
VEREDAS DO DIREITO

DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

**ESCOLA SUPERIOR
DOM HELDER CÂMARA**

Reitor: Paulo Umberto Stumpf, SJ.

Vice-Reitor: Estevão D'Ávila de Freitas



EDITORA DOM HELDER

Coordenador de Editoria: José Adércio Leite Sampaio

Diretora Executiva: Beatriz Souza Costa

Endereço: R. Álvares Maciel, 628, B. Santa Efigênia, CEP: 30150-250 – Belo Horizonte-MG.

Tel.: (31) 2125-8800 Ramal 8836. E-mail: veredas@domhelder.edu.br

Secretário de Edição:

Rafael Faber Fernandes

Editoração, Arte-final:

Rômulo Garcias

Capa:

Foto: Rômulo Garcias sobre
escultura de Marcos Paulo Romualdo
e Felipe Cunha

Edição e Distribuição:

Editores Dom Helder

Periodicidade: quadrimestral

Versão Eletrônica:

<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/index>

Ficha catalográfica

V489 Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável
v. 1, janeiro/junho de 2004. Belo Horizonte: Escola Superior Dom
Helder Câmara, 2004.

v. 17, n. 38, Maio/Ago. 2020. (Ed. Dom Helder)
ISSN 1806-3845 (Impresso)
ISSN 2179-8699 (Eletrônico)

1. Direito – periódicos 2. Desenvolvimento sustentável – periódicos,
3. Direito ambiental – periódicos. I. Título.

CDU 34(05)
CDD 340.05

Revista do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado em Direito) da Escola Superior Dom Helder Câmara

EXPEDIENTE:

Editor: Elcio Nacur Rezende

Conselho Editorial

Alice Fuchs-Cessot – Université Paris VIII – Vincennes Saint-Denis; Université Paris I – Panthéon-Sorbonne (SERDEAUT) – Paris, França. Celso Antônio Pacheco Fiorillo – Miembro colaborador del Grupo de Investigación Reconocido IUDICIUM: Grupo de Estudios Procesales de la Universidad de Salamanca – Salamanca, Espanha. Erivaldo Moreira Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Campina Grande-PB, Brasil. Fernando Antônio de Carvalho Dantas, Universidade Federal de Goiás (UFG) – Goiânia-GO, Brasil. Gerd Winter – Universität Bremen – Bremen, Alemanha. Hugo Iván Echeverría – Universidad San Francisco de Quito – Quito, Equador. Isabela Figueroa – Universidad del Magdalena, Facultad de Ciencias Humanas – Santa Marta, Colômbia. Jean-Marc Sorel – Ecole de droit de la Sorbonne – Paris, França. Marcelo Dias Varella – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília-DF, Brasil. Paulo de Bessa Antunes – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) – Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Tukufo Zuberi – University of Pennsylvania – Filadélfia, Estados Unidos. Valmir Cesar Pozzetti – Universidade do Estado do Amazonas e Universidade Federal do Amazonas – Manaus-AM, Brasil.

Conselho Avaliador

Alexia Aparecida Rodrigues Brotto Cessetti – Faculdade de Educação Superior do Paraná (FESP) – Curitiba-PR. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre-RS. Angela Araujo da Silveira Espindola – Faculdade Meridional (IMED) – Passo Fundo-RS. Angela Issa Haonat – Universidade Federal do Tocantins (UFT) – Palmas-TO. Antonio José de Mattos Neto – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Belém-PA. Antonio Gonçalves – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – São Paulo-SP. Armando Alvares Garcia Júnior – Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) – La Rioja, Espanha. Clarissa Bueno Wandscheer – Universidade Positivo (UP) – Curitiba-PR. Claudia Ribeiro Pereira Nunes – Yale University (YALE) – New Haven, Estados Unidos. Gerardo Clésio Maia Arruda – Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – Fortaleza-CE. Cristhian Magnus De Marco – Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) – Joaçaba-SC. Evandro da Silva Soares – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) – Brasília-DF. Felipe Calderon-Valencia – Universidad de Medellín (UDEM) – Medellín, Colômbia. Guilhardes de Jesus Júnior – Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) – Ilhéus-BA. Guilherme Guimarães Feliciano – Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo-SP. Gustavo Paschoal Teixeira de Castro Oliveira – Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA) – Palmas-TO. Isabela Figueroa – Universidad del Magdalena (UNIMAGDALENA) – Santa Marta, Colômbia. Jairo Enrique Lucero – Universidad de Talca (UTALCA) – Talca, Chile. Jamile Bergamaschine Mata Diz – Universidade de Itaúna (UIT) – Itaúna-MG. José Augusto Fontoura Costa – Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo-SP. José Roberto Anselmo – Instituição Toledo de Ensino de Bauru (ITE) – Bauru-SP. José Carlos Santos – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) – Cascavel-PR. Leila Maria Da Juda Bijos – Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – João Pessoa-PB. Maria Cristina Zainaghi – Universidade Paulista (UNIP) – São Paulo-SP. Mariana Barbosa Cirne – Centro de Ensino Unificado de Brasília (UNICEUB) – Brasília-DF. Paulo Afonso Cavichioli Carmona – Centro de Ensino Unificado de Brasília (UNICEUB) – Brasília-DF. Ricardo Cavalcante Barroso – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Recife-PE. Rita de Cássia Tabosa de Freitas – Universidade de Pernambuco (UPE) – Recife-PE. Rozane da Rosa Cachapuz – Universidade Estadual de Londrina (UEL) – Londrina-PR. Serli Genz Bölter – Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Cerro Largo-RS. Wilson Engelmann – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – São Leopoldo-RS.

Indexadores

Academic Resource Index; BASE – Bielefeld Academic Search Engine; Blook; Capes Periódicos; Catàleg Col·lectiu de les Universitats de Catalunya; CCN (Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadadas) – Ibtic; CiteFactor; Crossref; Diadorim; Directory of Research Journals Indexing; DOAJ – Directory Of Open Access Journals; Emerging Sources Citation Index (Web of Science); ERIHPLUS – European Reference Index For The Humanities and Social Sciences; EZB Electronic Journals Library; HeinOnline; Index to Foreign Legal Periodicals – IFLP; Infobase Index; Journals4Free; Journalindex.net; Journal TOCs; La Referencia; Latindex; Library of Congress; Livre – Revistas de Livre Acesso; MIAR; OAJI – Open Academic Journals Index; OASISbr; REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico); RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas) – Senado; SciLIT; Sherpa/Romeo; Ulrich's Web; Universal Impact Factor; University of Ottawa Library; vLex; ZDB; Scopus; Web of Science.

Sumário

- 7 **APRESENTAÇÃO**
- 11 **OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E AS INOVAÇÕES À TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL**
ADVISORY OPINION 23/2017 OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND INNOVATIONS TO ENVIRONMENTAL PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW
Carla Amado Gomes
Josiane Schramm da Silva
Valter Moura do Carmo
- 41 **A TRANSVERSALIDADE HORIZONTAL SISTÊMICO-INTEGRATIVA DA DIMENSÃO AMBIENTAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA CONCEITUAÇÃO EM EVOLUÇÃO**
THE SYSTEMIC-INTEGRATIVE HORIZONTAL TRANSVERSALITY OF THE ENVIRONMENTAL DIMENSION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: AN EVOLVING CONCEPT
Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Camila Barreto Pinto Silva
Saulo Furtado Barroso
- 69 **DEFENSORES AMBIENTALES EN COLOMBIA Y RAZONAMIENTO ABDUCTIVO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA**
ENVIRONMENTAL DEFENDERS IN COLOMBIA, AND THE ABDUCTIVE DEDUCTION IN THE STRUGGLE TO ACCESS TO JUSTICE
Felipe Calderón-Valencia
Manuela Escobar-Sierra
- 113 **ENVERDECER LAS CIENCIAS JURÍDICAS DESDE EL PARADIGMA DE LA COMPLEJIDAD**
ECOLOGIZAR AS CIÊNCIAS JURÍDICAS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA TEORIA DA COMPLEXIDADE
Taeli Raquel Gómez
- 137 **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ERA DIGITAL E SEU IMPACTO NO EQUILÍBRIO LABORAL-AMBIENTAL**
THE PRECARIZATION OF WORK IN THE DIGITAL AGE AND ITS IMPACT ON LABOR-ENVIRONMENTAL BALANCE
Carla Reita Faria Leal
Débhora Renata Nunes Rodrigues

Sumário

- 167 **O CICLONE IDAI E OS DESAFIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA EM MOÇAMBIQUE**
CYCLONE IDAI AND THE HUMANITARIAN AID CHALLENGES IN MOZAMBIQUE
Pedro Andrade Matos
Anastásio Miguel Ndapassoa
- 189 **AGROTÓXICOS E PROJETO DE LEI N. 6.299/2002: RETROCESSO AGROAMBIENTAL**
PESTICIDES AND BILL 6.299 / 2002: AGRO-ENVIRONMENTAL REGRESSION
Antonio José de Mattos Neto
Elida de Cássia Mamede da Costa
- 219 **LEI FEDERAL N. 13.800/2019: ASPECTOS CONCEITUAIS PARA UTILIZAÇÃO DE FUNDOS PATRIMONIAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL**
FEDERAL ACT N. 13.800/2019: CONCEPTUAL ASPECTS FOR USING ENDOWMENTS IN PROTECTED AREAS IN BRAZIL
Afonso Feitosa Reis Neto
Elaine Aparecida da Silva
José Machado Moita Neto
Leônio José Alves da Silva
- 245 **LA FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOVILIDAD URBANA RESTRINGE EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA**
THE LACK OF PUBLIC POLICIES ON URBAN MOBILITY RESTRICTS THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING
Edérson Dos-Santos Alves
Beatriz Duarte Correa de Brito
Josué Mastrodi
Lorenzo Bujosa Vadell
- 273 **MEIO AMBIENTE: UM DIREITO FUNDAMENTAL DE SEGUNDA CATEGORIA**
ENVIRONMENT: A SECOND-RATE FUNDAMENTAL RIGHT
José Adércio Leite Sampaio
Elcio Nacur Rezende

Sumário

- 291 **ALFABETIZACIÓN ECOLÓGICA: UN INSTRUMENTO PARA LA EFECTIVIDAD DE LA SOSTENIBILIDAD Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**
ECOLOGICAL LITERACY: AN EFFECTIVE INSTRUMENT FOR SUSTAINABILITY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza
Gabriel Real Ferrer
Alex Sandro Gonzaga Stein
- 311 **SUSTENTABILIDADE E PRINCÍPIOS AMBIENTAIS ISLÂMICOS PARA REALIZAR AGRONEGÓCIO**
SUSTAINABILITY AND ISLAMIC ENVIRONMENTAL PRINCIPLES FOR AGRIBUSINESS
Anselmo Jose Spadotto
James Eduard Campos e Sant Anna (Yunus Mustafa Al Sheikh)
- 343 **A REVIEW OF BRAZILIAN BILL N. 6,299/2002 ON PESTICIDE REGULATION AND ITS IMPACTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION**
UMA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO DE LEI BRASILEIRO N. 6.299/2002 SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DOS AGROTÓXICOS E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
Kamila Pope
Marina Demaria Venâncio
Michelle Bonatti
Stefan Sieber
- 375 **A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E A SEGURANÇA JURÍDICA**
THE DEMARCATION OF INDIGENOUS LANDS AND LEGAL SECURITY
Daize Fernanda Wagner
Aline Suzana Figueira de Farias

APRESENTAÇÃO

A revista *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, periódico dos cursos de doutorado e mestrado da Dom Helder – Escola de Direito, com satisfação e alegria, apresenta mais uma edição, na esperança de que todos superemos este momento de pandemia para vivermos em um planeta ambientalmente melhor.

Com o Qualis A1 (melhor estrato da CAPES), este periódico procura publicar os melhores textos científicos de pesquisadores de vários países, além de todas as regiões brasileiras, com o objetivo de dar publicidade ao que se estuda em todos os lugares, permitindo acesso a diversas formas de conhecimento, atentas às peculiaridades ambientais de cada localidade. Neste número, publicamos artigos de pesquisadores vinculados a instituições de ensino da Alemanha, Portugal, Espanha, Egito, Moçambique, Uruguai, Colômbia e Chile, bem como de todas as regiões do Brasil.

A Dom Helder – Escola de Direito oferece um ciclo completo de ensino jurídico, desde a graduação em Direito em tempo integral e convencional, especialização, mestrado e doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, até a oferta do estágio pós-doutoral, sempre tendo por norte a Excelência Inaciana.

O primeiro texto, “Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de direitos humanos e as inovações à tutela do meio ambiente no Direito Internacional”, de autoria de Carla Amado Gomes, da Universidade de Lisboa, Josiane Schramm da Silva e Valter Moura do Carmo, da Universidade de Marília, tem por objetivo analisar as inovações e contribuições trazidas pela Opinião Consultiva 23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, acerca da proteção ao direito humano ao meio ambiente.

“A transversalidade horizontal sistêmico-integrativa da dimensão ambiental de desenvolvimento sustentável: uma conceituação em evolução” é o título do artigo de Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, da Universidad de la Empresa, Camila Barreto Pinto Silva, da Universidade Metropolitana de Santos, Saulo Furtado Barroso, do Centro Universitário INTA, no qual sustentam que a construção dos conceitos de “transversalidade ambiental” e de “desenvolvimento sustentável” se revelam um processo ainda em evolução, com sua sedimentação obtida gradualmente ao longo do tempo e a partir da aquisição de uma maior conscientização ambiental da sociedade global do risco e da informação.

“Defensores ambientales en Colombia y razonamiento abductivo en el acceso a la Justicia” é o artigo de Felipe Calderón-Valencia e Manuela Escobar-Sierra, ambos da Universidad de Medellín, que teve como propósito analisar o direito do acesso à Justiça pelos defensores do meio ambiente na Colômbia, com base na tese do filósofo Charles Sanders Peirce.

“Enverdecer las ciencias jurídicas desde el paradigma de la complejidad”, de Taeli Raquel Gómez, da Universidad de Atacama, tem como escopo demonstrar a importância de repensar as ciências jurídicas a partir de uma base não antropocêntrica e compreender uma revisão de pilares epistemológicos e modelos teóricos que, segundo a autora, apesar das mudanças legislativas no conteúdo ambiental, não alcançam uma abordagem transversal nas ciências jurídicas.

Carla Reita Faria Leal e Débhora Renata Nunes Rodrigues, da Universidade Federal de Mato Grosso, com o texto “A precarização do trabalho na era digital e seu impacto no equilíbrio laboral-ambiental”, asseveram que as inovações tecnológicas advindas desta última têm intensificado e acelerado em demasia o processo de precarização dos direitos fundamentais do trabalhador, especialmente no que concerne ao meio ambiente laboral.

Anastásio Miguel Ndapassoa, da Universidade Católica de Moçambique, e Pedro Andrade Matos, da Dom Helder – Escola de Direito, com o artigo “O ciclone Idai e os desafios da ajuda humanitária em Moçambique” narram as consequências fáticas e jurídicas do que ocorreu na noite entre os dias 14 e 15 de março de 2019 na região central de Moçambique, em particular na cidade da Beira, quando a região foi devastada por um ciclone batizado de Idai, provocando uma situação de calamidade natural e suscitando uma grande necessidade de ajuda humanitária.

“Agrotóxicos e Projeto de Lei n. 6.299/2002: retrocesso agroambiental” é o texto de Antonio José de Mattos Neto e Elida de Cássia Mamede da Costa, ambos da Universidade Federal do Pará. No estudo, os autores concluem que é importante a rejeição do Projeto de Lei n. 6.299/2002, por representar um retrocesso à proteção agroambiental, já que retira rigorosas restrições e, portanto, fomenta o uso indiscriminado de agrotóxicos.

“Lei Federal n. 13.800/2019: aspectos conceituais para utilização de fundos patrimoniais em unidades de conservação no Brasil” é o título do estudo de Afonso Feitosa Reis Neto, Elaine Aparecida da Silva, José Machado Moita Neto e Leônio José Alves da Silva, os três primeiros da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e o último, da Universidade

Federal de Pernambuco (UFPE), cujo objetivo é analisar a aplicabilidade da legislação brasileira sobre fundos patrimoniais como fonte de recursos financeiros para as unidades de conservação.

“La falta de políticas públicas de movilidad urbana restringe el derecho a la vivienda adecuada” é o título do artigo escrito por Edérson Dos-Santos Alves e Lorenzo Bujosa Vadell, da “Universidad de Salamanca”, na Espanha, e por Beatriz Duarte Correa de Brito e Josué Mastrodi, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. No texto, os autores explicam que cada vez as mais pessoas vivem nas grandes cidades, aumentando a distância entre o centro e a periferia. Essa situação, segundo os autores, atesta que o estudo da mobilidade urbana é essencial para garantir o pleno acesso à cidade e o gozo de direitos básicos.

José Adércio Leite Sampaio e Elcio Nacur Rezende, ambos da Escola Superior Dom Helder Câmara, com o artigo “Meio ambiente: um direito fundamental de segunda categoria”, sustentam que a falta de elementos conceituais e justificantes mais aprofundados talvez explique um tratamento legislativo e judicial pouco deferente ao Direito Ambiental, informando que, na prática, ele ainda é tratado como se fosse um capítulo do Direito Administrativo ou um Direito Administrativo Especial, induzindo que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja tratado, por vezes, como um direito fundamental de segunda classe.

“Alfabetización ecológica: un instrumento para la efectividad de la sostenibilidad y protección del medio ambiente” é o artigo de Gabriel Real Ferrer, da Universidad de Alicante, e Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Alex Sandro Gonzaga Stein, ambos da Universidade do Vale do Itajaí, no qual estudam a ecoalfabetização, termo criado pelo físico Fritjof Capra como um meio transformador e empoderador do ser humano para a criação de uma sociedade sustentável, baseada no conhecimento sistêmico e no desenvolvimento sustentável, e seu consequente desdobramento para a realização dos preceitos da constituição brasileira.

“Sustentabilidade e princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio” é o artigo de Anselmo Jose Spadotto, da Faculdade de Botucatu (UNIBR) e da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), e James Eduard Campos e Sant Anna (Yunus Mustafa Al Sheikh), da Faculdade Marechal Rondon (FMR) e da Conveying Islamic Message Society (CIMS), que teve por objetivo analisar as interfaces entre o Direito Ambiental islâmico e o brasileiro, buscando identificar e

caracterizar os princípios ambientais islâmicos para agronegócio mediante a realidade brasileira.

No texto “A review of Brazilian Bill n. 6,299/2002 on pesticide regulation and its impacts on food security and nutrition”, Kamila Pope, Michelle Bonatti e Stefan Sieber, todos da Leibniz-Centre for Agricultural Landscape Research, e Marina Demaria Venâncio, da Universidade Federal de Santa Catarina, analisam o Projeto de Lei 6.299/02 e suas disposições mais problemáticas através das lentes de segurança e nutrição alimentar, bem como os princípios e disposições da legislação ambiental nacional, concluindo que aponta contra os avanços alcançados anteriormente no fornecimento de caminhos políticos alternativos para a agricultura sustentável no Brasil.

Daize Fernanda Wagner e Aline Suzana Figueira de Farias, da Universidade Federal do Amapá, com o artigo “A demarcação de terras indígenas e a segurança jurídica”, concluem que as medidas provisórias atuais contribuíram para o aumento da insegurança jurídica dos povos indígenas com relação à garantia de seus direitos territoriais.

Com alegria, estimado(a) leitor(a), o Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara (Doutorado e Mestrado), por meio deste periódico, afirma que temos, neste número, a melhor pesquisa científica da América do Sul, América do Norte, Europa e África, cumprindo, honrosamente, seu desiderato de divulgar o conhecimento na esperança de vivermos em um mundo melhor.

Elcio Nacur Rezende

Editor da Revista Veredas do Direito
Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da
Escola Superior Dom Helder Câmara

OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E AS INOVAÇÕES À TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL

Carla Amado Gomes¹

Universidade de Lisboa (ULISBOA) |

Josiane Schramm da Silva²

Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) |

Valter Moura do Carmo³

Universidade de Marília (UNIMAR) |

RESUMO

O presente artigo visa analisar as inovações e contribuições trazidas pela Opinião Consultiva 23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da proteção ao direito humano ao meio ambiente. Como metodologia de pesquisa, optou-se pelo método dedutivo, de pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial. Inicialmente, fez-se necessária a contextualização do direito ao meio ambiente no âmbito internacional; depois, fizemos uma breve incursão pela jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos Humanos; em seguida, um breve retrospecto da atuação da Comissão e da Corte Interamericana nos casos em que adotou a proteção indireta do direito ao meio ambiente, inter-relacionado a outro direito humano expressamente reconhecido; e, por fim, da análise das efetivas

1 Doutora, Mestre e Licenciada em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da ULISBOA. Professora Associada da Faculdade de Direito da ULISBOA. Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto (UCP). Investigadora do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6484-0549> / e-mail: carlamadogomes@fd.ulisboa.pt

2 Mestranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Analista Judiciária no TJMT. E-mail: josiane.schramm@tjmt.jus.br

3 Realizou estágio de pós-doutorado na UNIMAR, com bolsa do PNPd, da CAPES. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo realizado o doutorado sanduíche na Universidade de Zaragoza, com bolsa do PDSE, da CAPES, e período de investigação na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com bolsa do PROCAD, da CAPES. Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR, com período sanduíche na UFSC. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor assistente na UNIMAR, nos cursos de graduação em Direito e Medicina, sendo professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito. Diretor de relações institucionais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Membro da Comissão de Estudo de Identificação e Descrição da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4871-0154> / e-mail: vmcarmo86@gmail.com

contribuições trazidas pela referida Opinião Consultiva. Nesse sentido, observa-se o surgimento de visão inovadora e paradigmática do meio ambiente como direito autônomo, bem como ampliação do conceito de jurisdição no caso de danos ao meio ambiente.

Palavras-chave: Corte Europeia dos Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Opinião Consultiva; proteção ambiental.

ADVISORY OPINION 23/2017 OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND INNOVATIONS TO ENVIRONMENTAL PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT

This article aims to analyze the innovations and contributions brought by the Advisory Opinion 23/2017 of the Inter-American Court of Human Rights on the protection of the human right related to the environment. The chosen research methodology was the deductive method of documentary, bibliographic and jurisprudential research. Initially, it was necessary to contextualize the environmental right at the international level; followed by a brief review of the work of the Commission and the Inter-American Court in cases where indirect protection of the environment right was adopted, interrelated to another expressly recognized human right; and, finally, the analysis of the effective contributions brought by said Advisory Opinion. In this sense, there is the emergence of an innovative and paradigmatic view of the environment as an autonomous right, as well as an expansion of the jurisdiction concept in the case of environmental damage.

Keywords: *Advisory Opinion; Environmental Protection; European Court of Human Rights; Inter-American Court of Human Rights.*

INTRODUÇÃO

A sociedade pós-moderna tem se tornado cada vez mais consciente de que transformações ambientais decorrem da ação humana e estão relacionadas, direta ou indiretamente, com a efetivação dos direitos humanos. A necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental assume relevante importância nas relações internacionais, sobretudo se se considerar que as ações ou omissões geradoras de danos ambientais não se restringem ao Estado em que ocorreram, mas têm alcance transfronteiriço e até mundial.

Assim, a efetiva proteção ambiental exige cooperação entre os Estados, de modo a se estabelecer canais de comunicação e promover trocas constantes de informações quanto a eventuais danos em seus territórios e possíveis impactos transnacionais. Nesse contexto, a escolha do tema se justifica ante a importância assumida pelo direito internacional na tutela do direito humano ao meio ambiente sadio, em especial no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em razão da emblemática Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana.

Para fins didáticos, inicialmente, buscar-se-á contextualizar a proteção ao meio ambiente no âmbito internacional, crescentemente consolidada a partir da conferência de Estocolmo (1972), com a pulverização de instrumentos normativos dedicados à proteção do ambiente, primeiramente numa perspectiva regional e/ou setorial e, após a primeira Conferência do Rio (1992), de maneira holística, por meio da adoção de convenções como a Convenção da diversidade biológica ou a Convenção-quadro sobre a luta contra as alterações climáticas. Num plano paralelo, diversos instrumentos de proteção dos direitos humanos foram progressivamente introduzindo a noção de direito ao ambiente, que teve sua estreia na Declaração de Estocolmo (cf. o princípio 1º).

Em um segundo momento, faremos uma breve síntese sobre a metodologia de proteção reflexa praticada pela Corte Europeia dos Direitos Humanos, no quadro da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950). Essa experiência é profundamente original, desde logo em razão do acesso direto à Corte por parte dos cidadãos, mas sobretudo pelo modo como a Corte desenvolveu a proteção mediata do ambiente a partir da teoria das obrigações positivas dos Estados na ausência da consagração do “direito ao ambiente” na Convenção.

A seguir, far-se-á um breve retrospecto da atuação da Comissão e da

Corte Interamericana de Direitos Humanos no tocante aos temas relacionados ao meio ambiente no âmbito de sua proteção indireta, ante a possibilidade de inter-relação com outro direito humano expressamente reconhecido.

Por fim, por meio do estudo do conteúdo da Opinião Consultiva n. 23/2017, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, far-se-á análise dos aspectos inovadores e da possibilidade de efetiva evolução no sistema de proteção ao meio ambiente.

O método utilizado no presente estudo será o dedutivo, uma vez que se partirá de conceitos amplos para se chegar à análise particularizada da tutela ambiental no âmbito da Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com o fito de alcançar os objetivos almejados, será utilizada pesquisa essencialmente bibliográfica, documental e jurisprudencial.

1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL

Nos países em desenvolvimento, grande parte dos problemas ambientais está relacionada à pobreza e à exclusão social, bem como à falta de moradias, acesso à saúde, educação e higiene adequadas, enquanto nos países desenvolvidos, os problemas ambientais decorrem, justamente, da industrialização e do desenvolvimento tecnológico (PIOVESAN, 2019). Assim, afigura-se inevitável estabelecer a conexão direta entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, haja vista que a lesão dos componentes ambientais implica, direta ou indiretamente, a afetação de direitos humanos, como os direitos à vida e à integridade física ou, mais particularizadamente, os direitos de acesso à água ou à alimentação ou, mais amplamente, um alegado “direito a um sistema climático capaz de sustentar a vida” (BLUMM; WOOD, 2017, p. 38-40).

De todo modo, os danos ambientais causam impacto na sociedade atual bem como comprometem a subsistência das futuras gerações, sobretudo dos grupos considerados mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que fomentam o surgimento de conceitos como desenvolvimento sustentável, definido como “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades” (WCED, 1987). Nesse contexto, o Direito

Internacional do ambiente ganha destaque em face de riscos metaestatais e metageneracionais, enfrentando o surgimento de megaprojetos de infraestrutura e extração de hidrocarbonetos de utilidade muitas vezes duvidosa, de profundas desigualdades na distribuição de renda e demais malefícios gerados pelo crescimento econômico e de produção de resíduos bem como ante a discrepância do desenvolvimento entre os países (FERIA-TINTA; MILNES, 2019). Assim, pode afirmar-se que a expansão e o fortalecimento do Direito Internacional do meio ambiente decorrem da “generalização das preocupações ambientais e da aceleração da interdependência ecológica e econômica entre os países, em um cenário de globalização complexa e, porque não dizer, desigual” (FONSECA, 2007, p. 123).

Foi entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970 que o Direito Internacional do ambiente começou a ganhar forma. Com a finalidade de externar as principais preocupações e encontrar possíveis soluções, podemos mencionar, em âmbito global, a realização da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), nas quais o direito ao meio ambiente sadio foi inserido no rol das garantias fundamentais do ser humano, e da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Estocolmo, 1993), oportunidade em que se estabeleceu que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

Com efeito, a problemática da finitude dos recursos ambientais e da necessidade da gestão racional destes passou a fazer parte da agenda política mundial após a Conferência de Estocolmo. Na Declaração de Estocolmo, documento que resultou desta Conferência, foram estabelecidos princípios como: os recursos naturais da Terra devem ser objeto de gestão criteriosa, a bem das presentes e futuras gerações; a natureza, as espécies selvagens e seus habitats constituem herança cuja conservação constitui responsabilidade comum; os recursos não renováveis são especialmente frágeis, de modo que os Estados devem evitar seu esgotamento; os Estados devem combater todas as formas de poluição, especialmente a marinha.

Nas décadas seguintes, de modo geral, se sucederam alguns avanços no plano do Direito Internacional do ambiente. Destaque-se o combate à redução da camada de ozônio pela Convenção de Viena e pelo Protocolo de Montreal, bem como a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, em 1993, em que se proclamou universalmente o conceito de “patrimônio comum da Humanidade” consubstanciado na

figura da Área, gerida por uma Autoridade Internacional (AMADO GOMES, 2018).

No tocante à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), foram inseridos na respectiva Declaração final vinte e seis princípios que evidenciaram a preocupação com a pessoa humana e com o desenvolvimento sustentável, entre eles: a necessidade de integração da proteção ambiental com o processo de desenvolvimento; a responsabilidade dos Estados decorrente de sua soberania sobre os recursos, ou seja, o direito de explorar seus próprios recursos e a responsabilidade de velar por que as atividades realizadas sob sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora de seus limites; direito ao desenvolvimento correspondente às necessidades ambientais das gerações presentes e futuras; necessidade de erradicação da pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir desigualdades, como tarefa dos Estados e das pessoas; diferenciação das políticas públicas no âmbito econômico e ambiental entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, observando-se que todos têm responsabilidades pela degradação ambiental; necessidade de os Estados viabilizarem a redução e a eliminação dos sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentarem políticas demográficas para alcançar o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida para todos; intensificação do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos; acessibilidade a todas as pessoas à informação de que dispõem as autoridades públicas sobre o ambiente, inclusive sobre materiais e atividades que ofereçam perigo às suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisão; acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos; responsabilidade dos Estados pela elaboração de normas eficazes sobre o meio ambiente e desenvolvimento da legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização às vítimas de danos ambientais.

As conferências mencionadas, a que se alude de modo puramente ilustrativo, possibilitaram uma espécie de “globalização” do direito ao meio ambiente, consolidada na maior compreensão e interconexão dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no tocante aos temas ambientais (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014). A partir da Conferência ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, surgiram novas soluções de construção da normatividade ambiental, sobretudo por meio da adoção de tratados-quadro, bem como de técnicas como a utilização de anexos e apêndices, que flexibilizaram e aumentaram o campo normativo a ser complementado pelas futuras decisões (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 206).

A preocupação ambiental global estendeu-se aos sistemas de proteção dos direitos humanos: a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) passaram a contar com dispositivos expressos sobre a garantia do meio ambiente sadio. Especificamente no tocante ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, embora não exista menção expressa por parte da Convenção Americana, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988 – Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), em seu art. 11, reconhece expressamente o direito humano ao meio ambiente. Não obstante, tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana vêm aplicando a proteção indireta do meio ambiente, por intermédio de sua inter-relação com outros direitos humanos.

No âmbito da Convenção Europeia dos Direitos humanos, a inexistência do “direito ao ambiente” não impediu a Corte, desde a década de 1990, de desenvolver jurisprudência no sentido da proteção reflexa. Com efeito, vem sendo adotada “técnica que permite tutelar o meio ambiente nos sistemas regionais de proteção que, *a priori*, não contam com proteção específica sobre essa temática” (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 204), denominada *greening* ou esverdeamento do direito internacional dos direitos humanos (em tradução livre), que consiste em vincular temas ambientais com outros dispositivos, como, por exemplo, os direitos à vida, à propriedade, à informação, às garantias judiciais. Vejamos como.

2 A TUTELA REFLEXA PROMOVIDA PELA CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS

Em acórdão de 2 de junho de 2009, a Corte Europeia dos Direitos Humanos afirmou que:

[...] inexistindo embora uma disposição na Convenção destinada a garantir a proteção do ambiente enquanto tal [...], a sociedade hodierna vê nesse desígnio uma preocupação constante. O Tribunal já por diversas se ocupou de questões ligadas à proteção ambiental e não deixou de sublinhar a relevância da matéria. Reitera que o ambiente constitui um valor cuja proteção é reclamada pela opinião pública e que deve ser assegurada pelos poderes públicos, de forma constante e sustentada (caso *Hacisalihoglu c. Turquia*, proc. n. 343/04, § 33, 2 junho 2009) (tradução nossa)⁴.

4 No original: “[...] si aucune disposition de la Convention n’est spécialement destinée à garantir une protection générale de l’environnement [...] la société d’aujourd’hui se soucie sans cesse davantage de préserver celui-ci. Elle réitère que l’environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l’opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété,

Apesar da proliferação de decisões com referência ao ambiente, certo é que, ao contrário de outros casos em que a Corte reconheceu, nomeando-os, expressamente, novos direitos (v.g., a liberdade de associação negativa; o direito à execução de sentenças), no plano ambiental não há reconhecimento, mas antes associação (MARGUÉNAUD, 2003). A incorporação do valor ambiente na Convenção Europeia dos direitos humanos é meramente indireta ou instrumental, pois o “direito” não está consagrado na Convenção.

Na verdade, aquilo que alguma doutrina mais entusiasta qualifica como o reconhecimento de um *direito ao ambiente* pela Corte de Estrasburgo prende-se, afinal, com uma operação de conversão de clássicos “direitos negativos”⁵ (direitos à vida; à intimidade da vida privada e à inviolabilidade do domicílio; à liberdade de expressão – arts. 2º, 8º e 10º da Convenção) em direitos a pretensões (Cfr. VERNET I LLOBET; JARIA MANZANO, 2007. Como explica Sudre (1995), essa aplicação da teoria das “obrigações positivas” contribui para ultrapassar a conceção clássica dos direitos de liberdade como direitos simplesmente negativos, interpretando *evolutiveamente* direitos como a inviolabilidade do domicílio ou da vida e apontando-os como sustentáculo de pretensões de atuação pública. Essa teoria foi pela primeira vez utilizada pela Corte Europeia no *caso relacionado com certos aspectos do ensino linguístico nas escolas belgas* (procs. n.s 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 julho 1968), e tem continuado a servir de fundamento a várias decisões, embora de maneira nem sempre consensual (Cfr. SUDRE, 1995, p. 380-384).

A Corte Europeia tem promovido a tutela ambiental obliquamente por meio de vários direitos pessoais⁶. Destacam-se de seguida cinco julgados paradigmáticos.

2.1 A violação do direito à inviolabilidade do domicílio

O *caso López Ostra contra Espanha* (1994)⁷ permaneceu durante muitos anos como o mais paradigmático aresto em sede de pretensa tutela ambiental analisado pela Corte. Os requerentes (a família López Ostra) alegaram a violação dos direitos à integridade física e ao respeito

ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l’environnement, en particulier lorsque l’Etat a légiféré en la matière”.

5 Sobre o sentido e alcance primário do n. 1 (do art. 8º) na delimitação do âmbito de protecção dos direitos aí plasmados (RUSSO, 2000).

6 Para mais desenvolvimentos, veja-se Amado Gomes (2009; 2019).

7 Acórdão de 9 de dezembro de 1994, proc. 16798/90.

da inviolabilidade do domicílio⁸, perpetrada sob a forma de emissões poluentes e incômodos vários provenientes de uma estação de tratamento de águas e resíduos na cidade de Lorca. Depois de terem apresentado várias queixas ao Conselho Municipal – só parcialmente atendidas – e de terem esgotado a via-sacra dos recursos internos (que envolveram desde os tribunais superiores ao Tribunal Constitucional), os requerentes, enfrentando a inércia das autoridades administrativas e a indiferença dos tribunais nacionais, resolveram fazer uma última tentativa junto à Corte de Estrasburgo.

As emissões de gás sulfúrico, o ruído repetitivo, os odores intensos, foram fatores que levaram a Corte Europeia a dar procedência à ação, mesmo que tais agentes poluentes não atentassem gravemente contra a vida dos membros da família López Ostra. Sublinhe-se a cuidada ponderação de interesses a que a Corte procedeu, conciliando o bem-estar do indivíduo, por um lado, e o interesse comunitário na existência e funcionamento da estação de tratamento de resíduos, que redundou na atribuição de uma indenização de 4.000.000,00 de pesetas por danos à saúde e à qualidade de vida à família López Ostra. Curiosa é a ambivalente argumentação que a Corte utiliza: quer se trate de demonstrar o déficit de cumprimento de um dever de proteção por parte das entidades públicas (não tendo ordenado o encerramento definitivo da estação, ou impondo medidas de minimização dos efeitos poluentes com vista a minorar impactos negativos para a população residente na vizinhança da estação), quer se trate de atestar o excesso de “ingerência” que a poluição provoca na esfera de intimidade da requerente, estará sempre em causa a harmonização de interesses e o conflito entre saúde individual e saúde coletiva (na medida em que a estação contribui para reduzir os resíduos).

2.2 A violação do direito à vida

Somente em 2002 a Corte Europeia viria a escolher um caminho mais óbvio – a vida e a integridade física (art. 2º da Convenção) –, sem, no entanto, abandonar a via do direito à inviolabilidade do domicílio. Mais de uma década volvida sobre o caso *Öneryildiz c. Turquia* (proc. n. 48939/99, 18 junho 2002), esse aresto permanece um marco na expansão do objeto de proteção da norma do art. 2º da Convenção – com efeito, esta decisão revela um arrojo crescente da Corte quanto à imposição de obrigações positivas

⁸ Bem como a proibição de infligir a qualquer pessoa tratamentos degradantes ou inumanos, ou de a submeter a tortura (art. 3º). Esta alegação foi desatendida pela Corte.

ao Estado⁹. Os fatos são dramáticos: em 1993, em virtude de uma explosão de gás metano numa lixeira nos arredores de Istambul, trinta e nove pessoas morreram, nove das quais pertencentes à família do recorrente. Tendo encetado uma longa batalha judicial no sentido de responsabilizar as autoridades locais pela perda dos familiares e da barraca onde viviam, o recorrente viu sempre negada sua pretensão de ser ressarcido, a título patrimonial (pela perda da barraca, que considerava – apesar de esse reconhecimento lhe ter sido expressamente recusado em tribunal – de sua “propriedade”) e a título não patrimonial. Exauridos os recursos internos, avançou para a Corte, invocando violação dos direitos à vida, à intimidade da vida privada, à informação, à propriedade e à tutela jurisdicional efetiva (arts. 2º, 8º, 10º, 1º do Protocolo 1, e 6º, respectivamente).

A Corte Europeia reduziu a questão dos deveres de proteção à tutela da vida, julgando a demanda relativa a danos não patrimoniais procedente com base na violação do art. 2º da Convenção¹⁰. Isto porque, apesar de ter ficado amplamente provado que as autoridades conheciam os riscos inerentes à lixeira e que os tinham comunicado aos “residentes” – ilegais –, no sentido de provocar sua debandada com vista à posterior requalificação da zona, a Corte entendeu que as autoridades não esgotaram as medidas possíveis para prevenir riscos para a vida das pessoas. Conforme é realçado por De Fontbressin (2006, p. 87), a Corte “conferiu uma espécie de efeito transcendental ao direito a um ambiente sadio a partir de um entendimento enviesado do direito à vida”.

2.3 A violação da liberdade de expressão

A Corte utilizou também o art. 10º da Convenção, no qual se abriga o direito de liberdade de expressão, associado à defesa do ambiente/saúde pública. No caso *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letónia* (proc. n. 57829/00, 27 maio 2004), uma associação não governamental de proteção do ambiente

⁹ Sobre esse julgado, v. Laurent (2003, p. 261).

¹⁰ Cumpre chamar a atenção para um caso anterior a este, no qual o pedido fora desestimado, mas que já abria boas perspectivas argumentativas a partir do direito à vida. Trata-se do caso *L.C.B. c. Reino Unido* (proc. n. 23413/949, 9 junho 1998), no qual se discutiu a responsabilidade do Estado por omissão de medidas de proteção do direito à vida num caso de alegada contaminação de um filho ainda não concebido pelo pai, que sofrera exposição a radiações nucleares na sequência de ensaios realizados pelo Ministério da Defesa. A Corte admitiu a hipótese teórica de fazer derivar do art. 2º da Convenção deveres de adoção de medidas de informação, salvaguarda e minimização de efeitos, mas afastou a obrigação de indenizar com base no fato de, em 1960, a informação sobre a transmissão dos efeitos de exposição à radiação a um filho não existir e, subsequentemente, tal exposição não ser sequer considerada um fator de risco (Cfr. JARVIS; SHERLOCK, 1999).

fez publicar um relatório num jornal local alertando para os riscos de uma intervenção planeada pelas autoridades municipais no Golfo de Riga, a qual alegadamente teria sido facilitada, ilegalmente, pelo Presidente da Câmara Municipal. Este processou a associação por difamação e os tribunais nacionais deram-lhe razão, condenando-a a pagar uma indenização.

A associação recorreu à Corte alegando violação da liberdade de expressão e da divulgação de informação socialmente relevante, e a Corte de Estrasburgo deu-lhe razão, obtemperando que, desempenhando ela uma função de “cão de guarda” das autoridades públicas no que concerne à proteção do ambiente, no âmbito dos poderes que a legislação nacional lhe reconhece, é sua função divulgar informação sobre atuações que considere ilegais (frisando que, junto dos tribunais nacionais, o difamado não provou a inverdade dos fatos publicitados) no domínio do ambiente e da saúde pública, sendo essa missão essencial no quadro de uma sociedade democrática (§ 42).

2.4 A restrição de direitos com vista à proteção do ambiente

Num último grupo de casos, a proteção do ambiente constitui fundamento de condicionamento ou restrição a direitos como a liberdade (art. 5º) e a propriedade (art. 1º do Protocolo 1 à Convenção).

Quanto à primeira restrição, deixamos o exemplo do caso *Mangouras c. Espanha* (GC, proc. n. 12050/04, 28 setembro 2010). A Corte foi chamada a avaliar a violação do direito à liberdade, nomeadamente o direito a ser presente perante um juiz no mais breve trecho e a ser julgado em prazo razoável. O recorrente era o capitão do navio *Prestige*, que naufragou na costa espanhola em novembro de 2002, vazando 70.000 toneladas de petróleo e causando um desastre ambiental na área. O recorrente entendeu que seu direito à liberdade fora ofendido, pois ficou oitenta e três dias em custódia até a companhia de seguros do proprietário do barco pagar a fiança de três milhões de euros, a qual considerou manifestamente excessiva tendo em conta sua situação pessoal.

A Corte entendeu que o juiz espanhol não violou a Convenção, pois, apesar de o art. 5º, n. 3, exigir que a fiança apenas se mantenha enquanto as razões que justificaram a detenção prevalecerem e que, em regra, o valor daquela se apura em função do patrimônio do detido, não é desadequado admitir que, em certas circunstâncias, o valor da fiança seja calculado em função do prejuízo causado – que era de uma enorme magnitude (§§ 78 a 81).

Quanto à segunda restrição, de entre os vários casos, escolhemos o caso *O’Sullivan McCarthy Mussel Development Lda c. Irlanda*, proc. n. 44460/16, 7 junho 2018. A empresa O’Sullivan comercializava mexilhões, pescando-os em embriões e criando-os para venda dois anos depois, desenvolvendo sua atividade no porto de Castlemain. Todos os anos via renovada sua autorização de pesca e criação, até que, em 2008, por razões ligadas a baixos índices de regeneração da espécie, as autoridades fecharam o porto temporariamente, forçando-a a suspender sua atividade. Esse encerramento ocorreu no quadro do cumprimento da diretiva *habitats*, normativa europeia dedicada à proteção de habitats integrados na rede Natura 2000, um cenário normativo conhecido da empresa e que acarretava potencial risco para seu negócio.

Apesar da alegação da *O’Sullivan* de que a suspensão das suas atividades sem compensação redundaria numa “expropriação indireta”, com consequente violação de seu direito de propriedade, a Corte entendeu que a medida era legítima e proporcionada. Com efeito, a afetação do direito de propriedade não fora nem intolerável nem arbitrária, pois não só a medida tinha caráter temporário (a empresa retomou as atividades logo no ano seguinte) como estava plenamente justificada por razões de interesse geral, traduzidas na salvaguarda de valores ecológicos.

A análise, ainda que breve, das decisões recenseadas, permite concluir que a Corte apenas aceita promover tutela ambiental por meio da tutela individual, recusando reconhecer legitimidade a recorrentes que surjam em juízo apenas em defesa de interesses difusos, nomeadamente do ambiente, sem o respaldo em direitos individuais ou institucionais. Por mais interessante que se revele a teoria das obrigações positivas aplicada aos direitos de personalidade, tal originalidade não pode obnubilar que o ambiente enquanto tal (em sua *pureza ecológica*, dir-se-ia) continua de fora dos objetivos de proteção da Convenção e que só um aditamento por Protocolo poderia alterar esse cenário¹¹. No quadro atual, conforme assinala a doutrina:

Uma vez que apenas as “vítimas” de uma violação da Convenção têm legitimidade para propor uma ação, qualquer litígio desencadeado por grupos ecologistas teria que tomar a forma de uma ação individual, focada nos direitos de alguns sujeitos e não na defesa do interesse (ambiental) geral. É cristalino que o dano ecológico *de per se* é insusceptível de constituir violação da Convenção. Ele só ganha relevância através da violação de um direito individual consagrado no texto daquela (JARVIS; SHERLOCK, 1995, p. 15).

11 Jean-François Renucci (2007) sublinha a originalidade da abordagem do TEDH à questão ambiental, mas considera que a tutela do “direito ao ambiente” é limitada.

No próximo tópico será discutido o tema focalizando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

3 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Conforme mencionado, inexistente previsão expressa de proteção ao meio ambiente na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e na Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950).

Todavia, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988 – Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) –, reconhece expressamente o direito humano ao meio ambiente saudável, em seu art. 11, mas menciona que tal direito terá implementação progressiva e limitada até o máximo dos recursos disponíveis e de acordo com o grau de desenvolvimento (art. 1º). Ademais, o art. 19, parágrafo primeiro, do mesmo Protocolo, dispõe que os Estados deverão apresentar relatórios periódicos acerca das medidas progressivas adotadas e, no parágrafo sexto, restringe o âmbito de aplicação do mecanismo de peticionamento individual ao direito sindical dos trabalhadores, baseado na possibilidade de auto-organização e livre associação, bem como ao direito à educação, não se aplicando ao direito ao meio ambiente.

Consoante se verifica, a intenção primordial dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao formular o Protocolo de San Salvador, foi a de positivar direitos em forma de programa, visto que a efetividade dos mesmos está “estritamente vinculada ao grau de desenvolvimento econômico de cada Estado, negando, portanto, a competência da Corte Interamericana de condenar um Estado pela ausência de efetividade desses direitos” (LOPES; MARQUES, 2019, p. 59).

Não obstante, os fundamentos utilizados nas decisões proferidas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em questões envolvendo violações do direito ao meio ambiente têm sido embasadas nos dispositivos que regulamentam outros direitos humanos afetados pela degradação ambiental, ou seja, o direito à vida, à saúde, à propriedade e às garantias processuais, sem menção às regras ambientais explícitas no Protocolo de San Salvador (STIVAL, 2018).

Assim, a prática da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem demonstrado a possibilidade de proteger e amparar temas relacionados ao meio ambiente por meio de sua proteção indireta, quando coincida com um direito humano expressamente reconhecido, “tendo como fundamento a indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos, nos moldes propugnados durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993 (ONU, 1993)” (LOPES; MARQUES, 2019, p. 62).

Nesse contexto, a proteção ambiental indireta ocorre no âmbito jurisprudencial, quando da interpretação dos casos concretos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e da consequente extensão do conceito de direitos humanos reconhecidos expressamente, de modo a não exorbitar sua competência, mas também não deixar de tutelar direito tão importante.

Nesse sentido, Valério Mazzuoli (2019, p. 70) ensina que:

Tanto o sistema global (sistema das Nações Unidas) como os sistemas regionais de proteção têm entre si uma característica primordial, típica da pós-modernidade jurídica, que é a capacidade de extrair valores e compatibilizar ideias provenientes de fontes de produção diferentes, com o fim de reuni-los em prol da salvaguarda da pessoa humana.

Mostra-se claro que “[...] todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e interdependentes entre si” (PIOVESAN, 2009, p. 9), de modo que o Sistema Interamericano se complementa dentro de sua própria regulamentação.

Diante do recebimento de diversas petições relatando típicos casos de violação ao direito humano ao meio ambiente, não obstante relacionados a outros direitos humanos expressamente tutelados, o Sistema Interamericano formou ampla jurisprudência quanto à proteção indireta do meio ambiente, passando por um verdadeiro processo de *greening*.

Nos casos que envolvem indígenas, por exemplo, mesmo referentes à proteção ambiental, o Sistema Interamericano fundamentou suas decisões em outros direitos humanos violados, tais como a vida, a saúde, a propriedade, a informação, a participação, a subsistência e a relação com a terra, dando preferência, assim, aos direitos civis (STIVAL, 2018).

Nesse diapasão, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem construído um conceito de meio ambiente sadio por via reflexa:

[...] a partir da violação de outros direitos humanos em casos de exploração de recursos naturais em propriedades de comunidades indígenas e tradicionais, como extração de madeira, realização de atividades poluidoras, construção irregular de obras de grande impacto social e ambiental, como usinas e estradas, sem garantir o direito à informação e participação das comunidades, que acabam afetando o direito à vida, saúde, integridade física, a relação da comunidade com a terra, inclusive espiritual, os costumes e a própria subsistência dos membros da comunidade (STIVAL, 2018, p. 20).

Saliente-se que, em relação às vítimas dos casos ambientais, eventuais danos admitem tanto a proteção individualizada como a proteção de uma coletividade, uma vez que normalmente os ofendidos pertencem a um grupo identificável, onde os envolvidos estão ligados por uma circunstância fática ou jurídica comum ou em uma situação de fragilidade socioambiental e, geralmente, “se referem à questões de saúde pública, onde os danos ocorrem em razão dos altos índices de atividades poluidoras derivadas tanto do setor público como do setor privado que atingem direta ou indiretamente a população indígena” (STIVAL, 2018, p. 43).

O Relatório da Secretária-geral da Organização dos Estados Americanos sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, de 4 de abril de 2002, destaca os primeiros casos de temática ambiental analisados pela Comissão e Corte Interamericana, respectivamente: a Resolução n. 12/85 do povo Yanomami versus Brasil, que dispôs acerca das inter-relações entre a construção de uma rodovia em território amazônico habitado pela etnia Yanomami, o direito à vida, à saúde, à liberdade, à segurança e à moradia daquele grupo indígena; e o caso Comunidade Indígena Awás Tingni Mayagna (Sumo) versus Nicarágua, acerca da concessão irregular de exploração madeireira em terras indígenas.

Após os primeiros, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deparou-se, em especial, com outros oito casos envolvendo a temática ambiental, dos quais apenas dois (Informe n. 84/03 sobre o Parque Natural Metropolitano do Panamá e Comunidade de La Oroya versus Peru) não versaram sobre questões relativas a povos indígenas ou comunidades tradicionais, mas aos danos causados pela construção de uma estrada em uma reserva ambiental e à poluição atmosférica provocada por um complexo metalúrgico em uma cidade com aproximadamente trinta mil habitantes, respectivamente.

Dos demais seis casos envolvendo temática ambiental, tem-se que cinco deles estão relacionados a violações de direitos dos povos tradicionais das

Américas e, destes, quatro são relativos aos impactos negativos decorrentes da ausência de demarcação de terras indígenas e quilombolas no Paraguai e no Suriname (caso *Moiwana versus Suriname*, caso *Comunidade Indígena Yakye Axa versus Paraguai*, caso *Comunidade Indígena Sawhoyamaya versus Paraguai* e caso *Povo Saramaka versus Suriname*). Apenas o caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayacu e seus membros versus Equador teve inter-relação entre meio ambiente à concessão estatal de terras indígenas para a exploração de petróleo sem consulta ao povo indígena (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 212-213).

Entre os casos mencionados, para que se possa entender melhor a aplicação indireta dos direitos humanos expressamente previstos aos casos de proteção ambiental, convém detalhar o emblemático caso da Comunidade Indígena Yakye Axa versus Paraguai, em que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos denunciou o Estado do Paraguai à Corte Interamericana, em 17 de março de 2003, pela violação dos direitos à vida, às garantias judiciais, à propriedade e à proteção judicial (arts. 4, 8, 21 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, respectivamente).

A denúncia foi fundamentada na ausência de reconhecimento, pelo Estado, da ocupação das terras pela Comunidade Indígena Yakye Axa, com a consequente omissão em demarcar e titular as terras (Chaco Paraguai), que tiveram grande parte de sua extensão vendida na bolsa de valores de Londres. Em razão disso, empresários britânicos passaram a ocupar o local, alterando a relação dos indígenas com as terras e com os recursos naturais nela contidos, uma vez que instalaram missões da Igreja Anglicana na região, com o objetivo de evangelizar os índios e coibir suas práticas culturais.

De acordo com os relatos apresentados, no ano de 1979, as missões anglicanas iniciaram um processo de transição dos indígenas para outra localidade (Estância El Estribo), para que os proprietários formais pudessem explorar as terras livremente. Todavia, o novo local apresentava outras características ambientais e recursos naturais, de modo que os indígenas perderiam totalmente o contato com suas práticas culturais, além de resultar em diversas mortes causadas pela falta de água e alimentos. Resolveram voltar para as terras tradicionalmente ocupadas e se depararam com repressão por parte dos empresários, motivo pelo qual se assentaram próximo a uma rodovia.

Diante da ausência de êxito ao reclamar aos órgãos administrativos estatais, os indígenas da Comunidade Yakye Axa recorreram aos órgãos

do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Após o devido trâmite, a Corte decidiu pela condenação do Estado do Paraguai por violação ao direito à vida, às garantias judiciais, ao direito de propriedade e à proteção judicial, reconhecendo que as peculiaridades culturais indígenas têm sua essência relacionada com as terras e recursos naturais dela oriundas, haja vista que sua subsistência, forma de vida, religiosidade e identidade cultural estariam ligados ao meio ambiente com o qual se relacionam.

Já no que concerne ao caso indígena Sarayaku versus Equador, por exemplo, refere-se à outorga de permissão a uma empresa privada para exploração de petróleo dentro do território indígena, sem prévia consulta às vítimas. As atividades foram iniciadas, inclusive com a introdução de explosivos com alto poder destrutivo, em diversos pontos do local. Durante o período de exploração, as vítimas foram impedidas de buscar meios de subsistência e tiveram sua circulação e os meios de expressar sua cultura cerceados.

No caso, foi alegada violação dos direitos à propriedade privada, à vida, garantias judiciais, circulação, expressão da cultura e integridade pessoal.

Na decisão da Corte Interamericana ficou consignado que o Estado do Equador violou normas de direito internacional e de direito interno ao deixar de viabilizar a consulta às vítimas quanto aos impactos que o projeto causaria em seu território, suas vidas, sua identidade cultural e social e seu direito de propriedade. As vítimas foram indenizadas material e moralmente, e o Estado foi condenado a adotar medidas legislativas e administrativas para a efetivação do direito de participação da comunidade e a modificar normas que impediam o livre exercício desse direito.

Com efeito, nos casos relativos a conflitos em terras indígenas e de povos tradicionais, tanto a Comissão quanto Corte Interamericana têm consolidado entendimento de que o conceito de propriedade expressamente previsto, de maneira ampla, no art. 21 da Convenção Americana, abrange também os elementos que compõem a propriedade comunal dos povos tradicionais, e não somente a previsão legal normalmente utilizada no mundo ocidental (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 213).

Nesse sentido, a Corte Interamericana admite que a relação dos indígenas e povos tradicionais com a terra deve ser reconhecida como base de suas culturas, sua vida espiritual, bem como de sua sobrevivência econômica, de modo que desprezar a importância dessa relação implicaria ignorar o próprio legado cultural dessas comunidades. Senão vejamos:

[...] [a]simismo, la Corte ha señalado que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”. Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merece igual protección del artículo 21 de la Convención. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas [...] (CORTEIDH, 2011).

Assim, da inter-relação entre o direito ao meio ambiente das terras ocupadas tradicionalmente pelos indígenas e o direito à propriedade, em sentido amplo, verifica-se a proteção indireta daquele direito.

Ademais, no tocante às vítimas dos casos ambientais, eventuais danos admitem tanto a proteção individualizada como a proteção de uma coletividade, haja vista que normalmente as vítimas pertencem a um grupo identificável, relacionados a uma circunstância fática comum ou situação de fragilidade socioambiental (STIVAL, 2018, p. 43).

Desse modo, as decisões da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabeleceram determinado padrão em suas decisões, por meio da proteção ambiental por via transversa, sempre inter-relacionada a outros direitos humanos expressamente previstos.

No caso específico da Corte Interamericana, essa proteção vem sendo exercida por meio de sua dupla função: contenciosa e consultiva.

Por intermédio da competência contenciosa, após a verificação dos pressupostos de admissibilidade (esgotamento dos recursos de jurisdição interna, ausência de litispendência ou coisa julgada, inexistência de análise em outra esfera internacional e não ter decorrido o prazo de seis meses a partir da ciência da decisão que negou o reconhecimento da pretensão), a Corte decidirá se houve violação de direito ou liberdade protegida pela Convenção, com a consequente prolação de sentença. Em casos de extrema urgência e gravidade, poderá adotar medidas cautelares com o intuito de evitar lesão, a pedido da Comissão, quando o caso ainda não estiver sob sua análise.

Já a função consultiva corresponde à elaboração de pareceres acerca da interpretação de outros dispositivos da Convenção ou de tratados de proteção de direitos humanos nos Estados Americanos, mediante consulta dos Estados-Partes ou na Convenção, bem como quanto à compatibilidade entre leis internas do país solicitante e os demais instrumentos internacionais.

Também compete à Corte a elaboração de relatórios que serão submetidos à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos sobre suas atividades e indicação de casos em que os Estados-Partes não tenham dado cumprimento às suas sentenças.

Ainda no exercício da função consultiva, a Corte Interamericana poderá celebrar convênios de cooperação com instituições que não tenham fins lucrativos, com o intuito de obter colaboração e fortalecer os princípios jurídicos da Convenção e da Corte.

Saliente-se que, embora não se possa supor a força vinculante das opiniões consultivas, é certo que estas “declaram o Direito Internacional e com isso, possibilitam maior certeza jurídica aos sujeitos de Direito Internacional” (RAMOS, 2012, p. 241).

No tocante à amplitude da competência consultiva, Antônio Augusto Cançado Trindade (1999, p. 46) refere que:

Em virtude do artigo 64(1) da Convenção Americana, os Estados membros da OEA – tenham ou não ratificado a Convenção – podem consultar a Corte a respeito da interpretação da própria Convenção Americana ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos. Do mesmo modo, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da OEA também podem consultar a Corte, dentro de suas esferas respectivas de competência. Ademais, a Convenção permite à Corte (artigo 64, n. 2) emitir, a pedido de qualquer Estado membro da OEA – Parte ou não na Convenção – pareceres sobre a compatibilidade ou não de quaisquer de suas leis internas com a Convenção Americana ou outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos. Desse modo, a Corte Interamericana detém uma competência consultiva particularmente ampla.

Nesse sentido, mister analisar, no próximo tópico, algumas mudanças de paradigma apresentadas pela Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no tocante à proteção ao meio ambiente.

4 AS INOVAÇÕES À TUTELA AMBIENTAL INTERNACIONAL IMPLEMENTADAS POR MEIO DA OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Colômbia solicitou à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 14 de março de 2016, pronunciamento acerca da amplitude das obrigações dos Estados relativas ao meio ambiente, inter-relacionados com a proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade da pessoa humana, previstos nos arts. 4º e 5º da Convenção Interamericana, em relação aos

arts. 1.1 e 2, do mesmo documento.

Em seu pedido, a Colômbia questionou acerca da interpretação do termo jurisdição constante no art. 1.1 da Convenção Americana, no âmbito das obrigações ambientais, em especial em relação às condutas praticadas fora do território nacional de determinado Estado. Para tanto, deveriam ser atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: a pessoa deveria estar localizada ou residir em área delimitada e protegida por um regime convencional de proteção ambiental, da qual o Estado faça parte; e que como resultado do dano ou risco de dano ambiental na área protegida e atribuível ao Estado Parte, direitos humanos tivessem sido violados ou ameaçados.

Inquiriu, ainda, acerca da compatibilidade de condutas praticadas por Estado Parte que tivesse produzido danos graves ao ambiente marinho com as obrigações previstas nos arts. 4.1 e 5.1 da Convenção ou com outro dispositivo do mesmo documento.

Ao final, o Estado da Colômbia questionou a extensão da obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e liberdades previstas nos arts. 4.1 e 5.1 da Convenção, ou seja, em que medida o gozo efetivo dos direitos à vida e à integridade pessoal se inter-relacionam com os danos ambientais e se a realização de estudos de impactos ambientais em área protegida pelo direito internacional, bem como a cooperação dos Estados afetados seriam aplicáveis. Em caso positivo, que parâmetros gerais deveriam ser levados em consideração ao realizar referidos estudos na região e qual seria seu conteúdo mínimo.

Sabe-se que a consulta colombiana foi motivada pela ameaça aos direitos das populações insulares da Região do Grande Caribe, em razão da possibilidade de impacto transfronteiriço na região e no ambiente marinho, como consequência do implemento de grandes projetos desenvolvidos pela Nicarágua, em especial a construção, com financiamento da China, de megaprojeto de ligação entre o mar do Caribe e o Oceano Pacífico, considerado pelos cientistas como ameaça irreversível ao ecossistema marinho do local, em decorrência da poluição química (FERIA-TINTA; MILNES, 2019).

Na análise do pedido, a Corte exerceu sua discricionariedade de reformular pedidos consultivos ao entender que abrangeria responsabilidades gerais quanto ao meio ambiente decorrentes da obrigação de respeitar direitos humanos, em especial os direitos à vida e à integridade física (LIMA; VELOSO, 2018).

Inicialmente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu, de maneira expressa, a existência de inegável relação entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos, bem como a interdependência e a indivisibilidade entre direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Constatou que, embora vários sistemas de proteção de direitos humanos reconheçam o direito ao meio ambiente saudável como um direito em si, não há dúvida de que outros direitos humanos são vulneráveis à degradação ambiental, a ensejar obrigações dos Estados no tocante ao respeito e à garantia desses direitos.

Na Opinião Consultiva, a Corte transcreveu o art. 11 do Protocolo de San Salvador, no qual há proteção expressa do direito ao meio ambiente saudável, bem como fez referência ao art. 26 da Convenção Americana, que inclui o meio ambiente entre os direitos econômicos, sociais e culturais protegidos.

Assim, considerou importante ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável, como direito autônomo, diferentemente de outros direitos, protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda que em ausência de certeza ou evidência sobre o risco a pessoas individuais. Assim, o meio ambiente deveria ser protegido não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que a degradação poderia causar em relação a outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou integridade, mas em razão de sua importância para os demais organismos vivos.

Assim, referiu a importância de se conceder proteção legal aos componentes do meio ambiente, como florestas ou rios, como sujeitos de direitos, de modo que não aborda apenas a utilidade da natureza para os seres humanos, mas também sua importância para os demais organismos vivos do planeta (FERIA-TINTA; MILNES, 2019).

Ficou consignado que o direito humano a um meio ambiente saudável tem conotações coletivas (constitui interesse universal das presentes e futuras gerações) e individuais (conexão com direitos como saúde, integridade pessoal, vida etc.), bem como constitui direito fundamental à existência da humanidade.

No caso em apreço, a Corte definiu o direito ao meio ambiente sadio de maneira autônoma, embora conectado ao demais direitos humanos, os quais classificou como: direitos substantivos aqueles cujo gozo se mostra particularmente vulnerável à degradação ambiental (vida, integridade pessoal, saúde, propriedade) e direitos processuais aqueles cujo exercício se

fundamenta em uma melhor formulação de políticas ambientais (liberdade de expressão e associação, informação).

Dessa feita, entendeu que, não obstante o Estado da Colômbia tenha realizado consulta acerca das obrigações substantivas e procedimentos dos Estados no tocante à proteção ambiental, derivadas do dever de respeitar e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal, incluiu outros direitos que poderiam ser afetados, em especial os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais protegidos pelo Protocolo de San Salvador, pela Convenção Americana e outros tratados e instrumentos.

No tocante ao termo “jurisdição”, no âmbito do cumprimento das obrigações ambientais, a Corte opinou que, de acordo com a Convenção Americana, a jurisdição dos Estados não se limita a seu espaço territorial, de modo que um indivíduo poderia estar sujeito à jurisdição de um Estado mesmo que não estivesse fisicamente em seu território, desde que, de alguma maneira, se colocasse sob a autoridade, responsabilidade ou controle daquele.

Assim, a Corte Interamericana deixou clara a ampliação do conceito de jurisdição no tocante à aplicação da responsabilidade extraterritorial, ao entender que os Estados têm a obrigação de tomar as medidas necessárias para evitar que as atividades realizadas em seus respectivos territórios ou sob seu controle causem danos e conseqüente violação aos direitos humanos dentro ou fora de seu territórios.

Acerca das obrigações decorrentes do dever de respeitar e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal, no âmbito da proteção ambiental, a Corte entendeu que os Estados têm a obrigação de evitar danos ambientais significativos dentro ou fora de seu território, devendo: regulamentar e supervisionar as atividades sob sua jurisdição; realizar estudos de impacto ambiental; definir um plano de contingência para determinar medidas e procedimentos de segurança para minimizar a possibilidade de acidentes ambientais graves e mitigar os danos ambientais significativos que porventura tenham acontecido, apesar das ações preventivas dos Estados; observar o disposto no princípio da precaução, com a finalidade de proteção aos direitos à vida e à integridade pessoal contra possíveis danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, mesmo diante da ausência de certeza científica; cooperar de boa-fé para a proteção ambiental e notificar outros Estados potencialmente afetados quando tiverem conhecimento de que alguma atividade planejada sob sua jurisdição poderá implicar danos ambientais transfronteiriços, bem como consultar e negociar de boa-fé com

os mesmos; garantir o direito de acessar informações relacionadas aos possíveis efeitos ao meio ambiente; garantir o direito à participação pública das pessoas sob sua jurisdição ao tomar decisões que possam afetar o meio ambiente; e garantir o acesso à justiça em relação às obrigações estatais de proteção ambiental.

Consoante restou demonstrado, a ampliação do conceito de jurisdição se mostra mais benéfica para a proteção do meio ambiente no contexto internacional e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentável dos Estados Americanos, já que permite o exercício de jurisdição da Corte em relação aos danos transfronteiriços (LIMA; VELOSO, 2018).

Igualmente, a Corte Interamericana reconheceu que o âmbito de proteção dos direitos humanos “alcança a responsabilidade de fiscalização e controle dos Estados sobre as atividades das empresas, bem como das próprias empresas no que toca à conservação e preservação do meio ambiente no Continente Americano” (MAZZUOLI, 2019, p. 612).

Em suma, da análise do conteúdo exposto na Opinião Consultiva n. 23 de 2017, mostra-se claro que a Corte Interamericana de Direitos Humanos fixou, expressamente, deveres e obrigações para os Estados membros no tocante à proteção do meio ambiente, estabelecendo, ainda, que os Estados são obrigados a garantir e respeitar os direitos humanos de todas as pessoas em seus territórios e, a depender da análise do caso concreto, a garantia desses direitos além de seus limites territoriais.

Nesse contexto, a Opinião Consultiva n. 23 de 2017 estabeleceu a ampliação da jurisdição dos Estados para além de seu espaço territorial no que diz respeito às obrigações relativas aos direitos humanos e especialmente quanto ao meio ambiente, uma vez que muitos impactos ambientais envolvem danos transfronteiriços. Como garantia da efetivação desses direitos, também foram estabelecidas as obrigações decorrentes do dever de evitar danos ambientais dentro ou fora dos territórios dos Estados.

Acerca da importância da Opinião Consultiva para o Direito Internacional, Paula Monteiro Danese (2019, p. 163) infere que:

[...] a Opinião consultiva veio sedimentar a importância do meio ambiente para a efetivação dos demais direitos previstos na Convenção Americana e para determinar quais as obrigações dos Estados que ratificaram a Convenção frente ao direito ao meio ambiente saudável, considerado, pela Corte IDH, como um direito autônomo, e não subsidiário de outros direitos, indo além da sua proteção, incluindo a sua promoção na expressão de preservação e estudos ambientais.

Assim, não obstante a Corte Interamericana tenha se manifestado por diversas vezes, ainda que de maneira indireta, quanto à necessidade de proteção ao meio ambiente como direito humano, tem-se que, no caso da Opinião Consultiva n. 23 de 2017, apresentou visão inovadora e paradigmática quanto ao meio ambiente como direito autônomo, bem como “[...] uma compreensão que vai além à de outros tribunais internacionais quanto ao conceito de jurisdição extraterritorial no caso de danos ao meio ambiente” (LIMA; VELOSO, 2018, p. 646).

Ademais, referida Opinião Consultiva apresentou contribuições inéditas no âmbito do Direito Internacional ao consignar a necessidade de proteção do direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, e não somente por sua conexão com os demais direitos humanos ou pelos efeitos da degradação ambiental aos direitos das pessoas.

Nesse aspecto, os reflexos positivos do conteúdo inovador da Opinião Consultiva 23/2017 puderam ser recentemente verificados por meio da sentença prolatada no caso das Comunidades Indígenas Lhaka Honhat, em 6 de fevereiro de 2020, ocasião em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a responsabilidade da República Argentina pela violação de diversos direitos em relação a 132 comunidades indígenas da Província de Salta.

Na sentença, a Corte concluiu que o Estado violou o direito à propriedade por não proporcionar segurança jurídica ao permitir a presença de povoadores denominados “crioulos” naquele território, bem como não utilizou os mecanismos adequados para consultar as comunidades acerca da construção de uma ponte internacional em seu território (Ponte Internacional Misión de La Paz, que une a Argentina ao Paraguai). Além disso, aferiu que o corte ilegal de madeira e atividades como a criação de gado e instalação de arame farpado no local afetaram o patrimônio ambiental e a forma tradicional de alimentação daquela comunidade e seu acesso à água.

Entre as medidas de reparação fixadas na sentença, podemos mencionar: a delimitação, a demarcação e a concessão do título de propriedade das terras em favor das comunidades indígenas; a retirada das cercas e do gado, bem como a transferência da população “crioula” do local; a abstenção, pelo governo argentino, de realizar atos, obras ou empreendimentos no território indígena, que possam afetar sua existência, valor, uso ou gozo, sem prestação prévia de informações e consultas adequadas; a realização de estudo que identifique situações de falta de acesso à água potável ou comida, bem como a formulação de planos de ação para lidar com essas situações; o estabelecimento de ações para a conservação da água e garantia de

seu acesso, para impedir a perda ou a diminuição dos recursos florestais e para impedir o acesso à alimentação adequada nutricional e culturalmente; e a criação de um fundo de desenvolvimento comunitário.

Na oportunidade, a Corte Internacional de Direitos Humanos reconheceu, pela primeira vez em um caso contencioso, a proteção autônoma dos direitos ao meio ambiente sadio, à alimentação adequada e à identidade cultural, com fundamento no art. 26 da Convenção Americana.

Portanto, evidencia-se que as inovações trazidas pela Opinião Consultiva n. 23 de 2017 começaram a produzir efeitos no panorama internacional, sobretudo por meio do reconhecimento da necessidade de proteção ao meio ambiente de maneira direta e efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do conteúdo da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos foram observadas significativas inovações acerca da proteção do direito ao meio ambiente no âmbito internacional, até então tratado timidamente na jurisprudência daquela Corte.

Além do reconhecimento da inter-relação entre o direito ao meio ambiente sadio e os demais direitos humanos, e da necessidade de sua proteção indireta já levada a efeito no âmbito da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva em análise ficou consignado, de maneira inédita, o direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, e não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos da degradação ambiental aos direitos das pessoas.

Ficou estabelecida, ainda, a ampliação da jurisdição dos Estados para além de seu espaço territorial no que diz respeito às obrigações relativas aos direitos humanos e, especificamente quanto ao meio ambiente, já que muitos impactos ambientais envolvem danos transfronteiriços. Também foram estabelecidas as obrigações decorrentes do dever de evitar danos ambientais dentro ou fora dos territórios dos Estados.

Cuida-se, portanto, de conteúdo inovador e conceitos paradigmáticos quanto à tutela mais efetiva do meio ambiente, não somente para a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos quanto para o desenvolvimento do Direito Internacional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

AMADO GOMES, C. Escrever verde por linhas tortas: o direito ao ambiente na jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos do Homem. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n. 120, 2009.

AMADO GOMES, C. Introdução: as fases de evolução do Direito Internacional do Ambiente. In: AMADO GOMES, C. *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*. Lisboa: AAFDL, 2018. p. 11-31.

AMADO GOMES, C. Direito ao respeito pelo ambiente não associado à proteção do domicílio. In: ALBUQUERQUE, P. P. (org.). *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e dos Protocolos Adicionais*. v. II. Lisboa: Universidade Católica, 2019. p. 1597-1617.

BLUMM, M. C.; WOOD, M. C. “No ordinary lawsuit”: climate change, due process, and the public trust doctrine. *American University Law Review*, Washington, D.C., v. 67, p. 1-87, 2017. Disponível em: http://www.aulawreview.org/au_law_review/wp-content/uploads/2017/12/01-BlummWood.to_.Printer.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

DANESE, P. M. *Meio ambiente na contemporaneidade: de sua proteção à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2019.

DE FONTBRESSIN, P. De l’effectivité du droit à l’environnement sain à l’effectivité du droit à un logement décent? (En marge de l’Arrêt Önerilidiz c. Turquie du 30 novembre 2004). *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, Brussels, n. 65, p. 87-97, 2006.

FERIA-TINTA, M.; MILNES, S. C. International environmental law for the 21st century: the constitutionalization of the right to a healthy environment in the Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion 23. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2019, v. 12, p. 43-84. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332048880_International_Environmental_Law_for_the_21st_Century_The_Constitutionalization_of_the_Right_to_a_Healthy_Environment_in_the_Inter-American_Court_of_Human_Rights_Advisory_Opinion_No_23/link/5c9cc2f6a6fdccd4603f77f4/download. Acesso em: 13 fev. 2020.

FONSECA, F. E. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 50, n. 1. jan./jun. 2007. Disponível

em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a07v50n1.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

JARVIS, F.; SHERLOCK, A. The European Convention on Human Rights and the environment. *European Law Review*, n. especial, p. 15-29, 1999.

LAURENT, C. Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, Brussels, n. 53, p. 261-297, 2003.

LIMA, R. M.; VELOSO, N. E. M. R. A conceituação ampliada da jurisdição extraterritorial no Sistema Interamericano pela OC-23/17: os avanços na internacionalização ambiental. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 641-651, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39819/95987>. Acesso em: 18 fev. 2020.

LOPES, A. M. D.; MARQUES, L. V. B. Proteção Indireta do Direito ao Meio Ambiente na jurisprudência das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 14, n. 1, p. 56-75, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/30726/18204>. Acesso em: 27 nov. 2019.

MARGUÉNAUD, J.-P. Droit de l'Homme a l'environnement et Cour Européenne des droits de l'Homme, *Revue Juridique de l'Environnement*, Cachan, n. especial, p. 15-21, 2003.

MAZZUOLI, V. O. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <http://pt.scribd.com/document/433397471/curso-de-direitos-humanos>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MAZZUOLI, V. O.; TEIXEIRA, G. F. M. Tutela jurídica do meio ambiente na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Persona y Derecho*, v. 71, p. 203-227, 2014. Disponível em: <http://Downloads/3494-Texto%20del%20art%C3%ADculo-13656-1-10-20151201.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

NASSER, S. H. Desenvolvimento, costume internacional e soft law. In: AMARAL JUNIOR, A. *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. p. 201-218.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana de Direitos Humanos*. 22 nov. 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 15 nov. 2019.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, “Protocolo de San Salvador”. San Salvador, 1988. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 23 fev. 2020.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Opinión Consultiva OC-23/2017*, de 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia – Medio Ambiente y Derechos Humanos. Washington D.C., 2017b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Relatório da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente*. 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/pr/cajp/Documentos/cp09486p08.doc>. Acesso em: 15 fev. 2020.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Terra) vs. Argentina*, de 6 de febrero de 2020. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAMOS, A. C. *Processo internacional dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RENUCCI, J.-F. *Traité de Droit Européen des Droits de l’Homme*. Paris: LGDJ, 2007.

RUSSO, C. Anotação ao artigo 8/1. In: PETTITI, L.-E.; DECAUX, E.; IMBERT, P.-H. (orgs.). *Convention Européenne des droits de l'homme*. Commentaire article par article. Paris: Economica, 2000. p. 305-311.

STIVAL, M. M. *Direito Internacional ao Meio Ambiente: o meio ambiente na jurisprudência das Cortes Internacionais de Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2018.

SUDRE, F. Les 'obligations positives' dans la jurisprudence européenne des droits de l'Homme. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, Brussels, n. 23, p. 363-384, 1995.

TRINDADE, A. A. C. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos no limiar do novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. In: SEMINÁRIO A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL, 1999, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: STJ, 1999. p. 31-67. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/view/3513/3635>. Acesso em: 18 fev. 2020.

VERNET I LLOBET, J.; JARIA MANZANO, J. El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el Derecho internacional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 20, p. 513-533, 2007. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6774/6472>. Acesso em: 24 mar. 2020.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York: WCED, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Artigo recebido em: 29/04/2020.

Artigo aceito em: 30/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

AMADO GOMES, C.; SILVA, J. S.; CARMO, V. M. Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e as inovações à tutela do meio ambiente no Direito Internacional. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 11-39, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1841>. Acesso em: dia mês. ano.

A TRANSVERSALIDADE HORIZONTAL SISTÊMICO-INTEGRATIVA DA DIMENSÃO AMBIENTAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA CONCEITUAÇÃO EM EVOLUÇÃO

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas¹

Universidad de la Empresa (UDE) |

Camila Barreto Pinto Silva²

Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES) |

Saulo Furtado Barroso³

Centro Universitário INTA (UNINTA) |

RESUMO

A elaboração e utilização de expressões com conteúdo substancial chamam a atenção por seu processo dinâmico de construção e aceitação. É dessa maneira que a conceituação de “desenvolvimento sustentável”, em conjunto com “transversalidade ambiental”, é tomada no presente estudo, em sua origem, como expressão dotada de significado ímpar, abordando-se sua incorporação no cenário jurídico e corporativo consoante um esforço global de disseminação das informações meio ambientais permeando os mais diferentes setores da sociedade, por intermédio de distintas vias de comunicação, a permitir um desenvolvimento

1 Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor licenciado da Faculdade de Direito da PUC-SP. Professor convidado dos cursos de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Professor permanente dos cursos de Maestría en Derecho de las RRII y de la Integración en América Latina de la Universidad de la Empresa (UDE), e de Master em Direito sobre “Contratación pública sostenible” na Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo da Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). External Researcher da Cátedra Jean Monnet em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenador da Rede de Pesquisa “Integração, Estado e Governança”. Diretor de Relações Institucionais do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP). Advogado no Brasil e em Portugal. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0772-4450> / e-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br

2 Doutora em Filosofia do Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito Comercial pela PUC-SP. Especialista em Direito Empresarial pela PUC-SP. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC-SP. Professora do Programa de Mestrado da Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES). Bolsista PNPd Capes pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Advogada com experiência em Direito Empresarial e Direito do Consumidor. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4254-7763> / e-mail: camilabarreto@uol.com.br

3 Mestrando nos cursos de Maestría en Derecho de las RRII y de la Integración en América Latina de la Universidad de la Empresa (UDE). Especialista e Bacharel em Direito Ambiental pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor de Direito Ambiental, no curso de Direito do Centro Universitário UNINTA. Advogado em Direito Ambiental. E-mail: saulobarroso.adv@gmail.com

harmônico e equilibrado. O estudo busca, assim, esclarecer a amplitude da terminologia “desenvolvimento sustentável” por intermédio dos princípios da integração e da transversalidade, os quais conferem à sua estrutura conceitual uma inerente interdisciplinaridade em função da horizontalidade trazida à dimensão ambiental, contribuindo, assim, também para a evolução conceitual das dimensões econômica (segundo uma circularidade global) e social (quanto à responsabilidade inclusiva e de proteção às vulnerabilidades). Desta forma, o presente trabalho se propõe a averiguar, mediante a utilização do método histórico e dedutivo, segundo a técnica de abordagem bibliográfica, a relevância evolutiva do desenvolvimento sustentável (visto enquanto expressão e contribuição de distintos termos do conhecimento), bem como os reflexos sistêmicos de sua efetiva transversalidade horizontal integrativa alicerçada na teoria do *triple bottom line*, potencializada pelos mais hodiernos 5P’s (planeta, prosperidade, pessoas, paz e parceria), ao se promover o bem comum implementando-se políticas públicas setoriais, chegando-se à conclusão de que a construção dos conceitos de “transversalidade ambiental” e de “desenvolvimento sustentável” se revela como um processo ainda em evolução, com sua sedimentação obtida gradualmente ao longo do tempo e pela aquisição de uma maior conscientização ambiental da sociedade global do risco e da informação.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; economia circular global; efetividade; responsabilidade social; transversalidade horizontal sistêmico-integrativa.

*THE SYSTEMIC-INTEGRATIVE HORIZONTAL TRANSVERSALITY
OF THE ENVIRONMENTAL DIMENSION OF SUSTAINABLE
DEVELOPMENT: AN EVOLVING CONCEPT*

ABSTRACT

The elaboration and use of expressions with substantial content attract attention by its dynamic process of construction and acceptance. It is in this way that the conceptualization of “sustainable development”, in conjunction with “environmental transversality”, is taken in this study, in its origin, as an expression endowed with unique meaning, addressing its incorporation in the legal and corporate scenario as a global effort of dissemination of environmental information permeating the most different

sectors of society, through different kinds of media, to allow a harmonious and balanced development. Thus, the study seeks to clarify the scope of the term “sustainable development” through the principles of integration and systemic transversality, which give its conceptual structure an inherent interdisciplinarity due to its horizontal dimension, thus contributing also to the conceptual evolution of the economic (according to a global circularity) and social (regarding inclusive responsibility and protection of vulnerabilities) dimensions. In this way, the present work intends to verify, through the use of the historic and deductive method, according to the bibliographic approach technique, the evolutive relevance of sustainable development (seen as an expression and contribution of different terms of knowledge), as well as the systemic reflections of its effective integrative transverse horizontality based on the theory of the triple bottom line, enhanced by today’s 5P’s (planet, profit, people, peace and partnership), on the promotion of the common good by implementing sectoral public policies, reaching the conclusion that the construction of the concepts of “environmental transversality” and “sustainable development” reveals itself as a process that is still evolving, with its sedimentation obtained gradually over time and the acquisition of a greater environmental awareness of the global society of risk and information.

Keywords: *effectiveness; global circular economy; social responsibility; sustainable development; systemic-integrative horizontal transversality.*

INTRODUÇÃO

A elaboração e utilização de expressões com conteúdo substancial chamam a atenção por seu processo dinâmico de construção e aceitação. É dessa maneira que a conceituação de “desenvolvimento sustentável”, em conjunto com “transversalidade ambiental”, é tomada no presente estudo, em sua origem, como expressão dotada de significado ímpar, abordando-se sua incorporação no cenário jurídico e corporativo consoante um esforço global de disseminação das informações meio ambientais permeando os mais diferentes setores da sociedade, por intermédio de distintas vias de comunicação, a permitir um desenvolvimento harmônico e equilibrado.

O estudo busca, assim, esclarecer a amplitude da terminologia “desenvolvimento sustentável” por intermédio dos princípios da integração e da transversalidade, os quais conferem à sua estrutura conceitual uma

inerente interdisciplinaridade em função da horizontalidade trazida à dimensão ambiental, contribuindo, assim, também para a evolução conceitual das dimensões econômica (segundo uma circularidade global) e social (quanto à responsabilidade inclusiva e de proteção às vulnerabilidades).

Em tal contexto, a troca de informações com todos os interessados por parte dos distintos âmbitos de Administração Pública é de significativa importância, principalmente em relação às políticas públicas e seus correlatos processos de criação e implementação, notadamente no que tange ao impacto do viés ambiental em sua sustentabilidade, assim considerada à luz da hodierna sociedade do risco e da informação.

Por volta do último quarto do século passado, uma consciência meio ambiental começou a ser mais intensamente pautada por discussões e fóruns de debates no cenário mundial, em profícua troca de informações entre o setor público e o setor privado, sendo que, *a priori*, a conotação da expressão “meio ambiente” precisou ser convencionalizada, em razão do pleonasma, caracterizando-se como uma figura de linguagem consistente na repetição de ideias em que uma das palavras integrantes da expressão significava o lugar onde o ser humano está ou habita.

Após se convencionalizar o uso da expressão “meio ambiente” para designar o cenário onde a humanidade está inserida, e considerando a heterogeneidade das atividades antrópicas, foi necessário diferenciar a acepção das palavras conforme o grau de intervenção humana, acrescentando-se um adjetivo para cada contexto. Assim, em síntese, a doutrina classificou o meio ambiente em natural, artificial, cultural e do trabalho, não obstante outras possíveis categorias ou, ainda, sinônimas (*e.g.*, SIRVINSKAS, 2015; MILARÉ, 2011; FIORILLO, 2013).

Por meio ambiente natural se traduziu o correspondente aos recursos naturais e ambientes com a mínima interferência humana; a seu turno, o meio ambiente artificial, ou urbano, passa a representar o cenário citadino, ou o natural transformado para atender os anseios e comodidades da sociedade contemporânea; de outro lado, o meio ambiente cultural é assim designado em razão de sua compostura constituir-se de elementos materiais e imateriais, transitando entre sítios arqueológicos e conjuntos urbanos de valor histórico ou paisagístico; por fim, o meio ambiente do trabalho ressaí caracterizado pelo contexto do homem em seu local de labor.

Nesse estágio evolutivo da expressão “meio ambiente”, é possível identificar-se um elemento de intersecção em todas as suas nomenclaturas

retroabordadas, qual seja, o homem (ou sua intervenção) capaz de modificar significativamente o equilíbrio natural, a ponto de fazer surgir diversos microecossistemas, além de também potencializar a possibilidade de destruição de vários outros.

Consoante tais constatações, as nações mais desenvolvidas e que já haviam atingido um elevado grau de industrialização e desenvolvimento econômico (com um correspondente elevado grau de depredação ecológica), perceberam que a degradação pela exploração das riquezas e dos recursos naturais revela prejuízos de impossível, ou muito difícil, reparação, com um custo ambiental que pode pôr em risco todo o sistema produtivo, bem como seu destinatário: a humanidade.

Por isso, diante desse momento evolutivo da consciência ambiental internacional, a comunidade científica global envia um alerta ao setor produtivo a prol de um desenvolvimento que se revelasse sustentável, ou seja, que encerrasse equidade e responsabilidade intergeracionais, ressaltando-se, neste contexto, o corte horizontal da transversalidade sistêmica de sua dimensão ambiental, a qual, assim permeando todos os segmentos da vida pública (e suas políticas públicas), acaba por expor a necessidade de uma economia global circular em que se equilibre a demanda por riquezas e recursos naturais para a almejada prosperidade econômica com a capacidade natural do planeta de recuperação (de regeneração), em um esforço conjunto dos mais variados segmentos (públicos e privados) visando a perpetuação da espécie humana, ou seja, em atenção à responsabilidade social (aqui considerada em um amplo sentido de inclusão, coesão, agregação e proteção às vulnerabilidades).

Para tanto, tornou-se imperioso tanto um planejamento global da cadeia produtiva, para sua reconfiguração de modo a dotar-se da concepção de circularidade econômica (o que ainda se verifica em evolução), devidamente potencializada por uma responsabilidade social inclusiva, agregadora e protetiva das vulnerabilidades, como uma conscientização global meio ambiental, mediante a realização e criação não apenas de Conferências e Fóruns de debates, mas também de uma política mundial de educação ambiental (tanto em escolas e Universidades, como também perante a sociedade como um todo), por meio da qual todas as informações relevantes possam ser disseminadas a prol de se instalar uma valoração (ambiental) universalizada, o que, mais recentemente, com os avanços tecnológicos que marcam a atual sociedade da informação, é claramente reforçado e potencializado (principalmente pela *internet*).

O presente estudo, de conseguinte, tem por escopo verificar o caráter interdisciplinar das iniciativas de sustentabilidade e a importância da troca e disseminação das informações relevantes a seu respeito, fazendo um corte transversal sistêmico e horizontal integrativo das diversas áreas do conhecimento científico correspondentes aos distintos setores da vida pública (e suas políticas públicas), sejam elas das Ciências econômicas, naturais ou mesmo de distintos ramos das Ciências jurídicas que, em seu conjunto, originam o Direito Ambiental, enquanto disciplina com suas raízes claramente fincadas, v. g., no Direito Constitucional e Administrativo (mas que deles se desprende, ganhando autonomia com as diretrizes lançadas, principalmente, a partir da Conferência de Estocolmo da ONU e sua Recomendação 96 – vide: ONU, 1973).

Dessa forma, pois, é que se consegue expor-se o contexto de intersecção entre a integração política e de planejamento (com a integração dos elementos econômico, ambiental e social de desenvolvimento), o qual, assim, resta considerado como sustentável, consoante uma regulação pacificadora de conflitos que implique concertação deliberativa, reforma das instituições existentes e transformação dos processos políticos atuais, a significar resiliência estatal com legitimação das decisões em um incremento democrático de seu processo.

Nesse sentido, a metodologia da pesquisa se dará a partir das bases teóricas supradescritas, partindo da técnica de abordagem bibliográfica (tanto em livros, como em periódicos e artigos publicados também na *internet*, sem a pretensão de esgotar suas fontes autorizadas) para verificar o entendimento contemporâneo de desenvolvimento sustentável sob um prisma prático-jurídico, ou seja, de eficácia social, no antigo escólio de Ferraz Júnior (1994), se propondo, assim, a averiguar, conforme a utilização dos métodos histórico e dedutivo, a crescente e concreta relevância, ao longo dos últimos anos, de um desenvolvimento realmente sustentável (visto enquanto expressão e contribuição de distintos termos do conhecimento), bem como os reflexos sistêmicos de sua efetiva transversalidade horizontal e integrativa alicerçada na teoria do *triple bottom line*, potencializada pelos mais hodiernos 5P's (planeta, prosperidade, pessoas, paz e parceria) da Agenda 2030 (ONU, 2015), ao se promover o bem comum implementando-se políticas públicas setoriais, inclusive impregnadas pela concepção global de economia circular e responsabilidade social (inclusiva, agregadora e promotora de coesão, além de protetiva das vulnerabilidades).

A análise adotará métodos aptos a avaliar a diversidade de

contribuições consideradas na elaboração dos conceitos ao longo do tempo. Assim, o método histórico dedutivo possibilitará a avaliação da evolução do significado terminológico de “desenvolvimento sustentável”, e sua conexão com o de “transversalidade ambiental”, bem como de seus reflexos diretamente considerados na legislação de modo geral, *maxime* quanto à discussão e positivação (elaboração) das políticas públicas setoriais, como também da sua implementação influenciando a postura corporativa de empresas e organizações nacionais e transnacionais.

Parte-se, desse modo, de uma visão histórica, elencando as etapas da construção dos conceitos ligados à sustentabilidade, seguida por uma leitura da evolução legislativa nacional e normativo-regulatória em âmbito global, evidenciando, assim, a interdisciplinaridade envolvida para considerar, posteriormente, a forma como o Direito pátrio relaciona suas políticas públicas setoriais decorrentes do planejamento estatal estratégico com as ciências econômicas, sociais e naturais, influenciando posturas corporativas e empresariais ao longo das cadeias produtivas.

Vale ressaltar que a base da discussão orbita a evolução conceitual necessária para a construção dos termos “transversalidade ambiental” e “desenvolvimento sustentável”, bem como sua incorporação aos distintos ordenamentos jurídicos (em âmbito nacional e internacional – inclusive segundo uma *global governance*) e ulterior aplicação no cenário das políticas públicas com reflexos no contexto econômico contemporâneo global, regional, nacional e local.

1 A CONSTRUÇÃO DA TERMINOLOGIA “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”

A ideia de sustentabilidade, atualmente tão discutida e propagada, não surgiu simplesmente de uma epifania altruísta de algum ativista ambiental. Ela vem sendo ponderada desde o surgimento dos impactos negativos da primeira revolução industrial, ainda que relativizados em virtude dos aspectos positivos do crescimento econômico proporcionado. Neste sentido, assevera Sachs (2002, p. 47):

Desenvolvimento e direitos humanos alcançaram proeminência na metade do século, como duas ideias-força destinadas a exorcizar as lembranças da Grande Depressão e dos horrores da Segunda Guerra Mundial, fornecer os fundamentos para o sistema das Nações Unidas e impulsionar os processos de descolonização.

Em um registro histórico mais recente, tem-se na retentiva que em 1968 foi fundado o denominado Clube de Roma⁴, revelando um cenário em que um grupo de líderes mundiais e cientistas advertiram sobre o ritmo acelerado e, assim, insustentável de exploração das riquezas e recursos naturais (conforme então verificado em escala global), inclusive em função do significativo potencial poluidor decorrente da queima de combustíveis fósseis (porquanto, à época, já em níveis superiores ao da capacidade de recuperação, regeneração e reequilíbrio dos distintos ecossistemas afetados).

O objetivo foi, de conseguinte, a criação de uma consciência ambiental que fosse contra o irracional consumismo mundialmente progressivo e a correlata possibilidade de um colapso da humanidade, por intermédio da adoção de algumas medidas preventivas e precaucionais que afastassem os riscos quanto à proteção e restabelecimento do equilíbrio meio ambiental, o que defluiu em várias políticas de gerenciamento e educação ambiental (SPAREMBERGER; PAZZINI, 2011).

A advertência do Clube de Roma surgiu em um documento intitulado *The limits to growth* (MEADOWS *et al.*, 1972), que, “[...] embora criticado em seus cálculos e prognósticos, considerados muito radicais, influenciou a elaboração dos estudos preliminares para a Conferência de Estocolmo, [...]” (GRANZIERA, 2014, p. 58).

E, no plano mundial, a Conferência de Estocolmo, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), foi o evento pioneiro que versou sobre meio ambiente e desenvolvimento econômico-social, de forma paralela e interdisciplinar realizada em 1972, na Suécia, consubstanciando-se, assim, em um marco histórico para o Direito Ambiental Internacional contemporâneo.

Pode-se identificar a Conferência de Estocolmo de 1972 como um marco histórico, empreendido por múltiplos Estados, da qual originou-se um instrumento de Direito Internacional com o intuito de coordenar esforços direcionados para a proteção ambiental (Sachs, 2009). Não que nenhuma outra ferramenta tenha sido criada antes disso – pode-se citar, como exemplo, a Convenção relativa à preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural, de 1933, e a Convenção Internacional sobre a regulação da pesca da baleia, de 1946 – mas 1972 marcou o ano em que o conceito de desenvolvimento sustentável começou a ser elaborado, estabelecendo, pela primeira vez, a conexão entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico. A Conferência de 1972 também trouxe uma nova abordagem para a questão, qual seja, a da cooperação internacional. Reconhecendo-se que a degradação ambiental

4 O Clube de Roma é uma organização não governamental (ONG) que teve início em abril de 1968 como um pequeno grupo de profissionais empresários, diplomatas, cientistas, educadores, humanistas, economistas e altos funcionários governamentais de distintos Estados que se reuniram para tratar de assuntos relacionados ao uso indiscriminado dos recursos naturais, com prejuízos ao meio ambiente em termos mundiais (THE CLUB OF ROME, 2019).

não respeita limites fronteiriços, chega-se à conclusão lógica de que o assunto deve ser tratado de forma coletiva, conforme ressalta Vicuña (MATA DIZ; ALMEIDA, 2014, p. 113).

Como esperado, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 gerou divergências entre nações desenvolvidas e em processo de desenvolvimento, já que estas também baseavam sua economia na industrialização, então ainda incipiente, vendo, por isso, a questão ambiental ser posta como um obstáculo (claramente de dominação) pelos Estados em processo mais evoluído e avançado, conforme explicado por Varela (2003, p. 30):

A pressão em favor dos limites ambientais pedidos aos países do Sul era vista como um instrumento utilizado pelo Norte para bloquear o desenvolvimento econômico dos países emergentes; atitude esta refletida nos discursos dos diplomatas do Sul, que se opunham à questão ambiental e defendiam o mesmo direito de destruir a natureza que tinham usufruído os países do Norte durante as épocas de maior desenvolvimento econômico.

Não obstante, à luz dos conceitos tratados na referida Conferência e dos princípios que estabelece em sua Declaração (ONU, 1973), surge a necessidade de distinção entre algumas ideias e concepções que passam a ganhar força, dentre as quais, é de se ressaltar, a de sustentabilidade, que, nesse contexto, acaba tendo “[...] por finalidade buscar compatibilizar o atendimento das necessidades sociais e econômicas do ser humano com a necessidade de preservação do meio ambiente” (SIRVINSKAS, 2013, p. 139).

Dessa maneira, apesar de não se ter então chegado a um consenso sobre a proteção ambiental (e até hoje não se chegou), pode-se dizer que o marco inicial nas deliberações ambientais se deu com a Conferência de Estocolmo, que, sobretudo, demonstrou a efetiva preocupação com a capacidade humana de consumo e degradação dos recursos e riquezas naturais.

Na sequência dos acontecimentos, o ano de 1987, mais uma vez sob os auspícios da ONU, igualmente revela-se um marco para a questão meio ambiental mundial, pois quando publicado o Relatório “Our Common Future” (Nosso Futuro Comum), também conhecido por Relatório Brundtland (ONU, 1987) – assim intitulado em homenagem à primeira ministra da Noruega (Gro Harlem Brundtland), então presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), responsável por sua elaboração –, no qual se tem a gênese oficial do termo “sustentabilidade” em sua acepção mais contemporânea:

Na essência, desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e aprimoram o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas⁵ (ONU, 1987, p. 43).

Para Granziera, desenvolvimento sustentável, em decorrência, guarda uma inerente perspectiva futura, enquanto fator de ponderação dos riscos da sociedade hodierna com vistas à preservação da mesma capacidade de exploração dos recursos e riquezas naturais por parte das gerações do porvir:

A expressão *Desenvolvimento Sustentável* tem a ver com o futuro. As atividades humanas desenvolvidas em certo momento devem considerar, à luz da disponibilidade dos recursos naturais utilizados, a possibilidade de manter-se ao longo do tempo, para as gerações futuras. Se uma determinada atividade pressupõe o esgotamento dos recursos naturais envolvidos, devem ser redobrados os cuidados na autorização de sua implementação, chegando-se ao limite de restringi-la (2014, p. 58).

E, ainda nesse diapasão de sua atual configuração, Romeiro (2012, p. 70) assevera:

O desenvolvimento sustentável pode ser atingido com um conjunto de políticas capazes de, simultaneamente, garantir o aumento da renda nacional, o acesso a direitos sociais básicos (segurança econômica, acesso a saúde e educação) e a redução do impacto do aumento da produção e do consumo sobre o meio ambiente.

De conseguinte, diante dessa novel concepção do que se passa a considerar como desenvolvimento sustentável, no início da década de 90 (mais precisamente em 1992), o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente conhecida como RIO 92, em que um expressivo número de chefes de Estado deliberaram para, na subsequência, se editar uma série de princípios que reafirmaram o comprometimento mundial com a questão ambiental, avaliando o progresso e as lacunas das políticas públicas empregadas até então a respeito.

Em tese, o que se buscava era dar seguimento ao propósito anteriormente discutido, saindo-se do plano das teorias e se ingressando no plano pragmático em busca da efetividade dos preceitos, fase em que “[...] permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que

⁵ No original: “In essence, sustainable development 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” (*sic*).

os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos” (FIO-RILLO, 2013, p. 72).

A Conferência resultou na elaboração da sua Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992) e da Agenda 21⁶ (1992), que, como vários outros documentos já publicados, serviram de inspiração e fundamento para a posterior edição da iniciativa apelidada de Carta da Terra (CCT, 2000)

O projeto da Carta da Terra inspira-se em uma variedade de fontes, incluindo a ecologia, as tradições religiosas, a literatura sobre ética global, o meio ambiente e o desenvolvimento, a experiência prática dos povos que vivem de maneira sustentada, além das declarações e dos tratados intergovernamentais e não-governamentais relevantes (GADOTTI, 2008, p. 13).

Dando sequência aos fóruns de discussões organizados pelas Nações Unidas, realizou-se no ano de 2002, em Johannesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em que se buscou debater as propostas da Agenda 21 (ONU, 1992) e fazer um balanço da CNUMAD, ocorrida na década anterior. Neste evento, se enfatizou a necessidade de erradicação da pobreza e da universalidade do acesso à água (ONU, 2002), sendo, todavia, uma reunião cujas repercussões concretas não atenderam às expectativas em comparação às Conferências anteriores.

Após mais uma década, os Estados-membros da ONU voltaram a se reunir no Rio de Janeiro que, em 2012, sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), visando à fixação de metas globais de desenvolvimento sustentável capazes de ser aplicadas internacionalmente, embora com adaptações às realidades nacionais.

O principal destaque dessa cúpula orbitou em torno do compromisso assumido pelos Estados-membros para a erradicação da pobreza extrema e também do lançamento de um processo intergovernamental para a ulterior criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's) (ONU, 2015), mediante uma reavaliação dos então ainda vigentes Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's) (UN, 2000).

Nesse sentido, em setembro de 2015, após mais de três anos de discussão e elaboração, ocorreu a oficialização dos ODS's (ONU, 2015), mediante a aprovação de uma resolução internacional por 193 (cento e noventa

⁶ Conforme informado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de cidades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (BRASIL, 2019).

e três) Estados em uma reunião da Assembleia Geral da ONU, em Nova York.

O documento em que contidos os ODS's, denominado de Agenda 2030 (ONU, 2015), ressalta a necessidade de erradicação da pobreza extrema como um dos objetivos centrais, abordando, além das três grandes dimensões tradicionais (econômica, social e ambiental), outras duas vertentes pertinentes ao desenvolvimento sustentável: a paz e a parceria.

A nova Agenda 2030 (ONU, 2015) versa sobre 17 (dezessete) objetivos, com 169 (cento e sessenta e nove) metas, a serem alcançados até o ano de 2030 de acordo com as métricas de 232 (duzentos e trinta e dois) indicadores internacionais que orientam diretamente os esforços estatais no sentido de eliminar a pobreza extrema e a fome, reduzir as desigualdades, assegurar o progresso econômico, social e tecnológico, garantir a gestão sustentável dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade, entre outros segmentos sociais abarcados por correlatas políticas públicas.

Por isso, a Agenda 2030 (ONU, 2015) é uma atualização, repita-se, em função de uma profunda reavaliação da efetivação dos ODM's (UN, 2000), a qual sintetiza os compromissos internacionais estatais que vêm sendo firmados ao longo das últimas décadas (mais especificamente desde a Conferência de Estocolmo, em 1972) em matérias ambientais e outras por elas influenciadas ou permeadas (ante sua transversalidade horizontal sistêmica e integrativa), vez que encerra a inclusão de alguns outros aspectos relevantes e atuais considerados como essenciais ao desenvolvimento em seus objetivos e metas, inclusive a partir das duas vertentes que alberga em acréscimo ao tradicional tripé da sustentabilidade, a exemplo do que ocorre com Pacto Global (ONU, 2019), a seu turno visto como a síntese dos compromissos empresariais em torno da sustentabilidade corporativa, com suas quatro áreas de atuação (direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção) e seus 10 (dez) princípios.

Verifica-se, então, que os ODS's (ONU, 2015), como também seus precedentes ODM's (UN, 2000), em si, revelam-se como uma resposta dos Estados-membros após diversos encontros internacionais promovidos pelas Nações Unidas quanto à premente necessidade de se fixar que "O uso produtivo não necessariamente precisa prejudicar o meio ambiente ou destruir a diversidade, se tivermos consciência de que todas as nossas atividades econômicas estão solidamente fincadas no ambiente natural" (SACHS, 2002, p. 32).

Com efeito, passadas décadas de deliberações sobre questões

ambientais, a grande maioria dos líderes mundiais adquiriram não apenas a consciência de uma concepção estatal ecológica, mas também uma convicção sobre a necessidade de atuação estatal pautada por uma visão holística e ambientalmente integrada de políticas públicas, ante a obrigação de não apenas se trabalhar pela perpetuação da espécie, mas, sobretudo, pela manutenção das atividades econômicas e da produtividade mundial.

E, paralelamente à elaboração por parte dos Estados do conceito de desenvolvimento calcado na sustentabilidade, o mundo corporativo e a sociedade de consumo despertam para as limitações inerentes à exploração dos recursos e riquezas naturais, a qual, em função de uma valoração não apenas econômica, mas também socioambiental, começa a ser global, regional, nacional e localmente regrada em prol da sua racionalização (isto é, ainda que por meio da coercibilidade e da adoção de novas políticas públicas), introduzindo-se, de conseqüente, mudanças na cadeia produtiva capazes de restabelecer o equilíbrio ecológico anteriormente afetado e, assim, efetivar-se o metaprincípio ambiental de desenvolvimento sustentável.

2 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA PÁTRIA EM MATÉRIA AMBIENTAL: BREVES CONSIDERAÇÕES A PARTIR DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE MEIO AMBIENTE E DE RESÍDUOS SÓLIDOS

No Brasil, a preocupação ambiental fora incorporada ao ordenamento jurídico no início da década de 1980, notadamente pela edição da Lei n. 6.938/81 que, de forma arrojada para a época, estabelecia a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

A regulação legislativa supracitada, que prevalece até os dias atuais, embora sofrendo algumas alterações ao longo dos anos, prevê em seu art. 2º que tal política “[...] tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, [...]” (*sic*), sendo este um importante marco legislativo porquanto, como visto pela literalidade do seu texto, desde a década de 1980 já positivava a concepção de desenvolvimento fundada no dito tripé da sustentabilidade (econômica, ambiental e social), posteriormente ratificada no ulterior texto constitucional.

Tal dispositivo legal, cumpre salientar, revela-se como verdadeiro paradigma normativo, vez que adota, expressamente, o contexto de equilíbrio entre o viés social e o de crescimento econômico baseado na exploração

dos recursos e riquezas naturais, conforme leciona a doutrina pátria:

A conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado *desenvolvimento sustentável*, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras (SILVA, 2010, p. 25).

Nesse sentido, com a promulgação da Carta Magna de 1988, o meio ambiente recebe uma atenção ainda mais especial, com um capítulo constitucional próprio e inserido no título da ordem social, composto pelo art. 225, e seus §§ 1º a 7º, o qual, sem estabelecer uma definição específica de sustentabilidade, desenvolvimento ou de desenvolvimento sustentável, aborda esta temática em seu *caput*, ao versar alguns pontos expressados no alhures referido Relatório Brundtland (ONU, 1987), integrando-se, de forma sistemática, com outros dispositivos tanto da ordem social (art. 193), como da ordem econômica (art. 170, VI).

De tal modo, nacionalmente, tem-se uma verdadeira revolução normativa em matéria ambiental, pois são adotados conceitos e princípios inovadores no corpo do texto constitucional que se compatibilizam com a então emergente consciência ambiental internacional (art. 225, VI), permitindo se encarar o patrimônio ambiental não mais pela orientação civilista do direito à propriedade, e, sim, considerando-o como um bem público, de uso comum do povo (art. 225, *caput*), cuja regulação é vista como um mecanismo que tem por objetivo o cumprimento da sua específica função social e, de conseguinte, a criação de interesses difusos e coletivos a respeito.

Ademais, o art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, também incorpora a ideia de solidariedade intergeracional quando tutela o direito das gerações presentes (solidariedade sincrônica), sem prejuízo das futuras (solidariedade diacrônica), consagrando a exploração dos recursos e riquezas naturais segundo uma dinâmica de produção que respeite o equilíbrio meio ambiental, inclusive enquanto um dever de preservação e defesa posto ao Estado e à coletividade (responsabilidade intergeracional), de modo que os descendentes da hodierna sociedade do risco e da informação possam usufruir das mesmas condições e possibilidades ecológicas para suprir suas necessidades de sustento e desenvolvimento (equidade intergeracional).

A então nova ordem jurídica brasileira, dessa maneira, reconhece o valor da biodiversidade natural, humana e social, e, assim, em respeito às diferenças e peculiaridades regionais, estabelece competência legislativa suplementar aos Estados-membros (art. 24, da Constituição de 1988), bem

como atribui aos Municípios competência para legislar em assuntos de interesse local (art. 30, da Constituição de 1988), de sorte a possibilitar o desenvolvimento regional de forma sustentável. Como bem explica Sachs (2002, p. 53):

De modo geral, o objetivo deveria ser o do estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente da estratégia de desenvolvimento.

Portanto, o texto constitucional de 1988 ostenta um mandamento bastante evoluído, elaborado com observância a critérios multidisciplinares e uma abordagem social, política, econômica, ambiental e cultural, tendo como norte o desenvolvimento sustentável.

Vale ressaltar que o Brasil, influenciado por sua Constituição Federal e sua política nacional meio ambiental, tem gradualmente incorporado a sustentabilidade em suas políticas públicas (e os contratos administrativos que as concretizam), consoante uma transversalidade ambiental integradora, já possuindo, para tanto, uma estrutura jurídica bastante avançada, com normas sobre recursos hídricos, florestas, resíduos sólidos, tutela da fauna e da pesca, crimes e licenciamentos ambientais etc., acentuando-se, gradativamente, a necessidade de uma circularidade econômica de tendência vanguardista global.

Todavia, é de se mencionar que a efetividade de tal legislação adotada pelo País ainda não tem se verificado em sua plenitude, a qual, se um dia for realmente observada, ensejará “[...] uma endógena “*vitória tripla*”, ao atender simultaneamente os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica, os três pilares do desenvolvimento sustentável” (SACHS, 2002, p. 35).

No contexto dessa observação, há que se realçar a sanção da Lei n. 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual, malgrado ainda busque sua maior efetividade nas distintas esferas e níveis administrativos públicos pátrios, claramente implica um importante avanço para a implementação da tão necessária e almejada circularidade econômica, concebida em paralelo e de forma concomitante a todos os demais esforços de gestão dos resíduos sólidos.

Trazendo uma notória preocupação não apenas com a gestão dos resíduos sólidos e seu potencial poluidor, mas também com seu intrínseco aspecto socioeconômico, a Lei n. 12.305/10 permite que a atividade de seu reaproveitamento e reciclagem se agregue à cadeia produtiva com

significativo valor não apenas econômico (ampliando o seu ciclo de vida), mas também social, incorporando um segmento da sociedade, antes marginalizado e relegado à pobreza, à disciplina desta tão sensível questão de matéria ambiental, inclusive enquanto uma política pública adotada em todos os níveis federativos, merecendo, portanto, toda a atenção legislativa dispensada.

Com isso, no exemplo dado, torna-se a atividade de gestão dos resíduos sólidos devidamente incorporada à cadeia produtiva, como parte do seu ciclo, promovendo, na medida do possível, uma almejada equitativa redistribuição de resultados em busca da erradicação da pobreza extrema de forma integrada à redução da poluição, a implicar uma sustentabilidade no processo de desenvolvimento, conforme é explicitado por Silva (2010, p. 25-26):

Requer, como requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza (CF, art. 3º), de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça as necessidades da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável.

E tal redistribuição equitativa de resultados econômicos, com uma busca da erradicação da pobreza extrema de forma integrada à redução da poluição, na legislação em comento sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, se verifica amparada por meio de mecanismos inclusivos e protetivos de vulnerabilidades para incremento da coesão social pátria, como, entre outros instrumentos, o incentivo à participação de cooperativas de catadores de lixo na sua gestão (art. 8º, IV), o que se tem ainda mais facilitado em função da previsão de dispensa de licitação na contratação desta mão de obra por parte do Poder Público para prestação deste serviço (art. 36, § 2º). A respeito, Sachs (2002, p. 55) entende que:

De maior importância, pelo lado positivo, foi a intensa reflexão sobre as estratégias de economia de recursos (urbanos e rurais) e sobre o potencial para implementação de atividades direcionadas para a *ecoeficiência* e para a produtividade dos recursos (reciclagem, aproveitamento de lixo, conservação de energia, água e recursos, manutenção de equipamentos, infraestruturas e edifícios visando à extensão do seu ciclo de vida).

Tem-se, à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos (adotada segundo o previsto na Lei n. 12.305/10), uma relevante aplicação

da hodierna concepção de sustentabilidade e economia circular, principalmente ao se levar em conta elementos de cunho ambiental e de responsabilidade social, com ações afirmativas de inclusão (social e econômica) interligadas com os institutos de Direito Administrativo e Ambiental, incentivando a economia local a gerar recursos a partir da mitigação de um passivo ambiental local:

Mais do que nunca, precisamos retornar à *economia política*, que é diferente da economia, e a um planejamento flexível negociado e contratual, simultaneamente aberto para as preocupações ambientais e sociais. É necessária uma combinação viável entre economia e ecologia, pois as ciências naturais podem descrever o que é preciso para um mundo sustentável, mas compete às ciências sociais a articulação das estratégias de transição rumo a este caminho (SACHS, 2002, p. 60).

Nesse aspecto, a gestão integrada, como no exemplo ora enfocado dos resíduos sólidos, além de promover a utilização de mão de obra ociosa e marginalizada em seu processo, também contempla a adoção de tecnologias que possibilitam a sustentabilidade econômica do empreendimento (inclusive tendo a *internet* como um dos principais recursos na hodierna sociedade da informação) a, assim, não somente fomentar atividades ambientalmente equilibradas, mas também geradoras de renda e de inclusão social – mediante a implementação de novas relações vocacionadas à melhora da socialidade pátria (SIMMEL, 1983) –, sendo esta iniciativa aqui observada – da gestão dos resíduos sólidos – apenas uma, em um universo de possibilidades, que, de modo geral, viabiliza a efetivação da legislação ambiental para alcançar-se a sustentabilidade tão desejada.

3 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO EXPRESSÃO DO *TRIPLE BOTTOM LINE*⁷ E DOS PILARES DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS'S)

Acredita-se, dessa maneira, que a sustentabilidade se consubstancia em todo um conjunto de ações objetivamente dirigidas a manter a longevidade dos recursos e riquezas naturais em condições economicamente exploráveis (na atualidade, preferencialmente de forma circular) para atender às necessidades das gerações presentes e futuras (em evidentes equidade e responsabilidade intergeracionais), a fim de que tais recursos e riquezas sejam não apenas preservados, mas, na medida do possível, restabelecidos, inclusive levando-se em consideração a capacidade de regeneração meio ambiental.

⁷ As ideias contidas neste tópico se verificam anteriormente em parte tratadas, de forma isolada, em Caldas e Moraes (2016) e Caldas (2019), sendo ora apresentadas com acréscimos, revisões e modificações.

Por isso, esse conceito de sustentabilidade, quando aplicado à atuação humana frente ao meio ambiente, por si só traz a necessidade de que seja plenamente assimilável pelas atividades econômicas, sem que isso configure obstáculo ao desenvolvimento por seu intermédio colimado, implicando, de conseguinte, uma resiliência capaz de introduzir adaptações e transformações nas estruturas organizacionais e procedimentais empresariais, mediante uma novel concepção corporativa de circularidade na cadeia produtiva, devidamente comprometida com os princípios ambientais do Pacto Global (ONU, 2019) e, por extensão, dos ODS's (ONU, 2015).

Nesse contexto, entende-se que sustentabilidade é a capacidade de um indivíduo, ou grupo (de indivíduos ou empresas e aglomerados produtivos, em geral), manter-se inserido num determinado ambiente sem, contudo, impactá-lo negativamente de forma a degradá-lo por completo, possibilitando, assim, ulterior restabelecimento ou regeneração.

Assim, pode-se concebê-la como a capacidade de utilizar-se de riquezas e recursos naturais para, de alguma forma, devolvê-los processados ao planeta por intermédio de práticas ou técnicas observadas para seu restabelecimento e regeneração, segundo uma circularidade econômica agregadora de vários conceitos correlatos (como *design* regenerativo, economia de performance, *cradle to cradle* – do berço ao berço –, ecologia industrial, biomimética, *blue economy* e biologia sintética).

Com efeito, toda essa conceituação atual de sustentabilidade (inclusive corporativa) que objetiva uma reconfiguração da economia e seu processo de produção, pela introdução da circularidade, com responsabilidade social em função de uma transversalidade horizontal sistêmico-integrativa das questões ambientais, como alhures (MATA DIZ; CALDAS, 2016) e acima (SACHS, 2002) já referido, é alicerçada em três pilares: social, econômico e ambiental. Para se desenvolver de forma sustentável uma empresa, deve-se, portanto, atuar de sorte a que esses três pilares coexistam e interajam de maneira harmoniosa.

Criado em 1994 por Elkington (2004), o termo *triple bottom line* significa que todas as entidades, governamentais ou não, no desempenho de suas atividades, necessitam observar um viés não meramente social ou econômico, mas também ambiental para um desenvolvimento havido por sustentável. A definição de Elkington (2004), claramente direcionada para o universo corporativo, baseava-se nos 3P's, tais sejam, *profit* (lucro), *people* (pessoas) e *planet* (planeta).

O conceito recebeu críticas relativas à falta de clareza no momento de se ponderar e aplicar as respectivas variáveis, mas a importância do *triple*

bottom line é inegável para a manutenção da defesa do desenvolvimento sustentável em vários âmbitos, principalmente ante a patente necessidade de um ordenamento jurídico consistente e coerente com um maior nível de proteção ambiental (MATA DIZ; GOULART, 2013), o que mais recentemente restou corroborado, inclusive, pelas Nações Unidas, tanto por seus ODM's (UN, 2000) como pelos ulteriores ODS's (ONU, 2015), os quais foram algo além, trazendo mais dois alicerces (paz e parceria) em acréscimo aos três tradicionais, escolhidos dentre uma variedade possível reconhecida pela doutrina (e.g., FREITAS, 2016; SACHS, 2002).

No âmbito da governança corporativa, há que se reconhecer que o método do *triple bottom line* formulado por Elkington (2004) influenciou, e ainda influencia, a atuação das empresas privadas voltadas para o cumprimento da dimensão ambiental e social, já que o

[...] denominado TBL (1998), avalia o desempenho organizacional não somente pelo lucro proporcionado pelo negócio, porém, ainda pela integração da performance nas dimensões econômica, social e ambiental. Para uma organização ser bem-sucedida, lucrativa e entregar valor aos seus acionistas, precisa ser administrada, considerando-se estas três dimensões. O Triple Bottom Line é formado pela Eficiência Econômica, Equidade Social e Preservação Ambiental (LOURENÇO; CARVALHO, 2013, p. 12).

E corroborando ao que acima afirmado sobre a existência de uma variedade reconhecida pela doutrina de possíveis elementos para a sustentabilidade, Carli e Costa (2016, p. 847), ao analisarem o conceito *sub examine* do *triple bottom line*, verificam existirem outros dois, os quais identificam como político e cultural,

[...] além dos três elementos propostos por John Elkington, há de se levar em conta também, ao perfilar o conteúdo da sustentabilidade, os aspectos políticos e culturais. Nessa senda, a sustentabilidade estaria firmada em cinco e não em apenas três pilares, os quais seriam: lucro empresarial, pessoas, meio ambiente natural, meio ambiente do trabalho e cultural e aspectos políticos. As relações entre empresa-empregado e empresa-comunidade devem ser construídas a partir da ética, do respeito e do cuidado.

A seu turno, os ODS's agregam aos três elementos propostos por Elkington, outros dois como acima brevemente referidos, a paz e a parceria (ONU, 2015), de sorte a enfatizar um desenvolvimento sustentável imiscuído com a democracia participativa/deliberativa e, outrossim, com a dita “paz-como-governança” (RICHMOND, 2010), ou seja, a implicar um exercício concertado de tomada de decisões estatais, tornando-as mais

legitimadas ao final do processo, em um ganho e incremento democráticos em função da paz social defluente de um sistema de práticas colaborativas para a solução de conflitos de forma consensual, dialógica.

Portanto, faz-se necessário analisar, diante desses pilares sobre os quais a concepção contemporânea de desenvolvimento sustentável busca supedâneo, como a dimensão ambiental traz ínsita uma transversalidade horizontal que os integra de forma sistêmica, inclusive em relação às políticas públicas que inspiram, impregnadas pela concepção global da circularidade econômica e responsabilidade social inclusiva, agregadora e protetiva (das vulnerabilidades), devidamente concretizadas, vale guardar-se na retentiva, pelos correlatos contratos administrativos (MATA DIZ; CALDAS, 2016).

4 A TRANSVERSALIDADE HORIZONTAL SISTÊMICO-INTEGRATIVA DA DIMENSÃO AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL⁸

Para uma melhor compreensão do corte horizontal proporcionado pela transversalidade ambiental, promotora da integração das políticas públicas planejadas em projeção estatal da hodierna acepção de desenvolvimento sustentável (cuja concreção tem-se, repita-se, nos contratos administrativos, obrigatoriamente sustentáveis – art. 3º, *caput*, da Lei n. 8.666/93), torna-se assaz pertinente a correta delimitação da expressão “transversalidade ambiental” para que o estudo não reste, de algum modo, com ambiguidades ou falseamentos. Dessa maneira, de acordo com Mata Diz e Caldas (2016, p. 254),

[...] refere-se à capacidade que um setor possui de atingir todas as demais áreas com as quais pode se correlacionar, e, dentro do universo jurídico, essa transversalidade, mais especificamente no âmbito das políticas públicas de meio ambiente, surge a partir do momento em que há a necessidade de sua integração (das questões ambientais) com as demais políticas públicas setoriais (energética, de transporte, de saúde, agrícola, de comércio etc.).

Percebe-se, com isso, que o meio ambiente, pelo enorme alcance de sua definição e de seus componentes (naturais ou artificiais), interpenetra todos os setores econômicos e sociais e impõe sua condição de patrimônio ecológico em áreas tradicionais na busca do equilíbrio do sistema ambiental.

⁸ As ideias contidas neste tópico se verificam anteriormente em parte tratadas, de forma isolada, em Caldas (2019), sendo ora apresentadas com acréscimos, revisões e modificações.

Enquanto princípio, a transversalidade tem uma relação direta com os valores da sustentabilidade, permeando todos os setores das políticas públicas de um Estado em promoção do seu desenvolvimento, considerado por Seers (1972) como a própria criação do bem comum.

Esses valores, traduzidos na preocupação institucionalizada com as pessoas e com o planeta, sem deixar de lado a finalidade originária do desenvolvimento econômico (qual seja, o lucro), dialogam entre si horizontalmente, em busca de um equilíbrio integrado.

Em tal tessitura, ressaí de grande relevância o caráter multidisciplinar do Direito Ambiental, o qual, em sua gênese, encerra elementos conceituais originários de outros ramos do conhecimento, como as Ciências naturais, entre as quais tem-se a Geografia e a Biologia que permitem, mediante a utilização dos seus conceitos, uma tutela jurídica específica de determinados bens ambientais, como a fauna, a flora ou os recursos hídricos. É da Geografia, *v. g.*, que se extraem os conceitos relativos à demografia e migrações que embasam a adoção de políticas públicas visando assegurar a dignidade e igualdade do capital humano.

Em um corte horizontal de concreção do princípio da integração, a transversalidade proporcionada torna-se responsável por introduzir a sustentabilidade (ambiental, econômica e social) no planejamento e implementação de todas as políticas públicas: “Os princípios de integração política e planejamento vão ao encontro da ideia de integração econômica, ambiental e social. Integração política envolve a criação de novas estruturas, a reforma das instituições existentes e a transformação dos processos políticos atuais” (CLARO; CLARO; AMANCIO, 2008, p. 291).

Diante dessa transversalidade horizontal sistêmico-integrativa ambiental é que o *greening* das políticas públicas (e de seus correlatos contratos administrativos⁹) representa uma das fórmulas globalizadas – dentro da hodierna sociedade do risco (cujas repartição e flexibilização se dão conforme os princípios da precaução e prevenção) e da informação (devidamente potencializada por sua disseminação na *internet*) – de executá-las e efetivá-las com vistas ao desenvolvimento sustentável, o qual, inclusive, passa a ser visto segundo a concepção não apenas dos 3P’s (do *triple bottom line*), mas também dos 5P’s (dos ODS’s).

O ordenamento jurídico pátrio, diante dessa realidade, tem se revelado consonante com tal transversalidade horizontal sistêmico-integrativa

9 Ajustes públicos, estes, considerados como o *locus* onde as políticas públicas galgam o seu maior grau de concreção.

ambiental, e seus reflexos econômicos (*e.g.*, de circularidade e outras formas de gestão dos resíduos) e sociais (quanto à responsabilidade inclusiva, agregadora, promotora de coesão e de proteção às vulnerabilidades) na implementação (integrada) das políticas públicas sustentáveis, devidamente harmonizadas sob um ponto de vista ético, cultural e político (CARLI; COSTA, 2016).

A introdução de critérios socioambientais (inclusive vistos como requisitos para a habilitação de participantes/parceiros) nas políticas públicas planejadas pelo Estado para atenção e respeito às vulnerabilidades de determinadas parcelas da sociedade, bem como a preferência por serviços ou bens ecologicamente adequados e socialmente inclusivos, em si, demonstra o esforço da Administração Pública no sentido de uma conscientização a prol da sustentabilidade traduzida, outrossim, pela necessidade de uma racionalidade ambiental na exploração das riquezas e recursos naturais (LEFF, 2002).

Dessa forma, o caráter interdisciplinar que a transversalidade ambiental agrega às políticas públicas, em si, implica um comprometimento com o desenvolvimento sustentável, *maxime* ao serem, ainda, instrumentalizadas pela resiliência ínsita à integração política verificada (CLARO; CLARO; AMANCIO, 2008), adquirindo imprescindível dinamismo para atenderem às vulnerabilidades em concreção dos direitos fundamentais sobre os quais versam, bem como para o redimensionamento da cadeia produtiva por intermédio de uma circularidade econômica.

E tal integração política, com sua ínsita resiliência das estruturas organizacionais e processos decisórios estatais e empresariais – estes comprometidos inclusive com os princípios do Pacto Global (ONU, 2019) –, em concomitância com a integração dos alicerces do hodierno desenvolvimento sustentável global (5P's), resta maximizada e atualizada por intermédio da reavaliação participativa/deliberativa quadrienal que as correlatas políticas públicas sofrem quando da reedição dos Planos Plurianuais (PPA's), em que se verificam juridicamente postas, pois a cada reexame do seu contexto de implementação, pode-se adicionar um ponto de vista novo, sugerido em função ou de uma nova necessidade a ser atendida, ou a partir de uma experiência consolidada e bem sucedida, a exemplo do que expressamente previsto no Plano de Ação 2017/2019 (CNODS, 2017) para absorção dos ODS's, e suas metas (ONU, 2015), nas políticas públicas de todas as esferas e âmbitos federativos pátrios.

Assim, considerando tais concepções de desenvolvimento sustentável

e de transversalidade ambiental das políticas públicas, é possível se afirmar que ambas se mostram ainda em processo de evolução e amadurecimento a partir das mais contemporâneas experiências provenientes do *New Public Management* e da *New Public Governance*, cujos valores inicialmente abarcados e em que se alicerçam atualmente (v. g., economia circular global, ações afirmativas inclusivas e protetivas de vulnerabilidades etc.) se revelam em ampliação de seus limites, principalmente a partir da sua intercomunicação horizontal facilitada pela interdisciplinaridade.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, a construção dos conceitos de “transversalidade ambiental” e de “desenvolvimento sustentável” se revela como um processo ainda em evolução, com sua sedimentação obtida gradualmente ao longo do tempo e pela aquisição de uma maior conscientização ambiental da sociedade global do risco e da informação, o que é influenciado por pontos de vista interdisciplinares e de uma dialética horizontalizada, conforme os desafios a serem superados.

Identifica-se, nessa jornada, que os objetivos de desenvolvimento mostram-se resilientes à constante evolução das necessidades humanas, os quais têm sua sustentabilidade traduzida no equilíbrio harmônico entre as suas distintas dimensões, evidenciando-se, entre elas, as ambientais, sociais, econômicas, participativas e pacificadoras de conflitos, cuja efetivação acaba por atender os direitos fundamentais em concreção da dignidade humana em claros Constitucionalismo e Administrativismo de resultado.

As transformações e adaptações da humanidade quanto aos seus meios de vida e de convívio em sociedade, bem como às suas cadeias de exploração e produção econômicas, verificam-se imbricadas em função da transversalidade horizontal sistêmico-integrativa das correlatas questões meio ambientais, o que atualmente se verifica mais perceptível nos planos, programas, projetos e ações estatais que encerram as políticas públicas, as quais são assim positivadas nos distintos níveis federativos pelos respectivos PPA's.

A transversalidade horizontal sistêmico-integrativa das questões meio ambientais, e sua imbricação harmoniosa com as demais questões sociais e econômicas, também se revela almejada pelos Estados inseridos nos contemporâneos processos de globalização e integração, consoante se extrai da Agenda 2030 (ONU, 2015) e do Pacto Global (ONU, 2019), vistos

enquanto mecanismos dotados de um conteúdo claramente interdisciplinar para efetivação do desenvolvimento sustentável globalmente planejado.

Assim, para uma compreensão hodierna da abrangência terminológica do conceito de desenvolvimento sustentável, necessita-se tê-lo conectado ao conceito de transversalidade ambiental, porquanto, não se pode olvidar que a dicotomia entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental é algo ainda por se equalizar em uma discussão globalizada, com a participação dos mais distintos segmentos e interessados, que universalize o entendimento sobre o que vem a ser, na atualidade, sustentabilidade e sua integração sistêmica às políticas públicas globais, regionais, nacionais e locais.

Acima de tudo, é fundamental não se perder de vista que o ponto central nos conceitos de desenvolvimento sustentável e transversalidade ambiental, na realidade, é o homem e sua perpetuação como ser vivente e produtivo no planeta, sendo este o sentido que orienta sua evolução em concomitância a uma cooperação multilateral apta a viabilizar a efetivação dos objetivos traçados em promoção do bem-estar social e da dignidade de todos os seres humanos.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Responsabilidade Socioambiental: Agenda 21*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>. Acesso em: 7 ago. 2019.
- CALDAS, R. C. S. G.; MORAES, K. C. A ética e a sustentabilidade na vertente do “triple bottom line” e a atuação empresarial responsável. In: RIBEIRO SILVA, C. V.; MATA DIZ, J. B.; LIMA, R. M. (orgs.). *Anais do III Seminário Internacional “Estado, Constitucionalismo Social e Proteção dos Direitos Humanos”*. v. 2. Pará de Minas: Virtual Book, 2016. p. 168-195.
- CALDAS, R. C. S. G. Contratação pública sustentável. In: RODRIGUES, N. F. L. C.; MATA DIZ, J. B.; CALDAS, R. C. S. G. (orgs.). *Perspectivas luso-brasileiras sobre contratação pública sustentável*. Lisboa: AAFDL, 2019. p. 39-68.
- CARLI, A. A.; COSTA, L. A. Sustentabilidade ambiental: parâmetro necessário à atividade econômica e requisito essencial à concessão

de benefícios fiscais. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 843-860, 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/viewFile/19832/16224>. Acesso em: 9 abr. 2016.

CLARO, P. B. O.; CLARO, D. P.; AMANCIO, R. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. *Revista Administração – RADUSP*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 289-300, out./dez. 2008. Disponível em: www.rausp.usp.br/download.asp?file=v4304289.pdf. Acesso em: 9 abr. 2016.

CCT – COMISSÃO DA CARTA DA TERRA. *Carta da Terra*. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

CNODS – COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS. *Plano de ação 2017-2019*. Brasília, DF: CNODS, 2017. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Plano-Acao-ComissaoNacional-ODS.pdf. Acesso em: 17 jun. 2018.

ELKINGTON, J. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, A.; RICHARDSON, J. (eds.). *The triple bottom line, does it all add up?: assessing the sustainability of business and CSR*. London: Earthscan, 2004. p. 1-16. Disponível em: <https://www.johnelkington.com/archive/TBL-elkington-chapter.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. *Introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1994.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GADOTTI, M. *Educar para a sustentabilidade: uma contribuição à década da educação para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

GRANZIERA, M. L. M. *Direito Ambiental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEFF, E. *Epistemologia ambiental*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOURENÇO, M. L.; CARVALHO, D. Sustentabilidade social e desenvolvimento sustentável. *RACE – Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, Joaçaba, v. 12, n. 1, p. 9-38, jan./jun. 2013.

MATA DIZ, J. B.; ALMEIDA, F. T. S. A incorporação dos princípios ambientais internacionais pelo sistema jurídico brasileiro e a promoção da sustentabilidade ambiental. In: CUNHA, B. P.; SILVA, M. R. F.; DOMINGOS, T. O. (coords.). *Direito e sustentabilidade I*. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 111-138. Disponível em: www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cff131894d0d56ca. Acesso em: 9 abr. 2016.

MATA DIZ, J. B.; CALDAS, R. C. S. G. Contratos administrativos à luz de novas formas de gestão e da sustentabilidade: por uma concretização do desenvolvimento sustentável no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 249-275, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/267/632>. Acesso em: 17 set. 2019.

MATA DIZ, J. B.; GOULART, R. C. C. A aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias. In: SANCHES, S. H. D. F. N.; BIMFELD, C. A.; ARAUJO, L. E. B. (coords.). *Direito e sustentabilidade*. Florianópolis: CONPEDI, 2013. p. 37-66. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=13>. Acesso em: 9 abr. 2016.

MEADOWS, D. H. *et al.* *The limits to growth*. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. *Report of the United Nations Conference on the human environment, Stockholm, 5-16 June 1972*. New York: ONU, 1973. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/523249?ln=en>. Acesso em: 9 abr. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=en>. Acesso em: 25 mar. 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração*

sobre meio ambiente e desenvolvimento – Rio 1992. 1992a. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>. Acesso em: 9 abr. 2016.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Agenda 21*. 1992b. Disponível em: http://www.conexaoambiental.pr.gov.br/sites/conexao-ambiental/arquivos_restritos/files/documento/2019-05/agenda_21_global_integra.pdf. Acesso em: 17 jun. 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. *Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável*. 2002. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Aeizm1Gtq_QJ:https://www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 9 abr. 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 17 jun. 2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Rede Brasil do Pacto Global*. 2019. Disponível em: https://www.pactoglobal.org.br/assets/docs/cartilha_pacto_global.pdf. Acesso em: 17 jun. 2019.

RICHMOND, O. P. Para além da paz liberal?: respostas ao “retrocesso”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 297-332, jul./dez. 2010.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 ago. 2019.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SEERS, D. What are we trying to measure? *Journal of Development Studies*, London, v. 8, n. 3, p. 21-36, abr./jun. 1972.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMMEL, G. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito ambiental*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito ambiental*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SPAREMBERGER, R. F. L.; PAZZINI, B. O ambiente na sociedade do risco: possibilidades e limites do surgimento de uma nova cultura ecológica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 147-168, jul./dez. 2011.

THE CLUB OF ROME. History. 2019. Disponível em <http://www.clubofrome.org/about-us/history/>. Acesso em: 17 set. 2019.

UN – UNITED NATIONS. *United Nations Millennium Declaration*. 2000. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/United%20Nations%20Millennium%20Declaration.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2019.

VARELLA, M. D. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Artigo recebido em: 28/01/2020.

Artigo aceito em: 30/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

CALDAS, R. C. S. G.; SILVA, C. B. P.; BARROSO, S. F. A transversalidade horizontal sistêmico-integrativa da dimensão ambiental de desenvolvimento sustentável: uma conceituação em evolução. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 41-68, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1749>. Acesso em: dia mês. ano.

DEFENSORES AMBIENTALES EN COLOMBIA Y RAZONAMIENTO ABDUCTIVO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

Felipe Calderón-Valencia¹

Universidad de Medellín

Manuela Escobar-Sierra²

Universidad de Medellín

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el derecho de acceso a la justicia de los defensores ambientales en Colombia a través de la abducción, un modo de inferencia descubierto por el filósofo Charles Sanders Peirce. Tomando un enfoque metodológico cualitativo, la técnica de análisis de datos seleccionada es el “Análisis de Discurso”; aplicarla a las fuentes (normas de derecho colombiano e internacional, y documentos oficiales) permite construir una definición de defensor ambiental acorde al derecho interno; no obstante, el artículo 9° del Acuerdo de Escazú proporciona una definición estructurada que corrige imprecisiones de la legislación colombiana. Este vacío legal es una brecha para defender a quienes protegen el territorio y los recursos naturales. Así, para saltar este obstáculo es necesario, primero, analizar los desarrollos del Acuerdo de Escazú y, luego, estudiar un tipo de lógica alternativa. Finalmente, se concluye dicha disposición puede resolver los problemas de acceso de los defensores ambientales a través del razonamiento abductivo.

Palabras clave: Acuerdo de Escazú; Colombia; defensor ambiental; razonamiento abductivo; violaciones a los derechos humanos.

1 Doctor en Derecho de l'Université Panthéon-Assas (Paris II). Doctor en Derecho de la Universidad de Medellín (UdeM). Magister en Derecho Público Comparado de l'Université Panthéon-Assas (Paris II). Magister en Historia del Derecho de l'Université Panthéon-Assas (Paris II). Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Medellín (UdeM). Co-Presidente de la sección de Justicia Transicional de la Association de Juristes Franco-Colombiens (AJFC). Co-Director de la Clínica Jurídica de Sostenibilidad, Justicia Económica, Derechos Humanos y Empresa (SJEDHE). Abogado de la Universidad de Manizales. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7384-7470> / e-mail: felipecalderonvalencia@gmail.com

2 Doctora en Ingeniería – Industria y Organizaciones por la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Ingeniería Administrativa por la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Gerencia de la Producción y el Servicio por la Universidad EIA. Pregrado/Universitario en Ingeniería Industrial por la Universidad EIA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1865-6238> / e-mail: manuelaescobar@gmail.com

*ENVIRONMENTAL DEFENDERS IN COLOMBIA, AND THE
ABDUCTIVE DEDUCTION IN THE STRUGGLE TO ACCESS TO
JUSTICE*

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the right to access to justice for environmental defenders in Colombia through abduction, a mode of inference discovered by Charles Sanders Peirce philosopher. Under a qualitative methodological approach, the data analysis technique is “Discursive Analysis” and applied to sources (Colombian status, international law, and official documents) it helps to construct the right definition of environmental defender. However, the 9th article of the Agreement of Escazu provides a structured definition that could help the lack of precision in legal definitions narrowly related to environmental defender in Colombian Law. This legal void reveal itself as a gap to defend protect those who protect the land and natural resources. To skip this obstacle it is necessary, first, to analyze the later developments in this subject matter as found in the Agreement of Escazu, and then it is also necessary to study an alternative type of logic. Finally, the conclusion is that, through abductive inference, 9th article interpretation by the judiciary can solve the struggle of environmental defenders’ in access to justice.

Keywords: *Abduction inference; Colombia; environmental defender; Escazu Agreement; human rights violations.*

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el acceso a la justicia de los defensores ambientales en Colombia³ a través de una propuesta argumentativa fundada en el razonamiento abductivo (PARK, 2016), descubierto por el filósofo Peirce (1878) en donde a partir de los dos tipos de inferencias – i.e. inducción y deducción – se propone una tercera, descrita como hipótesis, que parte de un resultando y una regla general para llegar a comprender unos hechos (v. *infra* Tabla 1). Según Copi (2014) los bloques que componen el razonamiento se llaman proposiciones y se manifiestan, de forma simplísima, en el silogismo⁴; denominado, en derecho, como “silogismo jurídico” (KLUG, 2019). En este contexto investigativo, y para alcanzar el objetivo, se recurre al enfoque cualitativo de la ciencia (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2014, p. 7-10), tomando como unidad de análisis o elemento mínimo de estudio (CAVANAGH, 1997; ROTH, 2015) la norma jurídica, los datos pasan a ser recolectados en documentos oficiales en el derecho interno de Colombia, instrumentos internacionales y comunicados de prensa. La técnica seleccionada para el análisis de datos es el “Análisis de Discurso” – AD (WODAK, 2001a), pues da profundidad al análisis de contexto (WODAK, 2001b) y a la dimensión propositiva (VAN DIJK, 2001). Brown y Yule (1983) sostienen que el AD abarca muchas actividades y disciplinas que van desde lo obvio, la lingüística, hasta complejos fenómenos psicosociales relativos al lenguaje; según Renkema (2004) el AD relaciona la relación función-forma – aunque otros las disocien – en la comunicación, aunque van Dijk (1983) complejiza el análisis, proponiendo dicha metodología como una “ciencia

3 Se transcribe una definición de Lozano (2018): “¿Quiénes son los defensores ambientales? ¿Por qué es necesaria su protección? / Los defensores ambientales son personas o grupos que ejercen sus propios derechos humanos fundamentales (como la libertad de expresión y reunión o el acceso a la información y a la justicia ambiental) para proteger otro que tiene un fuerte contenido colectivo: *el derecho a un medio ambiente sano*. Su actividad se encuentra amparada en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos de 1998” (énfasis del texto).

4 “In logic, argument refers strictly to any group of propositions of which one is claimed to follow from the others, which are regarded as providing support for the truth of that one. / [...] In writing or in speech, a passage will often contain several related propositions and yet contain no argument. An argument is not merely a collection of propositions; it is a cluster with a structure that captures or exhibits some inference. We describe this structure with the terms conclusion and premise. The conclusion of an argument is the proposition that is affirmed on the basis of the other propositions of the argument. Those other propositions, which are affirmed (or assumed) as providing support for the conclusion, are the premises of the argument. / [...] Those who defend these arguments, or who attack them, are usually aiming to establish the truth (or the falsehood) of the conclusions drawn. As logicians, however, our interest is in the arguments as such” (COPI; COHEN; MCMAHON, 2014, p. 6).

transdisciplinaria” porque abarca en su propuesta: texto, mensajes y conversación, pero nutriéndose de la teoría las ciencias sociales en general. De hecho, según Grandi (1995) el AD es la mejor para analizar múltiples mensajes que, en su conjunto, forman un solo discurso; lo que realmente cuenta es la calidad de la unidad de análisis mas no la cantidad, adquiriendo gran valor, entonces, el estilo, la estructura y las posibles interconexiones entre las partes del discurso.

En suma, la AD se fija en las reglas y estrategias establecidas en las normas como discurso institucional, posibilitando que se tejan puentes entre las posibilidades que ofrecen ciertos instrumentos internacionales y la visibilidad que requieren los defensores ambientales en Colombia. El enfoque cualitativo encaja con la metodología propuesta, pues permite analizar la relación del Acuerdo de Escazú – AE (2018) con la situación de los defensores ambientales y las circunstancias de hecho – e.g. asesinato sistemático de líderes sociales – y de derecho que, *prima facie*, se imponen como un obstáculo para su aplicación, aunque proponiendo alternativas.

La precaria protección a defensores ambientales es, en parte, culpa de la ausencia de una norma de derecho interno con una definición precisa. Pese a esto, existen elementos para construir una definición específica a partir del artículo 9º del AE, cuya suscripción fue rechazada inicialmente por el gobierno de Iván Duque (COLOMBIA NO SUSCRIBIRÁ..., 2019), pero la presión social lo obligó a suscribirlo recientemente (2019) (Figura 1). Ahora Colombia cuenta con una definición técnica del término defensor ambiental que puede complementarse con instrumentos internacionales y el término “líder social”⁵ (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2018a).

AGENDA	
12 Diciembre	Evento de divulgación de la firma del Acuerdo de Escazú Bogotá, Colombia

Figura 1 Agenda.

Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2019)⁶.

5 En Colombia, “líder social” designa a los activistas políticos y de derechos humanos. Como complemento, puede citarse la definición un tanto más poética, pero que evidencia su labor en la realidad social: “Un líder social es el pegamento de las comunidades. Es quien agrega valor a los territorios. Es quien de sol a sol e incluso en noches y festivos saca de su tiempo y del de su familia para organizar, dar ideas, trazar los pequeños rumbos que junto con todos los rumbos forman el gran rumbo del país” (GONZÁLEZ URIBE, 2018).

6 Así entonces, resulta importante analizar la problemática generada con la demora en la firma del

El artículo 9º tiene una historia interesante. La 7ª Reunión de la negociación del AE había terminado con el término defensor en una suerte de glosario que había sido previsto en el artículo 2 (CEPAL, 2017, p. 15)⁷. Pero en la 8ª Reunión esto fue modificado⁸ y estuvo cerca de ser excluida de la versión final del Acuerdo, hasta que la 9ª Reunión (CEPAL, 2018)⁹ permitió el artículo 9º se titulara: “Defensor de derechos humanos en asuntos ambientales”. La fragilidad de este grupo está en el frágil acceso a la justicia, se transforma un vacío normativo transitorio en una cuestión política y, por esto, la poca atención que prestan los gobiernos a los defensores obliga a tomar medidas fundadas en la filosofía. Tal es el caso de la abducción (v. *supra*), muy útil al derecho porque optimiza la integración normativa fijando un objetivo, ligado a una definición robusta y consistente que permita que la situación de los defensores ambientales sea visible a todo operador jurídico. Aunado a esto, el presente texto responde al reclamo desesperado de los defensores que exigen métodos o soluciones hermenéuticas¹⁰.

Y como la relación entre derechos humanos y sostenibilidad en América Latina y el Caribe (CORTE IDH, 2017a) influye en la percepción sobre violencia sistemática contra los defensores ambientales (WATTS, 2018), es necesario entender que la estructura del AE hay que decir que los derechos de acceso que emanan del Principio 10 de la Declaración de Río (1992) cimantan la definición de defensor ambiental del AE, y estos son el acceso a la: información (v. artículo 5º), toma de decisiones (v. artículo 7º)

Acuerdo con el AD, pues el gobierno de Iván Duque se negó oficialmente a firmarlo y el “discurso” sostenido en la página oficial de la Presidencia dice, descaradamente, lo siguiente: “Al término de la ceremonia en Nueva York, el Embajador Fernández de Soto señaló que ‘la firma de este instrumento ratifica el indeclinable compromiso del Presidente Duque con la promoción de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Asimismo, marca un hito histórico para el cumplimiento de Colombia de los objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas’. Desde el 21 de noviembre, fuertes protestas en las calles de todo Colombia, produjeron una fuerte presión social que obligó al gobierno nacional a reconsiderar la negativa de firmar el Acuerdo de Escazú.

7 El proyecto de disposición establecía: “Por ‘defensores de derechos humanos en asuntos ambientales’ se entiende aquellos individuos, grupos u organizaciones sociales que actúan en la protección y promoción del medio ambiente y de los derechos humanos relacionados”.

8 Esto es narrado en la nota al pie número 10 de los documentos de trabajo de la CEPAL: “En la Octava Reunión del Comité de Negociación, se acordó trabajar sobre las siguientes definiciones: derechos de acceso, autoridad competente, información ambiental, público, personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Se acordó asimismo trasladar la discusión sobre la definición de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales a este artículo”.

9 Artículo 9. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. / 1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad [...].

10 El AD suple la incertidumbre sobre ciertas normas que definen sin ambigüedad a los defensores ambientales.

y justicia (v. artículo 8º) ambientales¹¹. El objeto del AE es la realización de estos derechos en la región (v. artículo 1º), bajo principios de (v. artículo 3º) igualdad, buena fe y no regresividad, entre otros, fortaleciendo las capacidades ambientales de cada Estado parte (v. artículo 10º), donde se contempla su cooperación (v. artículo 11º). Al ser vinculante, el instrumento comprende las capacidades de cada Estado parte (v. artículo 13º); crea “La Conferencia” (v. artículos 15º, 18º y 19º), órgano de administración y control, donde tienen voto (v. artículo 15º)¹². Pero, finalmente, nada de esto sería posible sin defensores ambientales que propicien que el AE se haga efectivo allende su firma y posterior ratificación.

En la región, Colombia merece particular atención a causa de la proliferación de conflictos ambientales (CALDERÓN-VALENCIA; ESCOBAR-SIERRA; BEDOYA-TABORDA, 2019) y el “posconflicto” (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2015a) propiciado por el Acuerdo de Paz (2016)¹³, que no acabó el conflicto¹⁴ y, por el contrario, visibilizó otras actividades criminales: minería ilegal, cultivos ilícitos, deforestación (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, 2015b), paramilitarismo y la aparición de nuevas violencias (SÁNCHEZ LEÓN et al., 2018). En consecuencia, haber firmado la paz marcó el inicio de una oleada de amenazas y el homicidio de líderes sociales (FORST, 2018); entre estos, muchos defendiendo el territorio y el medio ambiente (IEMP; PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2018; US DEPARTMENT OF STATE, 2017).

La situación propiciada por el Acuerdo de Paz ofrece paradojas como el aumento de la producción minera y del turismo; la “pacificación” de zonas ocupadas anteriormente por las FARC-EP creó oportunidades económicas derivadas del acaparamiento de tierras y la expansión ilegal de fronteras agrícolas (SANCHEZ AYALA, 2018). Debido a la débil presencia estatal en dichas zonas, los controles a la actividad extractiva son meramente formales (OLMOS, 2018) y la deforestación que precede a la actividad extractiva y pecuaria resulta difícil de frenar por el debilitamiento institucional a la autonomía territorial (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2018a, 2019), pese al auge del biocentrismo (CORTE

11 Estos también incluyen, entre las disposiciones del mismo acuerdo, su respectiva divulgación (v. artículo 6º) hasta está contemplado un dispositivo para su intercambio interestatal (v. artículo 12º).

12 Además, se creó un fondo de contribución voluntaria (v. artículo 14º).

13 Dicho acuerdo tuvo como partes a al Estado colombiano y la antigua guerrilla de las FARC-EP.

14 No se discute su importancia para Colombia, pero resulta frustrante el poco esmero en su implementación y la débil capacidad del Estado para su implementación.

CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2016a; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2018)¹⁵. A la anterior se suman las dinámicas propias de las bandas criminales emergentes, que alternan el narcotráfico con la minería ilegal (SÁENZ, 2018).

En Colombia, los defensores ambientales lidian con amenazas de origen estatal, paraestatal y antiestatal (UNODC; GOBIERNO DE COLOMBIA, 2017). La cifra de líderes sociales violentados asciende constantemente y los defensores se cuentan entre las víctimas, siendo criminalizados o confundidos con *siniestros de la vida cotidiana* – e.g. líos de faldas, riñas callejeras, hurtos, etc. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015; GLOBAL WITNESS, 2019). Esta situación es un obstáculo para acceder la justicia; no resulta extraño que se sostenga que “Colombia parece preferir el provecho económico sobre la paz” (GLOBAL WITNESS, 2017)¹⁶. Esto hace que los recursos naturales y el territorio sean más vulnerables a la explotación (ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS, 2018), pues se extermina a quienes reclaman el correcto funcionamiento del régimen constitucional.

Para alcanzar el objetivo propuesto, aparte de la presente introducción, el texto se divide en apartados que abordan: (1) un estudio que contrasta la normativa actual con las definiciones de defensor ambiental y afines, llegando, así, a (2) la aplicación del razonamiento abductivo al de acceso a la justicia, parar, finalmente, (3) concluir.

1 NORMA E INTERPRETACIÓN EN LA DEFINICIÓN DE DEFENSOR AMBIENTAL

Según Global Witness (2017), un defensor ambiental es todo aquel que protege derechos territoriales y ambientales, voluntaria o profesionalmente¹⁷. Para la ONU (2019) es quien defiende derechos del medio ambiente e, incluso, derechos constitucionales cuya ejecución promueva un ambiente sano y limpio¹⁸; por extensión, los activista y líderes ambiental, cuya labor

15 El biocentrismo en Colombia se popularizó con la Sentencia T-622 de 2016, gracias a desarrollos latinoamericanos (SILVA; VERDAN RANGEL, 2017) y continúa con fallos como la protección el río Cauca (2019).

16 Como lo menciona el informe: “Colombia: profit over peace [...] Colombia had its worst year on record, in spite – or perhaps because – of the recently signed peace deal”.

17 El fragmento tomado del informe de Global Witness dice: “*anybody who takes peaceful action, either voluntarily or professionally, to protect environmental or land rights*”.

18 “UN Environment considers an environmental defender to be anyone who is defending environmental rights, including constitutional rights to a clean and healthy environment, when the exercise of those rights is being threatened” (UNEP, 2019).

es premiada con el “Nobel Verde” (GOLDMAN FUND, 2019). Ante todo, ser defensor ambiental significa ser defensor de derechos humanos: persona cuya “condición de liderazgo social se fundamenta en dos pilares: la actividad concreta que esta persona desempeña y el reconocimiento que de esta actividad hace la comunidad en la que se encuentra inserta” (CINEP/PPP et al., 2018, p. 8); él conduce, coordina o apoya “procesos o actividades de carácter colectivo que afectan positivamente la vida de su comunidad, mejoran y dignifican sus condiciones de vida o construyen tejido social”, sin necesariamente dependa de un salario.

Doctrinalmente, lo esencial está en su labor y lo que representa para las comunidades; los “líderes y lideresas sociales son el alma de los territorios... son la esperanza de paz en la coyuntura histórica que vive Colombia...” (CAJAR, 2018, p. 3). Muchas veces, la labor de lideresas y líderes sociales potencia o incluso suple la autoridad estatal, pues se encargan del “cumplimiento de los derechos humanos, promueven desarrollo, defiende el medio ambiente, exigen sustitución de cultivos, incentivan la participación efectiva de los ciudadanos, son constructores de la paz y del tejido social, luchan contras las economías ilegales, hacen veedurías ciudadanas, hacen parte de organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, organizaciones comunales, entre otros; su compleja función social es buscar fortalecer la democracia y el disfrute colectivo de los derecho” (2018, p. 9).

Pese a la coherencia de dichas acepciones, en Colombia aún carecen de validez normativa, generando incertidumbre en juristas, autoridades y en los defensores mismos (MIDDELDORP; LE BILLON, 2019). Se necesita el reconocimiento normativo de su situación y la consecuente obligación de protección estatal, propósito respaldado por los estándares del Sistema Interamericano, con obligaciones como: respetar, prevenir, proteger frente al riesgo y, finalmente, la obligación de investigar, juzgar y sancionar (CIDH, 2011). En efecto, estos estándares en materia de protección de defensores nació de un sistema, cuya práctica propulsó la evolución de diversos mecanismos (CIDH, 2017a).

1.1 El estándar interamericano y la protección a defensores de derechos humanos

Desde finales del siglo XX, la CIDH ha venido desarrollando un fuerte trabajo contextual-histórico, identificando causas y efectos de la violencia

contra los defensores, fundado sobre cuatro cargas que recaen sobre el Estado, manifestadas en obligaciones de: respetar, prevenir, proteger frente al riesgo y, por último, investigar, juzgar y sancionar a quienes cometan crímenes contra defensores de derechos humanos (CIDH, 2017a). Las generalidades del estándar se *construyeron* con el caso *Luna López vs. Honduras* (CORTE IDH, 2013, parag. 117-118); la Corte amplió el deber de prevención, incluyendo medidas para promover la salvaguarda de los derechos de los defensores, pudiendo ser estas: culturales, jurídicas, política y administrativas; determinada como “obligación de garantía” (OEA, 1969; v. artículo 1.[1.]). Esta última obligación es de carácter positivo, carga impuesta al Estado¹⁹, inspirada y seguida por los emblemáticos informes n. 24/98 (CIDH, 1998)²⁰ o, recientemente, el n. 35/17 (CIDH, 2017b). Los estándares se aplican sobre tres ejes: deber de prevención, garantías judiciales y derecho de la integridad de la persona (CIDH, 2016)²¹. Estos están armonizados por la gestión del riesgo si es conocido por Estado, pero también se extiende a conductas de particulares (CORTE IDH, 1988, parag. 175)²². A partir del caso *Acosta y otros. vs. Nicaragua* (CORTE IDH, 2017b), la Corte dejó sentadas reglas claras: ante agresión contra el entorno familiar del defensor, se entienden estas como producto del contexto hostil en contra de este, y no como un caso fortuito e inconexo, toda vez que haya indicios para pensarlo así. De igual manera, se sesgó su criminalización como una forma de intimidación, contraria a la Convención, a partir del

19 Tal vez exceda el propósito de este texto, pero la genealogía de esta medida puede rastrearse en casos fallados por la Corte IDH como *Villagrán Morales y otros (Niños de la Calle) vs. Guatemala*, o bien *Castillo González y otros vs. Venezuela*; de igual manera, otras medidas fueron establecidas en materia de medidas previas (CIDH, 2017a, parag. 58-64).

20 Al respecto, v. Fondo, párr. 1, 49-53.

21 El Informe n. 7/16 de la CIDH aborda la situación particular de los “periodistas”, pero muchos de los estándares establecidos para defensores se asemejan con los de estos; v. parag. 136 y 137, donde se solicita a los Estados a mantener un discurso oficial que no condene o genere un malestar social en contra de la prensa y quienes la ejercen.

22 Es mejor citar a la misma Corte para entender el derecho de prevención en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*: “175. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. Pero sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto”.

caso *Uzcátegui y otros vs. Venezuela* (CORTE IDH, 2012, parag. 189).

Todo Estado que haya adherido al Sistema Interamericano debe proteger a los defensores (CIDH, 2017a, p. 56 –64), por la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Además, el Estado debe ejercer acciones tendientes a dismantelar o atacar las “causas estructurales” que ponen en riesgo la seguridad de defensores, lideresas y líderes sociales (CIDH, 2017b, parag. 152). Así, el estándar interamericano permite crear y conservar condiciones mínimas para la realización de la Convención, obliga a establecer políticas integrales de protección y de prevención de toda perturbación o agresión.

Se identificaron tres grupos de especial protección (CIDH, 2017a, parag. 155), donde están “quienes se encuentren en riesgo extraordinario como resultado de sus actividades y funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias” (p.100); no obstante, el problema radica en la poca o nula certeza sobre el defensor como objeto de protección (BIRSS, 2017); pese a que el mismo informe específico sobre defensores realizado por la CIDH celebra que Colombia haya iniciado un programa de protección para tal fin (CIDH, 2017a, p. 99 –100; v. igualmente, parag. 166, nota 252), su ordenamiento jurídico no reconoce expresamente una protección a defensores ambientales.

Ahora bien, tras la firma del AE el 12 de diciembre de 2019, se espera que Colombia incrementen los esfuerzos por aplicar el derecho internacional – que se transformaría, entonces, en derecho interno en virtud del trámite de ratificación de tratados internacionales del Congreso de la República (v. artículo 150, numeral 16²³), según el 164²⁴ de la Constitución de 1991 – y se proteja adecuadamente a los defensores ambientales. Por esta razón, resulta igualmente necesario identificar los elementos que permitan construir una buena definición de estos.

1.2 Aportes de normas e instrumentos internacionales

Antes del AE, la difícil definición de defensor ambiental se debía, en parte, al farragoso marco normativo sobre defensores de derechos

23 “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] / 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

24 “Artículo 164. El Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno”.

humanos. Aunque se les define genéricamente en la *Resolución A/RES/53/144* (1999), los parámetros que propone son paradójicos (ONU, 2019). Primero, se confunde *identidad* con *actividad* (CINEP/PPP et al., 2018) y, segundo, no existen requisitos mínimos para ser defensor de derechos humanos, sugiriendo que su actividad también es indeterminada. En efecto, la definición de defensor está a merced de elementos meramente subjetivos²⁵ como el reconocimiento (COORDINACIÓN COLOMBIA EUROPA ESTADOS UNIDOS, 2018) o la utilidad (CAJAR, 2018) sociales. En la *Resolución A/RES/53/144* los fundamentos de la definición son “los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (v. párrafo del preámbulo). Se deduce un carácter profesional y otro al margen de la actividad laboral (v. Literal B., ONU 2019)²⁶. Asimismo, la condición de *persona* abarca grupos e instituciones.

Recientemente, el artículo 9º del AE agregó una definición del término defensor ambiental a partir de tres obligaciones estatales positivas: (i) garantizar un entorno seguro y propicio para que puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad; (ii) tomar medidas efectivas y adecuadas tendientes a reconocer, proteger y promover todos los derechos; (iii) tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo. Como ya se vio, las disposiciones del artículo 9º responden a los estándares del Sistema Interamericano (v. *supra* 1.1). La reciente firma del instrumento por gobierno

25 El artículo 1º de la Resolución A/RES/53/144 atribuye las cualidades de defensor a “Toda persona”. A esta pertenece el derecho de recibir protección por “...promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. Las personas tienen derecho a una progresiva protección estatal a través de sus leyes (v. artículo 3º) y que los defensores, individuos o grupos (v. artículo 6º) son el de reunión, asociación y expresión (v. artículo 5º).

26 “Los defensores más evidentes son aquellos cuya actividad cotidiana consiste concretamente en promover y proteger los derechos humanos, por ejemplo, los supervisores en esta materia que trabajan en organizaciones nacionales de derechos humanos, los mediadores o los abogados especializados en esos asuntos. / Sin embargo, lo que más caracteriza a un defensor de los derechos humanos no es su título o el nombre de la organización para la que trabaja sino el carácter de la actividad que desarrolla. No es fundamental que la persona de que se trate sea conocida como ‘activista de los derechos humanos’ o que trabaje en una organización cuyo nombre incluya las palabras ‘derechos humanos’ para que pueda calificarse de defensora de los derechos humanos. Muchos funcionarios de las Naciones Unidas actúan como tales defensores a pesar de que su trabajo cotidiano se lleve a cabo en otra esfera, por ejemplo, el ‘desarrollo’. Asimismo, el personal nacional e internacional de ONG de todo el mundo que se dedica a asuntos humanitarios normalmente puede considerarse defensores de los derechos humanos”.

viabiliza la protección de los defensores a través de su definición y asegura que se responda a las exigencias de la Corte y la Comisión Interamericanas.

El AE contempla obligaciones de “garantizar condiciones” el ejercicio a los defensores y de “tomar medidas” en su favor, exigiendo que se protejan “todos” sus derechos – e.g. la “vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente” –, aunque haciendo énfasis en los derechos de acceso. Por su parte, el numeral 3º impone medidas dirigidas a prevenir un daño irreparable, derivado de agresiones, amenazas o actos de intimidación debido a su actividad, elemento esencial de su definición. Se asegura una protección preventiva y reactiva, compatible con los estándares del Sistema Interamericano, aunque con una constante: el particular interés por los derechos de acceso en el numeral 3º.

Frente a dicha constante hay dos puntos de vista que deben ser analizados. En primer lugar, las precitadas obligaciones protegen a los defensores ambientales, buscando que las amenazas e intimidaciones – i.e. violencia potencial – y, también, los ataques ya perpetrados – i.e. daño –, sean evitados y reparados. En segundo lugar, en el AE la identidad del defensor ambiental se fusiona con los derechos de acceso a la justicia ambiental (CEPAL, 2018, v. artículo 8), a la participación en asuntos ambientales (v. artículo 7) y a la información ambiental (v. artículo 5 a 6).

Entonces, las bases más recientes que proporciona el derecho internacional también asimilan los defensores ambientales a su labor. Falsamente, podría pensarse que la novedad que trae el artículo 9º del AE se inclina más por la actividad que por el beneficio prestado a la sociedad; sin embargo, ocurre todo lo contrario. Su aporte a la protección especial al defensor ambiental radica en que estos son facilitadores o promotores de los derechos de acceso; estos están presentes en el Principio 10 de la Declaración de Río (1992) y permiten la caracterización de un individuo o grupo como defensor del medio ambiente.

De forma crítica, hay que afirmar que el derecho de acceso a la información puede agravar la situación de los defensores porque mezcla sus intereses con los de la comunidad (CALDERÓN-VALENCIA; ESCOBAR-SIERRA; BEDOYA-TABORDA, 2019) y pone en riesgo su protección, al tornarse difusa y confundirse con la de un número indeterminado de sujetos. Ciertamente, dicha confusión es justificable, pues obedece a la naturaleza compleja del derecho al medio ambiente, que según la Corte

Interamericana es fundamental y de disfrute colectivo (2018a)²⁷. Pero dicha confusión entre *beneficiarios directos de la actividad* de los defensores y ellos mismos, propicia que cualquier persona pueda solicitar la protección del acceso a la justicia, a la información y la participación ambientales. En consecuencia, no todos pueden ser considerados defensores ambientales, y la razón es simple: porque, de ser así, no se les podría brindar una protección especial²⁸; si se acepta lo anterior se estarían cumpliendo el estándar interamericano. Según su jurisprudencia, la protección debe provenir de *una medida idónea*, llenando tres requisitos (CORTE IDH, 2014, parag. 157; 2018b, parag. 193): (i.) que las medidas sean acordes con las funciones que desempeñe el defensor; (ii.) que el objeto de la medida sea evaluado conforme al nivel de riesgo, permitiendo la adopción de la medida y su posterior monitoreo; y (iii.) que las medidas de protección puedan modificarse de acuerdo a la intensidad del riesgo, según el caso *Yarce vs. Colombia* (CORTE IDH, 2016, parag. 192-196, v. también

27 “Este Tribunal ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, se destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, en la medida en que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Debido a esta estrecha conexión, constató que actualmente (i) múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo, a la vez que no hay duda que (ii) otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, todo lo cual conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de estos derechos. / En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador: / 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. / 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. / Adicionalmente, este derecho también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana. / El derecho humano a un medio ambiente sano es un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras; mientras que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas, en virtud de su dimensión individual y su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. / Ahora bien, el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal. De estos, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a la degradación ambiental. Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo)”.

28 Un informe de la Corte IDH (2018c, parag. 105) referencia un caso de protección a defensores en Honduras; la Resolución del 23 de agosto de 2018 amplió las medidas previas y de protección a quienes la solicitaron al sistema.

B.1.2.3.). Así entonces, la dificultad de la protección de este grupo radica en su caracterización normativa, pues el marco jurídico contempla criterios circunstanciales.

Esto obstaculiza la prevención de crímenes en su contra, limitando las medidas a los casos de daño ya perpetrado; es decir, investigar los crímenes y sancionar los hechos derivados de un daño irreparable. Si el artículo 9 del AE afirma que “1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad [...]”, entonces, el Estado colombiano no podría cumplir con la carga impuesta por la comunidad internacional (CINEP/PPP et al., 2018)²⁹.

Por su parte, la segunda obligación del artículo 9 consiste, básicamente, en medidas enfocadas en la investigación de crímenes contra los defensores. El criterio que condiciona el numeral 2º del artículo 9 es el cumplimiento de obligaciones derivadas de tres fuentes: el derecho internacional de los derechos humanos, principios constitucionales y los elementos básicos del derecho interno de cada Estado parte. De hecho, vía *Buena Fe Internacional*, las autoridades colombianas podrían garantizar el respeto y protección especiales de los defensores ambientales, sin importar si el órgano legislativo ha ratificado el Acuerdo de Escazú, según el trámite efectuado con otros instrumentos, como el Acuerdo de París a través de la Ley n. 1.844 (2017).

En suma, la exigencia y la crítica a la pasividad del actual gobierno ante el riesgo de exterminio que afrontan, en general, los líderes sociales y los defensores ambientales, en especial, tiene por fundamento el principio de armonización del derecho internacional (VARÓN, 2017, p. 97)³⁰. Pese a

29 El informe *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo* (2018) se concentra en el periodo comprendido entre el 24 de noviembre de 2016 – firma del Acuerdo de Paz – y el 31 de julio de 2018. Este documento cuenta muchos homicidios y atentados, pero lo más preocupante es que pese a que las cifras son públicas y confrontan a las autoridades, la cifra de defensores o líderes sociales afectos sigue en aumento: 25 han sido asesinados en el primer trimestre del 2019: “245 agresiones, entre homicidios, atentados y amenazas” (EL ESPECTADOR, 2019b). La duda metódica cabe frente a las fuentes, pues el informe está fundado en las experiencias de diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos y la reciente noticia es un sector de la prensa escrita colombiana. Lo que sí no admite duda es el elevadísimo número de víctimas y atentados. La última víctima contada mientras se redactan estas líneas es Paula Rosero Ordóñez, personera de Samaniego, departamento de Nariño (EL ESPECTADOR, 2019a), al que se suma el de otra líder social en el Putumayo (REDACCIÓN NACIONAL, 2019).

30 “Aun cuando el principio de armonización del derecho internacional establece que cuando varias normas tratan la misma cuestión, esas normas deben interpretarse de modo que den lugar a una sola serie de obligaciones compatibles, esta no es una tarea sencilla para quienes deben aplicar el derecho internacional en sus decisiones”.

la esquivada eficacia del derecho internacional, su rol cobra importancia capital en la interpretación de los operadores jurídicos en Colombia, gracias a la teoría del bloque de constitucionalidad respaldada por los artículos 93 y 94 de la Constitución Política (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2003). Como se enunció anteriormente, esta es la primera parte de una búsqueda que se completa con los elementos de derecho interno que permiten una definición de defensor ambiental.

1.3 Aportes de normas colombianas a la definición de defensor ambiental

El ordenamiento jurídico colombiano proporciona algunos elementos de una definición formal de defensor ambiental, cuyo corolario es la evolución de las nociones que circundan el término por el acelerado deterioro sus garantías desde 2016 (CAJAR, 2018; CINEP/PPP et al., 2018; IEMP; PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2018). Colombia *puso de moda* el término “líder social” (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2018a)³¹ y se le ha dado publicidad internacional gracias a la visita de Forst³²; las críticas del mandato especial coinciden con la *Resolución A/RES/53/144* y los logros alcanzados en Escazú (v. *supra*). Aunque Colombia descuide la protección que requieren los defensores (GONZÁLEZ POSSO, 2018), parece estar cediendo a la presión internacional y ha recibido apoyo de la rama judicial (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2018b)³³. De hecho, se reconoce el carácter sistemático de los crímenes contra dichos líderes (RTVC, 2019)³⁴, así como la relación entre criminalidad (FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2019) y falta de planeación en el post-acuerdo (COLPRENSA, 2019)³⁵.

31 En Colombia, “líder social” es el término que denomina a los activistas políticos y de derechos humanos.

32 La visita trajo una fuerte presión internacional sobre Colombia y, también, dejó una definición de defensor y “líder social”, que respetar la tradición colombiana, sienta un criterio de interpretación sólido.

33 A este respecto, cabe afirmar que “Aunado al daño personal del que son víctimas los líderes sociales, este tipo de acciones en su contra, traen consigo la desintegración social de los grupos a los que pertenecen, la apatía y el miedo a expresarse y, finalmente, el deterioro de la vida en comunidad, comoquiera que las labores de los representantes, entre otras, es generar patrones de identidad y sentido de propiedad con la finalidad de avanzar hacia una esfera social más favorable para el desarrollo de proyectos productivos” (v. consideración 2.3., Corte Constitucional Colombiana, 2018b).

34 “En la precomisión Nacional de Garantías de Seguridad, el fiscal general de la nación Néstor Humberto Martínez señaló que en un 65 % de los casos en el informe presentado y respaldado por Naciones Unidas, los homicidios a líderes sociales del país se deben a organizaciones criminales”.

35 “Las autoridades ya tienen la lupa puesta en la epidemia de asesinatos que promete ser uno de los retos del actual Gobierno. Un reporte de la Defensoría del Pueblo anunció que hasta la fecha han

Algunos ejemplos llegan con la expedición del Decreto Presidencial n. 660 (2018a). Aunque se trata del marco para proteger a los líderes sociales³⁶, este no muestra resultados inmediatos (LA OPINIÓN, 2018), pese a que entre sus objetivos se encuentra la protección de los defensores de derechos humanos³⁷, como aplicación de la justicia transicional (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2017a). Asimismo, el Decreto Ley n. 895 de 2017 (v. artículos 14 y 15) estructura la protección a partir de la labor de los defensores como agente de paz (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2017, v. consideración número 10.14.1.)³⁸. En consecuencia, los elementos dados por la normativa adoptada en los estertores del gobierno Santos tiene una marcada postura utilitarista: define a los líderes sociales y protege su integridad personal (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2012) por razones prácticas (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2015). Tal postura es la que se mantiene hasta hoy.

Ahora bien, la búsqueda de los elementos de una definición de defensor ambiental requiere tomar el material que proporciona el derecho vigente, partiendo de las normas constitucionales hacia otras de menor jerarquía. La Constitución y el Acuerdo de Paz aportan a la definición de defensor

asesinado siete líderes sociales en Meta, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Magdalena y Caquetá. / En una reunión que el viernes pasado sostuvieron el fiscal general de la Nación, Néstor Humberto Martínez; el procurador general, Fernando Carrillo; el defensor del Pueblo, Carlos Alfonso Negret, y el presidente Iván Duque, se indicó que las cifras dan cuenta de 238 líderes sociales asesinados desde enero de 2016. / Allí Martínez reconoció que el 50 % de los líderes asesinados son miembros de las Juntas de Acción Comunal. / Se puede deducir que se trata de una sistematicidad masiva. Esa afectación la producen los grupos armados residuales, el ELN y el ‘Clan del Golfo’”.

36 El párrafo del artículo 2.4.1.7.1.6 del Decreto 660 articula los instrumentos de protección de los defensores: “La priorización y focalización será revisada anualmente por parte de los comités objeto del presente capítulo, y podrá articularse con el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida de la Defensoría del Pueblo y la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT)”.

37 El Decreto 660 también otros dos fines. Primero, garantizar el tránsito del conflicto al posconflicto. Segundo, la inclusión política de la extrema izquierda (v. artículo 16), como lo muestra este fragmento: “Que el contenido del presente Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, pues su objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final. En consecuencia, este decreto ley cumple los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final, así como el requisito de estricta necesidad de su expedición [...]” (v. 1. Consideraciones Generales, Presidencia de la República de Colombia, 2017b).

38 “Tal como quedó reseñado en la primera parte de esta providencia, existen algunos sujetos que por razón de su actividad o género se exponen más vulnerables en el conflicto armado interno, como son las mujeres, los grupos étnicos, las víctimas de la violencia política, los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, que han sido objeto de violencia por parte de los actores armados. / De acuerdo con reportes de la Defensoría del Pueblo, entre el 1 de enero de 2016 y 1 de marzo de 2017, 156 líderes y activistas de derechos humanos han sido asesinados; 5 se encuentran desaparecidos y 33 han sido víctimas de atentados contra la integridad y su vida. Según ese informe, estos hechos victimizantes ocurrieron en 23 de los 32 departamentos y una de las principales causas que explican dicho fenómeno es la estigmatización contra estos grupos poblacionales que aumenta el riesgo al que se encuentran expuestos, sumado a la pretensión de los grupos armados ilegales por expandir el dominio a zonas en donde se ha presentado la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil”.

ambiental el criterio de igual protección por parte del Estado, sobre todo cuando estos aportan a la implementación y a promover los derechos humanos. En términos analíticos, la eliminación sistemática de los defensores es un fenómeno ligado a la firma de los Acuerdos de Paz (v. *supra* 1), lo que plantea la relación entre el preámbulo de la Constitución y sus artículos 1, 2, 11, 22 y 95, pero sobre todo el 13 porque este consagra la igualdad como derecho, ligándola a acciones afirmativas de protección. Súmese, especialmente, el artículo 79 a la situación de los defensores ambientales, pues el disfrute del medio ambiente sano y equilibrado está directamente ligado a la protección de mujeres y hombres que guían procesos sociales de conservación de fauna, flora, biodiversidad y del estilo de vida propio de los territorios (CALDERÓN-VALENCIA; ESCOBAR-SIERRA; BEDOYA-TABORDA, 2019). A los anteriores preceptos constitucionales se suman otros igualmente importantes, los puntos 2³⁹ y 3.4⁴⁰ del Acuerdo de Paz, con obligación estatales como: (i) las garantías de seguridad, además de (ii) las acciones constantes y sistemáticas encaminadas a frenar organizaciones y conductas criminales que atenten contra defensores. El Acuerdo de Paz contempla una protección ceñida a unos principios rectores (v. punto 3.4.1.). Su función normativa está ligada a garantías de no repetición de crímenes contra líderes y defensores de derechos humanos, donde encontramos algunos que velan por el territorio y le medio ambiente sano⁴¹.

De igual manera, de la producción normativa de los poderes constituidos pueden extraerse elementos para construir una definición de defensor ambiental, entre normas adoptadas (1.3.1) antes – o con ocasión – del Acuerdo de Paz y (1.3.2) otras producidas por la presión internacional generada a partir de la precitada visita de mandato especial de la ONU⁴².

39 El punto 2 del Acuerdo de Paz, *Participación Política y Apertura Democrática*, contempla “...la promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización, que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos”.

40 El punto 3.4. del Acuerdo de Paz está dedicado a las “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.

41 El punto 2 del Acuerdo de Paz insiste sobre el desmonte del paramilitarismo, sobre todo en el *Principio de Garantías de No Repetición*. El Acuerdo insiste en esta forma de violencia para-estatal como un obstáculo a su ejecución. A medida que el paramilitarismo se presente hay una restricción a la promoción a los derechos humanos (*Principio de Respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos*) y la preservación del orden público como regularización del imperio del derecho (*Principio de Asegurar el monopolio de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado en todo el territorio*) y la justicia (*Principio de Fortalecimiento de la administración de justicia*) sobre un país donde el más fuerte manda, y lo hace porque no respeta las normas o las hace respetar por cuenta propia.

42 La visita del delegado especial fue realizada entre el 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018.

1.3.1 Elementos del orden normativo colombiano para una definición de defensor ambiental

El primer tipo de normas fue creado porque el homicidio de defensores de derechos humanos se hizo insoportable y se adoptaron muchas normas para contrarrestar la violencia contra este grupo poblacional. Algunas de estas fueron el Decreto-Ley n. 154 (2017b)⁴³ y el Decreto-Ley n. 895 (2017a)⁴⁴, y la Directiva n. 002, reforzadas por documentos de la Defensoría del Pueblo (2017), como *Informe de Riesgo n. 010-17 A.I. del 30 de marzo de 2017* o la *Directiva 012 del 15 de julio de 2010* de la Procuraduría General de la Nación (2017); sin embargo, las medidas derivadas de estas se sumaron a otras normas. Entre las primeras medidas para frenar los crímenes contra defensores se crearon el (1.2.1.1) Programa de Protección y el (1.2.1.2) Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

1.3.1.1 El Programa de Protección: medio de cuidado de personas en situación de vulnerabilidad

En un primer momento, la Ley n. 418 (1997) estructura el Programa de Protección que proteger a defensores y líderes sociales, otorgando competencias al Ministerio del Interior para implementar dicho programa para proteger personas en situación de vulnerabilidad derivada de sus filiación política en el contexto del conflicto armado interno en Colombia. A diferencia de normas recientes, la Ley n. 418 de 1997 contempla grupos de especial protección (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1997, v. artículo 81), a saber, (i) los dirigentes – o activistas – de políticos y, especialmente, la oposición; (ii) organizaciones campesinas, cívicas y comunitarias, gremiales, grupos étnicos, sindicales y sociales; (iii) organizaciones de derechos humanos; y (iv) testigos⁴⁵ en casos de violación de derechos humanos e infracción al DIH (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1997)⁴⁶.

43 Crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y le dio desarrollo al Acuerdo de Paz.

44 En el mismo sentido, el gobierno nacional había adoptado normas como el Decreto 2.252 (2017) y se habían creado mecanismos como la *Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos* (2016) para facilitar la protección de toda clase de defensores.

45 Se trata de testigos, sin importar si se iniciaron los procesos administrativos, disciplinarios o penales.

46 La Ley n. 418 de 1997 creó un “Protocolo específico”. Este tiene un enfoque de género e implementa el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, respaldado por el Ministerio del Interior, Resolución 0805 (2012) y Decreto 4.100 (2011b).

Si bien es cierto que dicho programa se estableció en el año 1997, no se reglamentó sino en el 2010 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010a) y estructuró detalladamente con el Decreto n. 4.912 (2011a), creando el *Programa de Prevención y Protección de personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo* (PPP)⁴⁷; el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias de prevención y protección para evitar la vulneración a personas, grupos o comunidades en riesgo derivado del ejercicio de sus actividades, o bien, sus funciones de tipo político, público, social o humanitario. Solo posteriormente el Decreto n. 1.225 (2012) modificó el PPP, permitiendo adoptar medidas preventivas por vulneración de la vida, la libertad, la integridad y la seguridad a personas en riesgo. Así, mientras que en el Decreto n. 4.912 los municipios o departamentos adoptaban medidas, el Decreto n. 1.225 impuso esta obligación de adoptar medidas de protección a las “demás entidades del Estado del orden nacional y territorial”⁴⁸. De hecho, el PPP permitió la creación de la Unidad Nacional de Protección (UNP), propiciando, así, el cuidado de la integridad de personas en riesgo extremo o extraordinario (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011), en respeto de algunas obligaciones⁴⁹ y siguiendo un procedimiento⁵⁰.

47 El riesgo extraordinario, conforme al Decreto 4.912 de 2011, debe ser específico e individualizable, concreto o fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos, presente, importante o con posibilidad de lesionar bienes jurídicos protegidos, serio, claro y discernible, excepcional y desproporcionado (MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011a, v. artículo 3, numeral 16). A su vez, el riesgo extremo debe ser grave e inminente y reunir las características anteriores (v. numeral 17, artículo 3).

48 Otra modificación fue la exclusión de los hijos y familiares de ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, Embajadores, Cónsules extranjeros acreditados en Colombia y autoridades religiosas del grupo de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo que son objeto de protección por el PPP. En ese sentido, se dispuso que la protección de los servidores públicos estaría a cargo de la Policía Nacional y otras Unidades Administrativas Especiales (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2012). Se excluye de estos servidores públicos a los encargados del diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional y los funcionarios de la Procuraduría y Fiscalía General de la Nación, que tienen un marco normativo de protección propio.

49 Al respecto, v. el artículo 28 del Decreto n. 4.912 de 2011, dedicado a las *Responsabilidades de la Unidad Nacional de Protección*.

50 El trámite es el siguiente: (i) La persona afectada presenta una comunicación a las autoridades o requiere protección directamente a la UNP; (ii) El Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información – CTRAI – visita el lugar en que se reporta la situación de riesgo e inicia la investigación del caso; (iii) Concluida la investigación el CTRAI envía la información al Grupo de Valoración Preliminar (GVP) para el análisis del caso y de los riesgos relacionados; y, por último, (iv) Una vez evaluado el caso por el GVP se presenta al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM –, quien determina, definitivamente, el nivel de riesgo y si se deben adoptar medidas de protección, o bien, si se debe devolver la solicitud.

1.3.1.2 El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) como forma de combatir los crímenes contra defensores

En un segundo momento, el SAT, parte de una base constitucional: la Defensoría del Pueblo proporciona medios de defensa del medio ambiente (CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, 2016b)⁵¹. En el SAT, la Defensoría era exclusiva responsable de identificar situaciones de riesgo a los derechos humanos; luego, este organismo expidió la Resolución n. 250 de 2003, implementando el SAT como medida preventiva; se sistematizó el seguimiento al riesgo al que se sometían los defensores, a nivel regional y nacional. Inicialmente, el funcionamiento del SAT requería que la Defensoría emitiera alertas tempranas, sobrellevando algunas críticas⁵². Esta situación cambiaría posteriormente con el Decreto n. 2.780 (2010); se reasigna a la Comisión Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) la emisión de alarmas. De este modo, el Ministerio del Interior comienza a asumir la dirección del CIAT y confina la Defensoría a emitir informes de riesgo⁵³. Adicionalmente, hay que considerar que normas como el Decreto n. 250 (2005), la *Ley de Justicia y Paz*, Ley n. 975 (2005) y la Ley 1.106 (2006) – prorrogada por la Ley n. 1.421 (2010b) – impusieron a las autoridades territoriales atender alertas tempranas y construir planes de prevención para evitar violaciones masivas de derechos. Sin embargo, recientemente, la implementación del Acuerdo de Paz trajo consigo el Decreto n. 2.124 (2017c)⁵⁴, que re-otorgó la emisión de alertas tempranas a la Defensoría⁵⁵,

51 Pese a esto, el Defensor del Pueblo integra el Consejo Nacional Ambiental según el artículo 13 del SINA.

52 La transmisión de competencias propuesta por el CIAT tuvo como consecuencia que las alertas fueran consideradas como simples medidas de prevención en las administraciones locales, como lo advierte la Defensoría (2018), afirmando que solo “[...] 5 gobernaciones y 16 alcaldías aportaron información sobre las acciones [que habían adelantado]” y que “[...] algunas autoridades se limitaron a indicar que en tanto no se habían presentado casos de vulneraciones de derechos humanos contra líderes y defensores de derechos humanos en los territorios de su jurisdicción [...] no debían adelantar ningún tipo de acción”.

53 Cabe señalar que este cambio dificultó la implementación de medidas de prevención del SAT y la emisión de las alertas. La Defensoría lo advirtió (DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, 2017), advirtiendo que los defensores corrían riesgo en 277 municipios, pues su situación – según la Alerta Temprana N. 26-18 – “nunca fue elevad[a] a la categoría de alerta temprana por el ministro del Interior”.

54 Los cambios que trajo el Decreto 2.124 para los líderes o defensores fueron: (i) el SAT debe identificar los riesgos y amenazas a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal, con un enfoque de género, territorial, y étnico (v. artículo 6, Presidencia de la República de Colombia, 2017); (ii) deber del gobierno y las autoridades de adelantar oportunamente medidas de prevención, en un término de 48 horas debe atender las alertas que se identifican como inminentes (v. artículo 15, Presidencia de la República de Colombia, 2017); (iii) estableció el componente de respuesta y reacción rápida debe “articular interinstitucionalmente a las entidades nacionales y autoridades territoriales” (v. artículo 8) para implementar medidas de protección ante las alertas de riesgo.

55 La puesta en vigor del Decreto 2.124 (2017c) pretendía cerrar la brecha a la vulneración y amenazas

creando, además, una *Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas* (CIPRAT)⁵⁶, criticada en su eficacia⁵⁷. Pese a los reajustes – vía Decreto n. 2.124 – y a que el *nuevo* SAT contara con un sistema de respuesta y reacción rápida, no consigue frenar la violencia contra líderes sociales de manera eficaz; lastimosamente, no se hace el debido seguimiento a las alertas tempranas y las medidas de protección.

1.3.2 Elementos del orden normativo internacional para proteger a los defensores ambientales

Por otra parte, el segundo grupo de normas proporciona elementos más concretos. Fue creado por la presión internacional. El Decreto n. 660, además de crear el *Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios*, caracterizó al “líder social” a partir de varios perfiles:

- Individuos de género y sexo variado.
- Grupos o corporaciones, que no requieren pertenecer a una organización registrada.
- Defensores de los derechos humanos y agentes de cambio que (a) preservan la democracia; (b) aseguran la libertad, el pluralismo y la participación; (c) defienden la buena gobernanza y los principios del Estado de Derecho; (d) desarrollan sus fines a través de métodos pacíficos; y (e) no tienen fronteras, actúan a nivel nacional e internacional.

El término “líder social” – como categoría y gracias al aporte del

a organizaciones sociales y movimientos políticos, “en especial aquellos que se declaran de oposición, que surgen de procesos de paz, así como miembros de organizaciones firmantes de acuerdos de paz” (v. artículo 1). Desde la vigencia del Decreto 2.124, oficialmente la Defensoría emitió 20 alertas tempranas: 1 en 2017 y 19 en 2018.

56 Para hacer la prevención de vulneración de derechos humanos por organizaciones criminales, se identificaron dos componentes de prevención: “[...] uno de alerta temprana en la Defensoría... y otro de respuesta y reacción rápida en el Gobierno Nacional, con la participación de las entidades territoriales, coordinado por el Ministerio del Interior” (v. artículo 2, Presidencia de la República de Colombia, 2017).

57 Sin embargo, esta información es dudosa y se afirma que la protección no aumentó su efectividad con el Decreto 2.124 (DE JUSTICIA, 2018). Entre enero y noviembre de 2018 asesinaron 226 defensores (COORDINACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA MARCHA PATRIÓTICA; CUMBRE AGRARIA, CAMPESINA; INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE PAZ Y DESARROLLO – INDEPAZ, 2018). En efecto, según las organizaciones *Coordinación Social, Política Marcha Patriótica, Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular* (CACEP) e INDEPAZ, discriminando las cifras, 105 eran líderes campesinos, *ambientalistas* y comunales; 44 eran líderes indígenas; y, 40 eran personas inscritas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito. Ahora bien, en términos del territorio, las cifras de dichas organizaciones exponen que las muertes se concentraron en 27 departamentos y en ellos 112 municipios, en donde el 80,53% de los siniestros se presentó en 9 departamentos, a saber, Antioquia (33), Caquetá (11), Cauca (48), Córdoba (11), Meta (11), Nariño (13), Norte de Santander (18), Putumayo (18) y Valle del Cauca (19).

Derecho 2137 (2018b) – incluye a los miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas – prensa nacional e internacional, fotógrafos, *bloggers* e informantes – y activistas políticos dedicados a la libertad de expresión y de reunión, así como activistas ambientales. Incluir, finalmente, a aquellas personas que luchan por hacer saludable y ecológicamente equilibrado el medio en el que todos viven, es el inicio de la construcción de una definición de defensor ambiental. Colombia, entra de algún modo a alinearse con ciertos instrumentos internacionales.

Entonces, los defensores ambientales son individuos y grupos o corporaciones cuya finalidad es defender el medio ambiente sano y equilibrado y el uso sostenible de los elementos que lo componen (CORTE IDH, 2017a). Tienen derecho es ser protegidos por Estados, actores institucionales y la sociedad en general, además de los actores económicos. Dicho acompañamiento y protección debe permitir que desarrollen su finalidad en ambientes de seguridad y libres de amenazas o restricciones a sus derechos y libertades⁵⁸. Ceñido a esta percepción de la labor de los defensores ambientales, el mismo Informe de Riesgo 010 de 2017 de la Defensoría, ya había establecido que los líderes sociales o también llamados “comunitarios” caben en la categoría de defensor de derechos humanos que reconocida por la Declaración Universal (ONU, 2019; UN, 1999)⁵⁹.

Por insistir sobre el punto de la “labor”, el criterio imperante de una definición está ligada a la actividad desarrollada, que puede inclusive primar o estar a la par de la actividad profesional (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2017, p. 6)⁶⁰. En efecto, ser defensor ambiental en Colombia no requiere

58 Queda recordar un hecho. En la 9ª reunión del Acuerdo de Escazú, el mecanismo público quiso rendir homenaje a Berta Cáceres (GLOBAL WTIINESS, 2016), Defensora Ambiental asesinada en marzo de 2016. En el recinto se dispusieron flores y un retrato de la líderesa, pero los representantes de Colombia, México y otros países, afirmaron que no era posible hacerlo y ni siquiera permitieron el minuto de silencio. Esa fue la misma reunión en la que por poco también desaparece la definición de Defensor Ambiental del mencionado acuerdo de 2018.

59 La ONU respalda la convención “Defensor de Derechos Humanos” como la más acertada, tal y como lo muestra la nota al pie n. 1 de uno de sus textos promocionales de dicha noción: “Se ha extendido el empleo de la expresión “defensor de los derechos humanos” a raíz de la aprobación de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos en 1998. Hasta entonces, términos como el de “activista”, “profesional”, “agente” o “supervisor” de los derechos humanos habían sido los más comunes. Se considera que la expresión “defensor de los derechos humanos” es más pertinente y útil” (ONU, 2019).

60 “Las defensoras y defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. El concepto también

ni de títulos ni de contratos. Su caracterización está sustentada en la actividad, en la dedicación de fuerza vital al cuidado debido de la madre tierra, o “casa común” (FRANCISCO I, 2015)⁶¹. Su labor fortalece la democracia, según el Acuerdo de Escazú (ECLAL; CCJ ACADEMY OF LAW, 2018). Sin embargo, mientras el gobierno de Iván Duque no firme y ratifique las propuestas de Escazú, seguirá estando incompleta la definición de defensor ambiental y es por esta razón que es necesario buscar alternativas, extraídas de la argumentación jurídica, así como se propone a continuación.

2 APLICAR EL RAZONAMIENTO ABDUCTIVO EN CASOS DE ACCESO A LA JUSTICIA

Para analizar las posibilidades que ofrece la abducción deben estudiarse (2.1) algunas de sus particularidades y (2.2) aplicarlo al estándar interamericano.

2.1 Particularidades de la abducción lógica

La abducción es una forma de inferencia diferente de la deducción (JONGSMA, 2019, p. 42 –51) comúnmente empleada en el derecho (Tabla 1); las proposiciones de esta última son las del silogismo jurídico más simple: a partir de normas y hechos conocidos se llega a la decisión (Tabla 2). Por el contrario, la abducción parte de la decisión y la norma para llegar a la situación (HOFFMANN, 2019, p. 1402 –1403), como si se tratara de sospecha razonable (HOFFMANN, 1999), cambiando la comprensión básica del operador jurídico.

es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos”.

61 Puede afirmarse, que la posición pre-moderna de la Iglesia Católica coincide ahora con el vanguardista constitucionalismo ecológico. La consigna es simple: cuidar el planeta porque es el lugar donde todos vivimos y para hacerlo se requiere evitar a toda costa alterar un equilibrio que dictan las leyes de la ecología. Recientemente, en Brasil, la Conferencia Nacional de Obispos decidió poner en práctica acciones transformadoras que hagan esto posible: “*No Brasil e no mundo, diversas iniciativas ressaltam o momento de celebração pelo documento que convida, entre outras provocações, a refletir sobre o futuro do planeta. O bispo de Brejo (MA) e presidente da Comissão Episcopal Pastoral para a Ação Social Transformadora da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), dom José Valdeci Santos Mendes, afirma que celebrar o aniversário da Laudato Si é “exatamente assumir esse compromisso com a questão ambiental, com uma ecologia integral onde se leva em conta as comunidades tradicionais, o equilíbrio ambiental. Isso exige de nós sempre mais esse zelo pela casa comum, pela criação de Deus”* (IGREJA CATÓLICA APOSTÓLICA ROMANA, 2019).

Tabla 1 Tipos de razonamiento (fuente de elaboración propia)

Razonamiento	Premisa	Ejemplo
Deducción	<i>Regla</i>	Todos los defensores ambientales corren grave peligro de muerte en Colombia
	<i>Caso</i>	“X” es defensor ambiental
	<i>Resultado</i>	“X” corre grave peligro de muerte en Colombia
Inducción	<i>Caso</i>	“X” es defensor ambiental
	<i>Resultado</i>	“X” corre grave peligro de muerte en Colombia
	<i>Regla</i>	Todos los defensores ambientales corren grave peligro de muerte en Colombia
Abducción o hipótesis	<i>Resultado</i>	“X” corre grave peligro de muerte en Colombia
	<i>Regla</i>	Todos los defensores ambientales corren grave peligro de muerte en Colombia
	<i>Caso</i>	“X” es defensor ambiental

Inicialmente, esto permite que no haya ninguna teoría en particular, aunque esté latente la expectativa de llegar a una⁶², pues resulta necesaria para encontrar una explicación a los hechos. En la abducción, la hipótesis es el punto de partida; es un razonamiento al que se llega a la premisa menor a partir de la premisa mayor y la conclusión⁶³ (Tabla 3).

No pueden confundirse las inferencias entre sí (Tabla 1). Por una parte, la abducción se diferencia con la inducción en que esta última resulta de la observación de la observación regular de un fenómeno, pero la abducción resulta de conectar hechos consecuentes observados con sus antecedentes. Tampoco hay que confundir abducción con deducción: esta tiene como virtudes predecir, aplicar y confirmar, mientras que la abducción tiene virtudes diferentes, como retrodecir, descubrir y explicar (ARIAS GONZÁLEZ, 2004).

62 “Abduction, thus, appears as the path from facts towards ideas and theories, while induction is the path from ideas and theories towards facts in order to obtain a basis for statistical assessment of the ideas’ and theories’ probabilities. Abduction seeks a theory. Induction seeks for facts. In abduction the consideration of the facts suggests the hypothesis” (HOFFMANN, 1999, p. 272).

63 A este respecto puede citarse textualmente el siguiente pasaje: “En su manuscrito *Lessons from the History of Science* (CP 1.43-125, c.1896), a con notas para un proyecto, nunca completado, de una *Historia de la Ciencia*, escrito probablemente alrededor de 1890, pasó a adoptar el nuevo término “Retroducción” para designar aquello que anteriormente llamaba hipótesis, correspondiendo ahora a la interpretación aristotélica que Peirce estaba dando de la abducción: “La Retroducción es la adopción provisional de una hipótesis porque cualquier consecuencia posible de ella es susceptible de verificación experimental, de forma que se espera que la aplicación perseverante de un mismo método sea capaz de revelar la discordancia de la hipótesis con los hechos, si realmente discrepa” (CP 1.68, c. 1896) (SANTAELLA, 2011).

Tabla 2 Silogismo jurídico del razonamiento deductivo (fuente de elaboración propia).

Silogismo	Equivalencia	Silogismo jurídico
Premisa mayor (P+)	→	Norma jurídica
Premisa menor (P-)	→	Hecho, acto u omisión
Conclusión (C)	→	Sentencia judicial

El concepto de abducción de Peirce presupone la capacidad de abstracción, en donde la aprehensión de un fenómeno no es un acto plenamente racional. La intuición complementa la razón, pues la hipótesis es una posible respuesta a una pregunta; tanto la deducción como la inducción son formas de inferencia lógica, estructuradas como juegos intelectuales a partir de datos conocidos, pero la abducción *tiene un componente intuitivo* (HINTIKKA, 1998). Peirce sobrepasa el entendimiento clásico de las formas de razonamiento, postulando una herramienta para operadores jurídicos que no encuentran respuestas a ciertos retos, e.g. el exterminio sistemático de líderes sociales. Intervienen aquí tanto la intuición, el conocimiento previo y la epistemología del jurista, su visión de mundo.

2.2 La abducción en casos de acceso a la justicia de defensores ambientales

Como se expuso previamente, el problema de acceso a la justicia para los defensores ambientales en Colombia está marcado por la imprecisión de las definiciones. Tal situación impide que se responda a la cuestión de los líderes sociales, mezclado con conflictos como la deforestación en el post-acuerdo (IDEAM, 2018)⁶⁴. Proceder con el razonamiento abducción puede ofrecer soluciones.

2.2.1 La abducción y acceso a la justicia

Esta forma de razonamiento permite garantizar el derecho de acceso a la justicia a los defensores por la particular configuración que presenta el problema. De un lado, los factores institucionales – i.e. la legislación y regulación difusas (v. *supra*) – y, del otro, los factores sociales – como la mala percepción de la protesta social en Colombia (BENAVIDES MEDINA et al., 2017)⁶⁵ –, distorsionan la manera en que este se les percibe a

64 El IDEAM (*Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales*) tiene alertas para proporcionar información sobre deforestación, “Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono” (2019a) con boletines como los referenciados arriba (2019b).

65 En Brasil esto ocurre también, inclusive con leyes promulgadas a pesar de generar que el objetivo social de la protesta sea desdibujada (PODER EXECUTIVO DA REPUBLICA DO BRASIL,

ellos y a su labor; los defensores ambientales no puede acceder a la justicia que le es propia y experimentan una distorsión de sus derechos porque sus garantías no están delimitadas con respecto a las de cualquier otra persona que pueda ser víctima de violencia. Por tal motivo, los operadores jurídicos deben aprovisionarse de nociones que le permitan ver, más que la norma, el derecho. Tal cometido puede lograrse a partir del razonando abductivo.

2.2.2 Aplicación de la abducción a los defensores ambientales

No obstante, en el caso concreto de los defensores ambientales, la hipótesis tendría por fundamento el artículo 9° del AE (v. *supra*. II.), pero aplicándose al caso de atentados a la integridad de dichos defensores, hecho acotado por la comunidad internacional (FORST, 2018). Paso a paso (Tabla 3), la abducción permite fijar: primero, la hipótesis – el resultado esperado – que sería su protección según lo consagrado por la comunidad de naciones de América Latina y el Caribe en Escazú; segundo, la norma estaría conformada por las normas de derecho que componen el orden jurídico interno y que fueron denunciadas aquí como insuficientes; y, tercero, el caso sería cualquier situación de vulneración a los derechos de los defensores ambientales en Colombia, este resulta ser el dato desconocido, pero que genera la intuición, para efectos del razonamiento abductivo (PEIRCE, 1878).

En el ejemplo, la segunda premisa de la inferencia es una norma jurídica, pero esta resulta insuficiente; no puede percibirse a la luz de razonamientos inductivo o deductivo, sino bajo una percepción más compleja. Dicha afirmación se apoya en la abducción como propuesta epistemológica. Así, entonces, para equilibrar la *premisa débil del razonamiento*, el operador jurídico debe agregar el artículo 9° del AE y sumarlo otras teorías o prácticas, e.g. el estándar interamericano de protección a defensores, forma que puede garantizar, *all'uso nostro*, el acceso a la justicia de los defensores ambientales.

2.3 La propuesta epistemológica tras la abducción

Al ser una propuesta epistemológica que actúa directamente sobre la percepción del mundo, todo operador jurídico debería incluirla. Así

2018), bajo la excusa de investigar personas por actos de terrorismo o relacionados (“*Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados*”).

propuesta, la abducción se separa únicamente de los parámetros formales de la propuesta de Peirce, aunque no se aleja un ápice ni de su sentido teleológico.

2.3.1 Razones para adoptar la abducción

Conforme a lo anterior, toda situación atentado a la vida e integridad a quien proteja el territorio y la naturaleza tendría que percibirse, inequívocamente, como un caso de violencia contra un defensor ambiental. Dicho con ejemplos, antes de que se visibilizara – en medios de comunicación y los canales oficiales de los organismos del Estado – la eliminación sistemática de los líderes sociales, era muy común confundir la violación de sus derechos con homicidios por “líos de faldas”, como en su momento fue denunciado por Canal 1 (2017). Esta práctica fue realizada por el gobierno del presidente Santos y persiste actualmente: los recientes informes de Global Witness (2019) y otros de carácter nacional (v. *supra* 2.) concentran sus preocupaciones, no solamente en su carácter sistemático (VERDAD ABIERTA, 2018), sino en la mencionada confusión con vendettas por celos, cuando en realidad se trataba de crímenes contra defensores. Adicionalmente, la CIDH (2015) ha promovido que no sean criminalizados, pero sus recomendaciones son difícilmente aplicables si no existe voluntad por parte de los operadores jurídicos y de los más altos cargos del gobierno (2017a, parag. 170).

De este modo, se plantea, entonces, que el acceso a la justicia de los defensores ambientales está en jaque desde el punto de vista de una definición concreta. Pese a que aún se espera que aparezca, hoy se cuenta con elementos concretos tomados del artículo 9º del AE que pueden adaptarse, vía abducción, y reforzado, luego, e.g. con el bloque de constitucionalidad que integra elementos externos al orden jurídico colombiano según el artículo 93 de su Constitución Política.

2.3.2 Abducción y estándar interamericano de protección a defensores de derechos humanos

La abducción facilita la aplicación del estándar interamericano, según las proposiciones del silogismo (Tabla 1): (i.) el resultado (premisa mayor) es la fragilidad del defensor ambiental cuando no puede acceder a la justicia por culpa de la falta de reconocimiento de su condición, pero

cuya sentencia debería estar guiada por la percepción de una situación que reconozca la situación particular de vulnerabilidad; (ii.) la regla o norma jurídica de derecho conocida (premisa menor) serían normas de derecho interno que protegen indirectamente a los defensores ambientales, el estándar interamericano y el artículo 9° del AE, aunque no integre todavía el ordenamiento jurídico colombiano (QUINCHE RAMÍREZ, 2016); y, finalmente, (iii.) el caso (conclusión) es lo realmente preocupa, porque se trataría de una situación indiferenciable, *prima facie*, de cualquier otra situación de violencia, siempre y cuando no se reconozca expresamente la condición de defensor ambiental.

Tabla 3 – Silogismo jurídico del razonamiento abductivo (fuente de elaboración propia).

Silogismo	Equivalencia	Silogismo jurídico
Conclusión (P+)	→	Sentencia judicial
Premisa menor (P-)	→	Norma jurídica
Premisa mayor (C)	→	Hecho, acto u omisión

La indecisión de los recientes gobiernos dificulta la garantía del acceso a la justicia de los defensores. Por este motivo, se promueve el razonamiento abductivo, fabricando la *hipótesis* a partir la “obligación de garantía” del estándar interamericano. Si se tiene en cuenta que el número de líderes asesinados en Colombia aumenta cada día (PROGRAMA SOMOS DEFENSORES, 2019)⁶⁶ y que esta es la primera premisa, pues las Alertas Tempranas no son atendidas con la *debida diligencia*⁶⁷. Entonces, frente a esta realidad debe partirse de la hipótesis de un resultado mas no inmediatamente de la norma aplicable; como lo sugiere Pierce en

66 Desde 2016, son 777 los líderes asesinados: al ocho de septiembre de 2019 son 155; 282 en 2018; 208 en 2017; y 132 en 2016. Publimetro Colombia (2020) afirma el año 2020 ya tiene 13 líderes asesinados.

67 Tal es el caso de la Alerta Temprana n. 054-19 (sin circulación pública), con fecha del 18 de diciembre de 2019. Esta indica una situación de riesgo que involucra peligro para muchos grupos humanos en el norte de Colombia, en el departamento de Córdoba (municipios de Tierralta, Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré). Y ante esta es muy poco lo que el gobierno nacional puede hacer, porque no se hace palpable la presencia institucional. Igual pasa con el municipio de Bojayá en el departamento de Chocó: luego de la masacre del 2 de mayo de 2002, nuevamente la población teme por la presencia de nuevos grupos armados ilegales. El gobierno realizó un consejo de gobierno *in situ*, para proteger a los líderes amenazados, pero de igual manera hay una suerte de desconfianza por la ya tradicional debilidad institucional, que hace sospechar un riesgo de cumplimiento a la obligación de debida diligencia. Por tal motivo, hay que estar atentos a las medidas que se tomen y al Decreto 2.354 del 26 de diciembre (2019), cuyo objeto es modificar el proceso de consulta previa desde el 1° de enero del año 2020, dando autonomía administrativa y financiera a la dirección de Consulta Previa y otorgándole el nombre de ‘Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa’.

su razonamiento abductivo, estos son, respectivamente, las primeras dos premisas que preceden a toda conclusión. Y dicho silogismo conduce a *intuir* que la violencia ejercida contra un defensor no puede ser entendida como un hecho o situación cualquiera (Tablas 1 y 3).

Con respecto a la segunda premisa, el AE ya fue firmado por el gobierno, pero, en lo inmediato, desafortunadamente nada asegura que el trámite llegue a materializarse en una ley de la República. En este orden de ideas, el acceso a la justicia de los defensores ambientales estaría apoyado en pautas sólidas de interpretación del derecho positivo existente y no de una norma concreta. Así, la inferencia abductiva facilita una gestión del riesgo acorde a los informes de 2011 y 2017 sobre protección a defensores de la CIDH y conecta el estándar interamericano con el artículo 9º del AE, cuya incertidumbre permite un amplio margen de maniobra para actuar de manera preventiva. Si la CIDH recomendó “a los Estados a actuar con la debida diligencia para proteger” a los defensores (2017a, parag. 344), es justamente dicha diligencia la que debe impulsar a todo operador jurídico a querer formular que el caso – i.e. conclusión del razonamiento abductivo – como una situación en la que siempre se evalúa la situación personal de la víctima, entendiéndola como defensor ambiental.

Las sociedades contemporáneas deben solicitar a sus autoridades que actúen teniendo en cuenta los riesgos latentes en toda situación (BECK, 1998). Y dicho riesgo es el que determina la primera premisa del razonamiento abductivo. Según el aumento de líderes asesinados en Colombia, todo operador jurídico debe reducir el riesgo. Fundados, así, en una particular epistemología de la situación de los defensores ambientales, la abducción permite observar las normas jurídicas y el estándar interamericano como premisa menor, pese a que el derecho colombiano no cuenta, *mutatis mutandis*, con una definición positivizada del sujeto a proteger.

Primero, el AE no encuentra su transposición en una ley de la República de Colombia. Segundo, el sistema interamericano se *debería aplicar por las autoridades de los Estados parte en la Convención Americana*, pero requiere de intermediarios y de adaptaciones al contexto particular del medio ambiente. No es que no haya confianza en jueces o legisladores, pero lo expuesto pone evidencia cuan lejana resulta la aplicación del artículo 9º del AE en la realidad inmediata marcada por los hechos, que son, justamente, la conclusión del silogismo (Tabla 3). Por todo lo anterior, tercero, es necesario dejar claro que la tercera proposición es una variable: es necesario despejarla según la estructura de la abducción.

La abducción también es una propuesta epistemológica, entonces, se permite formular una hipótesis de compatibilidad entre el estándar interamericano y el AE a partir de unos hechos que se construyen con mucha más información de la que ofrece la realidad inmediata de un proceso y, por lo tanto, del silogismo jurídico más básico en contextos de violencia sistemática contra defensores ambientales. Así entonces, decidir con base en este principio filosófico de carácter operativo garantizaría el acceso a la justicia de los defensores ambientales.

CONCLUSIÓN

Analizar el acceso a la justicia de los defensores ambientales está afectado por la actitud ambigua del actual gobierno frente al Acuerdo de Escazú: en 2019 afirmó, oficialmente, no querer firmarlo y luego del “Paro Nacional” del 21 de noviembre tuvo que hacerlo por la presión social, que conocía de la violencia sistemática ejercida contra lideresas y líderes sociales. Invisibilizados y criminalizados, les faltaba una norma que los definiera; sin embargo, el artículo 9º del AE consagra una definición concreta, aunque sin transponer al orden jurídico colombiano y esta dificultad puede ser resuelta usando la abducción, un tipo de inferencia cuyas premisas se expresan así: la Conclusión (P+) es la Sentencia Judicial; la Premisa Menor (P-) es la Norma Jurídica; y la Premisa Mayor (C) es el Hecho, Acto u Omisión.

La ausencia de definición concreta ha generado como *resultado* (i) sentencias judiciales (premisa mayor: P+) (Tabla 3) que violan el acceso a la justicia de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. No obstante, existen (ii) *normas jurídicas* (premisa menor: P-) (Tabla 3) y ya los (iii) *hechos* (conclusión: C) (Tabla 3) son bien conocidos, son el contexto de nuevas violencias que dejó tras de sí la negligencia de los gobiernos del presidente Santos; tuvo el acierto de firmar un Acuerdo de Paz, pero sin dejar el país listo para este reto.

Así, los defensores ambientales son (i) individuos (activistas ambientales, periodistas, fotógrafos, informantes y hasta *bloggers*), (ii) grupos e (iii) instituciones, (iv) sin o (v) con carácter profesional, que, (vi) por medios pacíficos, (vii) contribuyen eliminar las violaciones de los derechos humanos de pueblos e individuos cuando se ejercen (viii) para proteger (ix) el medio ambiente y (x) el territorio; son personas que luchan por hacer saludable y ecológicamente equilibrado el medio en el que todos

viven a los que el Estado debe reconocerles derechos como: (i) un entorno seguro sin amenazas, restricciones e inseguridad; (ii) medidas efectivas y adecuadas tendientes a reconocer, proteger y promover todos sus derechos; y (iii) medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores. Esta definición se construye a partir de las normas nacionales e internacionales.

Puede pensarse que Colombia no garantiza el acceso a la justicia de los defensores ambientales, pero la abducción podría permitir razonar en sintonía con los estándares interamericanos de protección a defensores de derechos humanos y las demás normas nacionales e instrumentos internacionales, que brinda una definición postrera. Desprovistos de la intuición que propone la abducción, los crímenes contra los defensores ambientales no son situaciones que puedan diferenciarse de otra situación de violencia. Por tal motivo, debe reforzarse el razonamiento del operador jurídico a través de una propuesta epistemológica que le permita entender que la decisión que tome no niegue el contexto real y que ayude a la garantizar la eficacia de los derechos humanos de los defensores del medio ambiente y el territorio.

REFERENCIAS

ARIAS GONZÁLEZ, G. *La Abducción en la Acción de Tutela*. Caldas: Universidad de Caldas, 2004.

BECK, U. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

BENAVIDES MEDINA, M. A. et al. *Defensa de la empresa privada riesgos y amenazas para el libre mercado*. Bogotá: Fenalco, 2017.

BIRSS, M. Criminalizing environmental activism: as threats to the environment increase across Latin America, new laws and police practices take aim against the front line activists defending their land and resources. *NA-CLA Report on the Americas*, v. 49, n. 3, p. 315-322, 2017.

BROWN, G.; YULE, G. *Discourse analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

CAJAR. *Más Allá De Las Cifras*. Segunda Parte. Informe Enero–junio 2018. *Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras*

de los DD.HH. – SIADDHH. Bogotá: [s.n.]. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/masalladelascifrasespweb.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CALDERÓN-VALENCIA, F.; ESCOBAR-SIERRA, M.; BEDOYA-TABORDA, L. F. Defensores ambientales y ecología política en Colombia. In: NASCIMENTO, V. R.; LOPES SALDANHA, J. M. (Eds.). *Os direitos humanos e o constitucionalismo em perspectiva: espectros da DUDH e da Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 167-183.

CAVANAGH, S. Content analysis: concepts, methods and applications. *Nurse Researcher*, v. 4, n. 3, p. 5-16, abr. 1997.

CEPAL. *Octava versión: Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países Chile*, 2017. Disponible en: https://negociacionp10.cepal.org/8/sites/negociacionp108/files/c1701240_texto_compilado_octava_version_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CEPAL. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018 Apertura a la firma en la Sede de las Naciones Unidas* CEPAL, 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CIDH. *Informe n. 24/98 -Caso 11.287 (Fondo), João Canuto de Oliveira, Brasil, 7 de abril de 1998*. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annual-rep/97span/Brasil11.287.htm#_ftnref1. Acceso: 30 de enero. 2020.

CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre 2011*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CIDH. *Informe n. 7/16 -Caso 12.213 (Fondo), Aristeu Guida da Silva y Familia, Brasil, 13 de abril de 2016*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2016/BRPU12213ES.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CIDH. *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. 29 diciembre 2017*.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CIDH. *Informe n. 35/2017 -Caso 12.713 (Fondo, Publicación), Jose Rusbel Lara y otros, Colombia, 21 de marzo de 2017*, 2017b. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/COPU12713ES.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CINEP/PPP et al. *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo*. Bogotá, 2018. Disponible en: <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/cuales-son-los-patrones-asesinatos-de-lideres-sociales-en-el-post-acuerdo/> Acceso: 30 de enero. 2020.

COLOMBIA NO SUSCRIBIRÁ acuerdo regional para proteger líderes ambientales. *Ambiente & Sociedad*, 7 out. 2019. Disponible en: <https://www.ambienteysociedad.org.co/colombia-no-suscribira-acuerdo-regional-para-proteger-lideres-ambientales/>. Acceso: 30 de enero. 2020.

COLPRENSA. *¿Cómo detener el asesinato de líderes sociales en el país?, este es el plan del Gobierno*. *El País*, 13 de enero de 2019.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. [s.l: s.n.].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley n. 418 del 26 de diciembre de 1997*, 1997.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley n. 975 del 25 de julio de 2005*, 2005.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley n. 1.106 del 22 de diciembre de 2006*, 2006.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 1.740 del 19 de mayo de 2010*, 2010a.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley n. 1.421 del 21 de diciembre de 2010*, 2010b.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley n. 1.844 de 2017 -Diario Oficial n. 50.294 de 14 de julio de 2017*. Colombia, Secretaría del Senado de la República, 2017. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1844_2017.html. Acceso: 30 de enero. 2020.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. *Documento CONPES 3867 – Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto* BogotáDNP; República de Colombia, 2015a. Disponible en: <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Documents/CONPES-3867.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. *Documento CONPES 3850 – Fondo Colombia en Paz*. Bogotá, 2015b. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica de Vctimas/Construcción de Paz/Fondo Colombia en Paz.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construccion%20de%20Paz/Fondo%20Colombia%20en%20Paz.pdf). Acceso: 30 de enero. 2020.

COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS [NODO ANTIOQUIA]; PROCESO DE GARANTÍAS PARA LA LABOR DE LOS LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES, COMUNALES, DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS DE A. *Informe sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en Antioquia 2018. ¡Para que no nos cueste la vida, hagamos la paz!* Medellín: [s.n.]. Disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/wp-content/uploads/2019/03/Informe-sobre-la-situación-de-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-en-Antioquia-2018.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

COORDINACIÓN COLOMBIA EUROPA ESTADOS UNIDOS. *Informe Sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en Antioquia 2018-1*. Medellín: [s.n.]. Disponible en: <https://www.sumapaz.org/?p=485>. Acceso: 30 de enero. 2020.

COORDINACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA MARCHA PATRIÓTICA; CUMBRE AGRARIA, CAMPESINA, É. Y P.-C.; INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE PAZ Y DESARROLLO – INDEPAZ. *Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios*, 2018.

COPI, I. M.; COHEN, C.; MCMAHON, K. *Introduction to logic*. 14. ed. Harlow: Pearson, 2014.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia C-067 de 2003 (M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra)*, 2003. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia T-234 de 2012 (M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)*, 2012. Disponible en: <http://>

www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-234-12.htm. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia T-707 de 2015 (M.P.: María Victoria Calle)*, 2015. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-707-15.htm. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia T-622 de 2016 (M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio)*, 2016a. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia T-095 de 2016 (M.P.: Alejandro Linares Cantillo)*, 2016b.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia C-555 de 2017 (M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo)*, 2017. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-555-17.htm. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia SU-095 de 2018 (M.P.: Cristina Pardo Schlesinger)*, 2018a. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia T-473 de 2018 (M.P.: Alberto Rojas Ríos)*, 2018b. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-473-18.htm>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. *Sentencia C-053 de 2019 (M.P.: Cristina Pardo Schlesinger)*, 2019. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-053-19.htm>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de Julio de 1988 -Series C n. 4*, 1988. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela -Sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C N. 249 (Fondo y Reparaciones)*, 2012. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_249_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Caso Luna López vs. Honduras -Sentencia del 10 de octubre*

de 2013, Serie C. N. 269 (Fondo, Reparaciones y Costas), 2013. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala – Sentencia de 28 de agosto de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*, 2014. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia – Sentencia de 22 de noviembre de 2016 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*, 2016. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_325_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, Solicitada por la República de Colombia*, 2017a. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Caso acosta y otros vs. Nicaragua -Sentencia de 25 de marzo de 2017 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, 2017b. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_334_esp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2017*. San José: 2017.

CORTE IDH. *N. 21 : Derecho a la vida Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José: 2018. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo21.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE IDH. *Informe anual 2018*. Washington, D.C., 2018. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2018/espanol.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Sentencia STC 4360-2018 Radicación n.11001-22-03-000-2018-00319-01 (M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona)*, 2018. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/01/Fallo-Corte-Suprema-de-Justicia-Litigio-Cambio-Climático.pdf?x54537>. Acceso: 30 de enero. 2020.

DE JUSTICIA. *Líderes asesinados en Colombia, ¿cuántos se quedan por fuera de los conteos?* 2018.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe de Riesgo n. 010-17 A.I. del 30 de marzo de 2017*. Bogotá, 2017.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Alerta Temprana N. 26 – 18*, 2018.

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. *Informe Especial de Riesgo. “Violencia y Amenazas contra los Líderes Sociales y los Defensores de Derechos Humanos”*, 2017.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 4.065 del 31 de octubre de 2011*, 2011.

ECLAL; CCJ ACADEMY OF LAW. *Ensuring environmental access rights in the Caribbean. Analysis of selected case law*. Santiago: United Nations, 2018.

EL ESPECTADOR. Personera de Samaniego, Nariño, fue asesinada. *El Espectador*, 20 maio 2019a.

EL ESPECTADOR. Durante el primer trimestre de 2019, 25 defensores de DD.HH. fueron asesinados en Colombia. *El Espectador*, 21 maio 2019b.

ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS. *Colombia*. Disponible en: <https://ejatlas.org/country/colombia>. Acceso: 14 de mayo. 2018.

EQUIPO DIGITAL NTC – SISTEMA INFORMATIVO DEL CANAL 1. *El ministro de Defensa dice que a los líderes sociales los matan por líos de faldas y de vecinos*.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Fiscalía presenta el informe de las rentas criminales de las desmovilizadas Farc y el recuento histórico de la victimización a líderes sociales por parte de agentes del Estado* Boletín 25206 Bogotá, 2019. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-presenta-el-informe-de-las-rentas-criminales-de-las-desmovilizadas-farc-y-el-recuento-historico-de-la-victimizacion-a-lideres-sociales-por-parte-de-agentes-del-estado/>. Acceso: 15 de enero. 2019.

FORST, M. *Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018*. Bogotá: OHCHR, 2018. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/StatementVisitColombia3Dec2018_SP.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

FRANCISCO I, P. *Carta Encíclica: Laudato Si’, del Santo Padre Francisco*

sobre *El cuidado de la Casa Común* Vaticano Vaticano, 2015. Disponible en: http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

GLOBAL WITNESS. *Defenders of the Earth. Global killings of land and environmental defenders in 2016*. London: [s.n.].

GLOBAL WITNESS. *Gone but not forgotten*. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/blog/gone-not-forgotten/>. Acceso: 18 de enero. 2019.

GLOBAL WITNESS. *Defenders of the Earth. Global killings of land and environmental defenders in 2016*. London: [s.n.].

GLOBAL WITNESS. *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. [s.l: s.n.]. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>.

GOBIERNO NACIONAL; FARC-EP. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 24-8-16, p. 296, 2016.

GOLDMAN FUND. *The Goldman Environmental Prize*. Disponible en: <https://www.goldmanprize.org/>. Acceso: 24 de julio. 2019.

GONZÁLEZ POSSO, C. *Ambiente y derechos étnicos versus cultivos prohibidos: sustitución de coca en zonas de reserva forestal, parques naturales y territorios colectivos. Tsunami sin respuesta*. Bogotá: INDEPAZ, 2018.

GONZÁLEZ URIBE, Á. *¿Y qué es un líder social?* *Diario El Mundo*, 28 jul. 2018.

GRANDI, R. *Texto y contexto en los medios de comunicación: análisis de la información, publicidad, entretenimiento y su consumo*. Barcelona: Bosch, 1995.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, P. *Metodología de la Investigación*. 6. ed. Ciudad de México: McGraw Hill, 2014.

HINTIKKA, J. What Is Abduction? The Fundamental Problem of Contemporary Epistemology. *Transactions of the Charles S. Peirce Society*, v. 34, n. 3, p. 503-533, 1998.

HOFFMANN, M. H. G. Problems with Peirce's concept of abduction. *Foundations of Science*, v. 4, p. 271-305, 1999.

HOFFMANN, M. H. G. *Transcendental Arguments in Scientific Reasoning*, v. 84, p. 1387-1407, 2019.

IDEAM. *Boletín de Detección Temprana de Deforestación n. 17 -Cuarto trimestre: octubre-diciembre 2018*. Bogotá: IDEAM, 2018. Disponible en: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023856/17_BoletinAT-D.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

IDEAM. *Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono*. Disponible en: <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp>. Acceso: 5 de septiembre. 2019a.

IDEAM. *Comunicado de Prensa -Décimo séptimo Boletín de Detecciones Tempranas de Deforestación. Cuarto trimestre de 2018 (octubre-diciembre)*. Bogotá: IDEAM, 2019b. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/documents/24277/84382637/Detecciones+Tempranas+de+Deforestación/96e81976-195e-4d0f-8aaf-24c05c7312f8>. Acceso: 30 de enero. 2020.

IEMP; PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. Bogotá: [s.n.]. Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180710_Violencia_sistematica-contra_defensores-derechos-territoriales.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

IGREJA CATÓLICA APOSTÓLICA ROMANA. *Semana do Meio Ambiente de 2019 ocorre em meio às celebrações dos quatro anos da encíclica Laudato Si'*. Disponible en: <http://www.cnbb.org.br/semana-do-meio-ambiente-de-2019-ocorre-em-meio-as-celebracoes-dos-quatro-anos-da-enciclica-laudato-si/>. Acceso: 1 de agosto. 2019.

JONGSMA, C. *Introduction to discrete mathematics via logic and proof*. Cham: Springer, 2019.

KLUG, U. *Lógica jurídica*. Buenos Aires: Olejnik, 2019.

LA OPINIÓN. Aún no se reactiva decreto de protección a los líderes. *La Opinión*, 16 ago. 2018.

MIDDELDORP, N.; LE BILLON, P. Deadly environmental governance: authoritarianism, eco-populism, and the repression of environmental and land defenders. *Annals of the American Association of Geographers*, 2019.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 4.912 del 26 de diciembre de 2011*, 2011a.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 4.100 del 2 de noviembre de 2011*, 2011b.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Resolución 0805 del 14 de mayo de 2012*, 2012.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 2.252 de 2017*, 2017.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 2.354 del 26 de diciembre de 2019* Bogotá Ministerio del Interior, 2019. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/decreto_2354_del_26_diciembre_de_2019.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

OEA. *Convención americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos (B-32)*. San José: OAS, 1969. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf. Acceso: 30 de enero. 2020.

OLMOS, J. D. Tierra de nadie. *Semana Sostenible*, p. 14-17, jun. 2018.

ONU. *Sobre los defensores de los derechos humanos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>. Acceso: 15 de febrero. 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PARK, W. *Abduction in context: the conjectural dynamics of scientific reasoning*. v. 32. Cham: Springer, 2016.

PEIRCE, C. S. Deduction, induction, and hypothesis. *Popular Science Monthly*, v. 13, p. 470-482, 1878.

PODER EXECUTIVO DA REPUBLICA DO BRASIL. *PL 10431/2018 (Apresentação 18/06/2018 pelo Poder Executivo)*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2179189&fichaAmigavel=nao%0A>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 250 del 7 de febrero de 2005*, 2005.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 2780 del 3 de agosto de 2010*, 2010.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 1.225 del 12 de junio de 2012*, 2012.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 1.314 de 2016*. Bogotá, 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201314%20DEL%2010%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto Ley n. 895 del 29 de mayo de 2017*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, 2017a. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto-Ley n. 154 de 2017 -Diario Oficial n. 50.136 de febrero 3 de 2017, año*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, 2017b. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20154%20DEL%2003%20FEBRERO%20DE%202017.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 2.124 del 18 de diciembre de 2017*, 2017c.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 660 del 17 de abril de 2018*. Bogotá: Ministerio del Interior, 2018a. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-numero-660-de-2018>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Decreto n. 2.137 de 2018 -Diario Oficial n. 50.782 de 19 de noviembre 2018*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018b.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Palabras del Presidente Iván Duque Márquez en la protocolización de la firma del Acuerdo de Escazú. Disponible em: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-Marquez-en-la>

protocolizacion-de-la-firma-del-Acuerdo-de-Escazu-191212.aspx. Acceso en: 30 de enero. 2020.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Colombia firmó el Acuerdo de Escazú en pro del medio ambiente y los derechos humanos*. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Colombia-firmo-el-Acuerdo-de-Escazu-en-pro-del-medio-ambiente-y-los-derechos-humanos-191211.aspx>. Acceso: 12 de diciembre. 2019.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Directiva 002 de 2017*, 2017.

PROGRAMA SOMOS DEFENSORES. *La Naranja Mecánica -Informe anual 2018 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia -SIADDDHH-*. Bogotá: 2019. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/informe-2019-somos-defensores.pdf>. Acceso: 30 de enero. 2020.

PUBLIMETRO COLOMBIA. Estos son los 11 líderes sociales asesinados en este 2020. *Publimetro*, 12 de enero de 2020.

QUINCHE RAMÍREZ, M. F. *El precedente judicial y sus reglas. Con el precedente en el consejo de estado y la corte interamericana*. 2. ed. Bogotá: Doctrina y Ley, 2016.

REDACCIÓN NACIONAL. Asesinan a Concepción Corredor, líder social de Casanare. *El Espectador*, 27 maio 2019.

RENKEMA, J. *Introduction to discourse studies*. Amsterdam: John Benjamins, 2004.

ROTH, W.-M. *Rigorous data analysis: beyond “anything goes”*. Rotterdam: Sense Publishers, 2015.

RTVC. *Fiscalía reconoce sistematicidad en asesinatos de líderes sociales*. Disponible en: <https://www.radionacional.co/noticia/lideres-sociales-sistematicidad>. Acceso: 15 de enero. 2019.

SÁENZ, J. V. Minería ilegal del oro le compete al narcotráfico. *El Espectador*, 4 mayo 2018.

SANCHEZ AYALA, L. Introducción: acaparamiento y territorio. In: SANCHEZ AYALA, L. (Ed.). *Acaparamiento territorial. Impactos socioespaciales*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2018. p. 144.

SÁNCHEZ LEÓN, N. C. et al. *Cuentas claras: el papel de la Verdad en la develación de la responsabilidad de empresas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: De Justicia, 2018.

SÁNCHEZ LOZANO, K. [OPINIÓN] *En defensa de los defensores ambientales*. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=49043>. Acceso: 29 de abril. 2018.

SANTAELLA, L. *La evolución de los tres tipos de argumento: Abducción, Inducción y Deducción*. Disponible en: <http://www.unav.es/gep/AN/Santaella.html>. Acceso: 6 de agosto. 2019.

SILVA, D. M. DA; VERDAN RANGEL, T. L. Biocentrismo no STF? O reconhecimento implícito de dignidade entre espécies a partir da análise dos precedentes jurisprudenciais. *Revista Âmbito Jurídico*, v. XX, n. 153, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN. *Sentencia Tribunal Superior-Sala Cuarta Civil de Decisión radicado 05001 31 03 004 2019 00071 01*, 2019.

UN. *Resolution A/RES/53/144 (Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos)*, 1999.

UNEP. *Who are environmental defenders?* Disponible en: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/who>. Acceso: 24 de julio. 2019.

UNODC; GOBIERNO DE COLOMBIA. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. [s.l.: s.n.].

US DEPARTMENT OF STATE. *Colombia 2017 Human Rights Report*. Washington D.C.: [s.n.]. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/277563.pdf>.

VAN DIJK, T. A. *La ciencia del texto*. Barcelona: Paidós, 1983.

VAN DIJK, T. A. Multidisciplinary CDA: a plea for diversity. In: WODAK, R.; MEYER, M. (Eds.). *Methods of critical discourse analysis*. London: Thousand Oaks; New Delhi: Sage, 2001. p. 95-120.

VARÓN, A. Procedimiento en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. In: GARCÍA-MATAMOROS, L. V.; ÁVILA-MEDINA, D. C. (Eds.). *Procedimiento, litigio y representación ante tribunales internacionales*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017. p. 97-149.

VERDAD ABIERTA. *MinDefensa y líderes sociales: de lios de faldas a "subvenciones" de narcos*. Disponible en: <https://verdadabierta.com/min-defensa-lideres-sociales-lios-faldas-subvenciones-narcos/>. Acceso: 5 de septiembre. 2019.

WATTS, J. Almost four environmental defenders a week killed in 2017. *Environmental activism / The defenders*, 2018.

WODAK, R. What CDA is about – a summary of its history, important concepts and its developments. In: WODAK, R.; MEYER, M. (Eds.). *Methods of critical discourse analysis*. London: Thousand Oaks; New Delhi: Sage, 2001a. p. 1-13.

WODAK, R. The discourse – historical approach. In: WODAK, R.; MEYER, M. (Eds.). *Methods of critical discourse analysis*. London: Thousand Oaks; New Delhi: Sage, 2001b. p. 63-94.

Artículo recibido en: 08/10/2019.

Artículo aceptado en: 28/01/2020.

Cómo citar este artículo (ABNT):

CALDERÓN-VALENCIA, F.; ESCOBAR-SIERRA, M. Defensores ambientales en Colombia y razonamiento abductivo en el acceso a la justicia. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 69-112, mayo.-ago. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1678>. Acceso: día de mes. año.

ENVERDECER LAS CIENCIAS JURÍDICAS DESDE EL PARADIGMA DE LA COMPLEJIDAD

Taeli Raquel Gómez¹

Universidad de Atacama (UDA)

RESUMEN

Este artículo aspira a dar cuenta de la importancia que significa replantear a las ciencias jurídicas desde una base no antropocéntrica y dar sentido a una revisión de pilares epistemológicos y modelos teóricos que, a pesar de cambios legislativos con contenido ambiental, no alcanzan un planteamiento transversal en las ciencias jurídicas. La propuesta del enverdecimiento de las ciencias jurídicas representa el resultado de una configuración que parte de una noción relacional humana-no humana como parte fundamental de nuevos significados y por ende, de nuevos fundamentos complejos para la elaboración del derecho como su objeto de estudio. La metodología es la dialéctica y va desde una etapa de acumulación como manifestación de la incorporación de la problemática ambiental al derecho pasando por una de contradicción, integración y de síntesis, como salto cualitativo que propone el enverdecimiento de las ciencias jurídicas.

Palabras clave: ciencias jurídicas; medio ambiente; paradigma complejo.

ECOLOGIZAR AS CIÊNCIAS JURÍDICAS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA TEORIA DA COMPLEXIDADE

RESUMO

Este artigo tem como objetivo (re)significar as ciências jurídicas a partir de sua base antropocêntrica e compreender uma revisão dos pilares epistemológicos e modelos teóricos que, apesar das mudanças

¹ Doctora en Ciencias Filosóficas por la Universidad de La Habana (UH). Abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional Andrés Bello (UNAB). Profesora titular de Filosofía del Derecho en la UDA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8081-1417> / e-mail: taeli.gomez@uda.cl

legislativas com conteúdos ambientais, não alcançaram êxito no processo de transversalização das ciências jurídicas. A proposta de ecologização das ciências jurídicas representa o resultado de uma configuração que parte de uma noção relacional humano-humano como parte fundamental de novos significados e finais, de fundamentos completos para a elaboração do direito como objeto de estudo. A metodologia é dialética e vai de um estágio de acumulação como manifestação da incorporação de problemas ambientais no direito; passando por uma contradição, integração e síntese, como um salto qualitativo que promove a ecologização das ciências jurídicas.

Palavras-chave: *ciências jurídicas; meio ambiente; paradigma completo.*

INTRODUCCIÓN

Las sociedades actuales se encuentran enfrentadas a riesgos de sobrevivencia. Hay alarmantes estudios que lo refuerzan y ofrecen cifras sobre la pobreza mundial; como lo revela el Índice de Pobreza Multidimensional Global (IPM), publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN a lo largo del mundo; las múltiples ONG y organizaciones que denuncian poder contra la naturaleza y la vida, dejando al descubierto el actual escenario. Lo anterior evidencia la probabilidad de extinción de la especie humana, lo cual lejos de ser una alarma sin fundamento, hoy se vuelve una posibilidad cercana y necesidad para transformaciones profundas.

En esa línea, las crisis ambientales y cómo ellas impactan en las dinámicas sociales, representan uno de los problemas más complejos que se viven en la actualidad. Frente a este contexto, las ciencias jurídicas deben ofrecer estrategias de innovación para enfrentar el estadio contradictorio de la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad. Principalmente, con el propósito de reconocer el componente sistémico y no-lineal ineludible de esta relación y el desafío de incorporar un pensamiento que fortalezca un pensar desde la interrelación, la asociación y relación.

Para ello, las ciencias jurídicas deben ser revisadas en su calidad de colaboradoras de las bases actuales de la organización jurídico-política y el jurista como agente de cambio debe habilitar el debate crítico sobre sus paradigmas conservadores como proceso de autorreflexión. Principalmente, por lo extraño que resulta, que a pesar de la trascendencia de estos temas, no han alcanzado la envergadura generalizada del debate socio jurídico. Ello porque la atención ha estado más bien enfocada a nivel de analizar la legislación y del legislador como agente de cambio, lo que ha restado compromiso teórico al interior de las comunidades científicas; pues no siempre se revisa la insuficiencia de los modelos, paradigmas y bases teóricas que dependen de las comunidades científicas. En tal sentido, a estas se les debe interpelar respuestas sobre, ¿a qué proyecto de sociedad se quiere contribuir? y con ello, ¿cómo participar desde su ámbito a dar soluciones a las problemáticas del mundo actual?

De ahí entonces, este trabajo se propone partir de las interrogantes

¿las ciencias jurídicas frente a las crisis ambientales y el estado de relación contradictoria sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad, se mantienen en la pasividad de soluciones parciales confiando en la proactividad del legislador? o bien, ¿las ciencias jurídicas desde su propia actividad científica, están en condiciones de revisar sus bases epistemológicas, paradigmas, teorías y modelos que signifiquen la revisión de las bases que organizan su conocimiento jurídico, para profundizar en la relación compleja sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad?

El objetivo del presente trabajo, es hacer una revisión a los modelos y supuestos teóricos y paradigmas que mantienen los fundamentos antropocéntricos y no eco-sociales presente en las ciencias jurídicas y, de esta manera, hacer una propuesta para enverdecer a las ciencias jurídicas.

En este sentido, la idea central que desarrolla este artículo, no sólo está orientada a demostrar que las crisis ambientales son una fuente de problemáticas científica para las ciencias jurídicas, sea de revisión legislativa, de creación de principios y elaboración de modelos jurídicos; sino que además, ponen en cuestión la presencia de un paradigma clásico o de simplicidad como la estrategia para abordar jurídicamente la problemática ambiental. Principalmente, ha estado presente en la fragmentación de la temática y en mantener el enfoque antropocéntrico; como asimismo, en la presencia del pensamiento objetual, atomista y de algún modo fragmentado con el que se abordan las temáticas.

De ahí entonces, este trabajo se propone incorporar los aportes del paradigma científico denominado complejo o de las complejidades, el que ha venido a concebir cambios en la relación epistémica sujeto-objeto de conocimiento, en especial con la epistemología de segundo orden, que integra al sujeto como investigador en el objeto como sujeto en proceso reflexivo, según aportan Sotolongo y Delgado (2006). También se replantea desde una nueva noción de realidad dinámica como regularidades emergentes, sin restricciones a finales fijos, considerando los aportes de Varela (2006). Para asimismo, adoptar la conexión que significan las categorías de sistemas complejos, tanto para el estudio de lo social y natural, como propone García (2006). Y además validar los aportes provenientes de la trama de vida y los modelos conceptuales complejos de Capra (1992; 1998).

En consecuencia, se incorpora la reflexión de nuevos pensamientos para abordar estas nuevas nociones, como el Pensamiento Complejo

que propone Morin y que principalmente reconoce a los objetos de estudio y sus problemáticas de manera compleja, en interrelaciones con sus diálogos y contradicciones, considerativo de las dinámicas de movimiento entre el todo-parte-parte-todo de manera no lineal, sino en bucles de recursividad (MORIN, 2003). Este pensamiento complejo debe contribuir a las ciencias jurídicas a replantear sus enfoques e inclusive, sus manera de hacer crítica jurídica (GÓMEZ, 2012b), en especial a para estar a la altura y coherencia con la profundidad de la crisis ambiental.

Asimismo, las ciencias jurídicas cuando validan epistemologías que integran al sujeto como investigador presente en el objeto, no sólo hacen el ejercicio de describir las normas jurídicas, sino que incorporan subjetividad, o como dice Valle (2006), admite que hay una cultura jurídica interna que implica un dominio subjetivo de la experiencia jurídica que media a través de modelos teóricos, maneras de pensar el derecho, determina paradigmas y supuestos de lecturas e interpretaciones. Como señala Atienza, suministra criterios para la producción y aplicación del Derecho (ATIENZA, 2016). Es decir, cada vez que se clasifica, se valora o compara, se seleccionan criterios y además, se define y construye al objeto de estudio con el aporte de modelos y paradigmas científicos, lo que invita a la necesidad de formular una respuesta más coherente al tema ambiental que expresa la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad y ciencias jurídicas.

Para el desarrollo metodológico se utilizará el saber omnicomprensivo de la Filosofía y del paradigma científico de la complejidad, para hacer la revisión de las esencias y las dinámicas de sus relaciones transversales y de las limitantes teóricas. Pasando desde la revisión de un movimiento particular de inicio de estadios y conciencia jurídica ambiental; para avanzar hacia la revisión analítica de los *a priori*, de las categorías y de las tramas al interior de las ciencias jurídicas, como proceso de acumulación cuantitativa de la problemática ambiental en el derecho. Posteriormente, se pasa a una etapa integradora de enverdecimiento de las ciencias jurídicas, como la representación de un salto cualitativo, principalmente, como propuesta jurídica de una estrategia para producir conocimiento jurídico innovadora, con aspiración hacia la sobrevivencia.

Para ello se ha utilizado bibliografía que aporta con teorías relacionales para la revisión crítica de perspectivas reduccionistas. Entre los

autores utilizados está Malpartida (2004), quien señala que la tendencia en nuestro lenguaje es objetualizar, cosificar, sustancializar, lo que se ha apoyado por un paradigma clásico de simplicidad, que en palabras de Morin (2003, p. 55),

[...] ve a lo uno y ve a lo múltiple, pero no puede ver que lo Uno puede, al mismo tiempo, ser Múltiple. El principio de simplicidad o bien separa lo que está ligado (disyunción), o bien unifica lo que es diverso (reducción).

Para ello se valoran los aportes de las perspectivas de la complejidad que propone Capra, como su propuesta de las tramas de la vida y de giro epistemológico.

1 ETAPA DE ACUMULACIÓN: INCORPORACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL AL DERECHO Y LA LIMITACIÓN DEL PARADIGMA CLÁSICO PARA INNOVAR

Hay que reconocer que desde hace mucho tiempo, se han regulado temáticas que hoy serían consideradas materias ambientales; como las regulaciones sobre el agua que ya se daban desde 1831 (OBANDO-CAMINO, 2009) e incluso en el Digesto ya se planteaba (MUÑOZ, 2014); o en general, las distintas gestiones normativas destinadas a frenar los efectos negativos sobre la salud y medio ambiente (CAMACHO, 2010). Estas eran estrategias orientadas a dar respuesta a una problemática particular y no en el contexto de una conciencia ecológica global como la que surge a mediados y fines del siglo XX, por lo que podrían constituir antecedentes remotos para esta etapa.

- *Fase de alerta previa con enfoques parciales, compromiso legislativo*: en cuanto a lo que se ha denominado etapa de acumulación de la incorporación de la problemática ambiental al derecho, se puede reconocer un proceso que comienza con una fase de alerta previa con enfoques parciales. Esta, implica una acumulación cuantitativa de normas jurídicas -leyes especiales, Tratados internacionales, reglamentos, ordenanzas y todo tiempo de regulaciones sobre la temática-, que han ido incorporándose al derecho como una necesidad por controlar comportamientos humanos, sea en el ámbito del hacer, del no hacer y de las responsabilidades frente a la naturaleza. Ello podría considerarse, en buena medida, como un mecanismo de control social respecto de ámbitos parciales (contaminación, restricciones,

consumo, caza, etc.). Esta fase, está más bien orientada a dar respuestas normativas, donde el agente de cambio comprometido es el legislador.

- *Fase de integración, el derecho ambiental y compromiso del jurista:* esta representa un momento de síntesis y parte de un proceso de acumulación normativa y de respuesta significativa; un estadio de mayor grado de unificación y pretensión por abordar de manera integral, la problemática de la relación sociedad-naturaleza. Aquí se sitúa el surgimiento de una nueva rama conocida como Derecho ambiental, definida como “...el sistema jurídico ambiental con el sistema de normas, reglas de conducta, principios, normas sociales y costumbres, y documentos escritos en general, en sus diferentes niveles o instancias: internacional, nación, provincia y local” (FERNÁNDEZ-RUBIO, 2006). Ello, sin considerar las variadas otras conceptualizaciones que se han dado por parte de la doctrina nacional e internacional que se pueden encontrar en los nutridos manuales que hoy existen del área, como la de Fernández que considera al derecho como una ciencia que regula las acciones de conducta de la sociedad, y desde ahí señala en su primera parte, que el derecho ambiental es un conjunto de principios, leyes, normas y jurisprudencia que regulan la conducta humana dentro del campo ambiental (FERNÁNDEZ, 2004), también definido como una disciplina jurídica que se compone de un conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público y privado que disciplinan el uso racional y conservación del medio ambiente (CAFFERATTA, 2004), o bien para lograr equilibrio entre las relaciones del hombre y el ambiente al que pertenece, a fin de lograr un ambiente sano y el desarrollo sostenible (ANDALUZ, 2006).

Esta nueva rama de especialización que surge como nueva organización de conocimiento al interior de las ciencias jurídicas, se comienza a perfeccionar desde la aprobación de la Declaración sobre el Medio Humano, Estocolmo 1972. Este estadio detona un fructífero proceso jurídico, tanto por la creación, desarrollo y proliferación de normas jurídicas que van desde las nacionales de alta jerarquía, como las constituciones que asumen el tema desde distintas posibilidades y perspectivas²; como una

2 A manera de ilustración, la Constitución de Grecia en 1975, la cual señala que es obligación del Estado la protección del ambiente natural y cultural, modificada posteriormente; luego la Constitución de la República portuguesa de 1976 que menciona en su artículo 66 del ambiente y la calidad de vida; la Constitución española de 1978, que no sólo establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente, sino también consagra el deber de conservarlo. En América se puede reconocer a la Constitución de Panamá 1972, Cuba 1976, Perú 1979, El Salvador 1983, Nicaragua 1986, Colombia 1991, sin mencionar a las evolucionadas protecciones a la naturaleza que realizan las constituciones de la República del Ecuador

variada e importante inclinación hacia la generación de normativa internacional, que da cuenta que los problemas ambientales, son de aquellos que traspasan las fronteras. Entre muchas podemos recordar emblemáticas como el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, aprobada en 1985; Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982; sobre la Diversidad Biológica 1992; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 1992; Declaraciones como las de Río 1992; y Protocolos como Kioto de 1998.

Sin embargo, esta fase ya no solo involucra al legislador, sino que a las ciencias jurídicas, a la actividad científica del jurista. Esto implica un proceso teórico que se traduce en una estrategia para comprometer participación en el contexto de la crisis ambiental -presente y riesgo futuro-. En primer lugar, se trata de un seguimiento, análisis normativo, ordenación y elaboración de principios de todo un conjunto de normas que regulan relaciones humanas, tanto en la consideración de acciones y omisiones que contaminan o afectan ecosistemas.

En segundo lugar, esta disciplina también trata de la reflexión de sí misma, de su naturaleza. Así por ejemplo, Astorga, caracteriza al Derecho ambiental como un *sustratum ecológico*, es decir, que al ser su objeto protegido el medio ambiente, es de *especialidad singular*, donde el ámbito de aplicación de la norma no puede ajustarse a los límites de las fronteras, con *énfasis preventivo*, con un *componente técnico reglado* que se nutre desde distintas especialidades, con *vocación retributiva* relacionado con el principio de quien contamina paga y con primacía e intereses colectivos (ASTORGA, 2005).

Y en tercer lugar, esta fase de integración, la acumulación va adquiriendo una connotación particular de producción dogmática y de profundización teórica; especialmente con la formación de una comunidad científica especializada; a través de postítulos y postgrados, tanto doctorados y maestrías en el área; una red de Encuentros científicos a través de Congresos, Jornadas, Simposios y otros; de una gama de Revistas especializadas, sólo por ilustrar su desarrollo.

- *Fase de generalización y profundización*: ya no solo hay una profundización de la disciplina del derecho ambiental, sino también se produce una generalización a casi todas las ramas del derecho, las cuales han comenzado a admitir la problemática ambiental desde sus distintas esferas y particularidades, incluyéndola en sus tramas categoriales y debates

(2008) y del Estado plurinacional de Bolivia (2009).

doctrinarios. Así por ejemplo, el Derecho Público Nacional e Internacional ha sido uno de los principales recepcionistas de la temática³; en Derecho Penal se debaten las nuevas consideraciones o nuevos bienes jurídicos como el ambiental (OCHOA, 2014; MATUS ACUÑA *et al.*, 2003), nuevos delitos ambientales, nuevas jurisdicciones internacionales (MOSCOSO, 2014); también en el Derecho civil aparece la temática de responsabilidad extracontractual por daño ambiental (MEDINA; AGUIRRE; SARANGO, 2017); en el Derecho Constitucional el área de los recursos o acción de protección o amparo como, artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile; y de igual manera está toda la gama del neoconstitucionalismo latinoamericano, con los aportes de las constituciones de Bolivia, Venezuela, Ecuador y Colombia. Autores connotados también han comenzado a asumir parte relevante del tema como Zaffaroni con su texto *La Pachamama y el humano*; donde señala que a pesar de los avances con bienes jurídicos diferentes a los conocidos y la creación de tipos penales, no se desvincula de lo humano (ZAFFARONI, 2011).

Sin embargo, a pesar del avance de estas fases, el proceso dialéctico de incorporación de normas nacionales e internacionales, aún de las más altas jerarquías y sus cambios cualitativos, incluyendo debates relevantes de juristas, aún se mantiene un pensamiento reduccionista y enfoque subdisciplinario como estrategia de abordar la problemática sociedad-naturaleza por parte de las ciencias jurídicas. No hay conexión entre distintas áreas jurídicas. En razón de lo anterior, este artículo propone un salto cualitativo de incorporación de la relación humano-no humano como una aventura más profunda y con mayores repercusiones para las ciencias jurídicas. El aporte del paradigma de las complejidades permite incorporar a las ciencias jurídicas, perspectivas y enfoques sistémicos e integradores.

Finalmente, en cuanto a esta etapa, se puede sostener desde el punto de vista epistemológico, que las ciencias jurídicas mantienen pilares antropocéntricos y paradigmas mecanicistas clásicos que sirven de base a la elaboración de su conocimiento jurídico. Entre algunas

3 “Conferencia Internacional sobre la utilización racional y la conservación de los recursos de la Biosfera” conocida como la “Conferencia de la Biosfera”, celebrada en París, 1968, organizada por la UNESCO, en colaboración con las Naciones Unidas; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO; la Organización Mundial de la Salud, OMS y el Programa Biológico Internacional del Consejo Internacional de Uniones Científicas y la UIC; la Conferencia sobre el Medio Humano, realizado en Suecia, Estocolmo, 1972; La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, Brasil, de 1992; la Cumbre Mundial para el desarrollo sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica, 2002. Además de la prolifera gama temática de Cumbres; sobre cambio climático, humedales etcétera.

evidencias figuran: (a) la relación epistemológica dual sujeto-objeto de conocimiento que promueve e impulsa el desarrollo de un Derecho incompatible con la consideración de la unidad humano-no humano (GÓMEZ, 2009); (b) la noción de un objeto de estudio normativista como algo como entidad final “hecha”, “acabada”, “dada” y no dinámica como el devenir humano-no humano; (c) la concepción de un objeto de estudio que se caracteriza por el grado de determinismo, causalidad y de predicción que descontextualizan el movimiento vivo (GÓMEZ, 2011). De igual manera se apoya de un pensamiento analítico, más bien reduccionista y objetual.

2 ETAPA DE INTEGRACIÓN SISTÉMICA

Esta etapa se puede comprender como un desarrollo más profundo e integrado de concepciones complejas de la naturaleza y de la vida; de la articulación e interdependencia con otras disciplinas; de la consolidación de pensamientos más bien post clásicos, complejos y sistémicos. Todo lo que implica un movimiento inverso, donde ya no solo basta la especialización, sino un diálogo abierto inter-multi y trans disciplinario, y por ende, de incorporación de nuevos paradigmas coherentes con esta necesidad.

De acuerdo a cómo ha evolucionado la temática, existen algunas consideraciones que promueven una perspectiva de pensamiento sistémico e integrador respecto de lo que puede ser momentos dialécticos de síntesis. En especial, porque van más allá de cambiar la legislación sobre la temática o por la elaboración dogmática presente en el Derecho ambiental. El énfasis está en la autoconciencia que esta especialidad, ha ido adquiriendo y que promete nuevas e integradoras reflexiones, en especial la búsqueda de ideologías o planteamientos que permitan comprender fundamentos que inspiran al derecho o a las ciencias jurídicas y su relación con un pensar ecologizado.

En esta línea se ha estudiado el impacto que pueden tener los postulados ecologistas en las normas jurídico-positivas y consideraciones doctrinales. En este sentido, se ha reconocido que si bien el ecologismo es fundamento del derecho a un medio ambiente sano, lo es aún de manera moderada (BADULES, 2015). No se debe pasar por alto las nuevas propuestas de Zaffaroni, quien advierte, que si bien se plantea al *ecologismo jurídico* como una posibilidad más comprometida a reconocer al ambiente como bien jurídico, aún no se ha logrado un avance de conciencia en su

interior; y que sin embargo, el *ambientalismo jurídico*, es un enfoque más moderado que entiende que el medio ambiente sano es un derecho humano (ZAFFARONI, 2011).

Por su parte Lorenzetti, ya refiere a la presencia de un paradigma ambiental y que discurre en tres fases cronológicas, la *retórica* con un avance del movimiento ambientalista; la *analítica* que incorpora estudios científicos y que está impacta en lo jurídico, pues de ella se desprende el desarrollo de las normas jurídicas nacionales e internacionales; y la tercera *paradigmática* como una mutación epistemológica que desplaza la visión antropocéntrica. Y señala que hay un distintivo *sui generis* del paradigma ambiental, que reconoce a la naturaleza como sujeto de derecho (LORENZETTI, 2008).

Otro ámbito podría desarrollarse a una apertura de temáticas de connotación más inclusivas y relacionales que podrían integrar sistémicamente a las ciencias jurídicas, donde podría estar la noción de Justicia ambiental. Hoy entendida como el acceso equitativo a los beneficios derivados del uso de los recursos naturales entre los miembros de la comunidad global y un reparto igualmente equitativo de las cargas (DONOSO, 2018); o bien, también definida como un desafío a dar un relato a las modificaciones normativas y una lógica sistémica a ellas y a su relación con la regulación actual (COSTA, 2017), lo que las ciencias jurídicas podrían profundizar y generalizar sus principios y ampliarlos como base de consideración de la Justicia. También han surgido nociones de participación ciudadana que abren una posibilidad a integrar lo social-ambiental y a este tipo de disposiciones relacionales, pudiendo abrir espacios a conceptos de ciudadanía planetaria; así puede adoptar posición en temas relevantes como cambio climático (ESPINOZA, 2018), o sobre el sistema de evaluación de impactos ambientales (DONOSO, 2018), e incluso en un contexto político global; en consecuencia, ampliar hacia una participación en el contexto de la relación sociedad-naturaleza, comunidad planetaria, desde el supuesto de especie.

Otro tanto significa el debate sobre la relación derecho ambiental y derechos humanos, el que a pesar de consistir en una mirada posiblemente antropocéntrica, en cuanto derecho humano a vivir en un medio ambiente sano, también se abre a una perspectiva de unión de la sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad, como una manera de integrar y profundizar en esta área y que podría irradiar a todas las ciencias jurídicas. Así lo trata la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia en su art. 33,

donde expresa que no solo las personas tienen este derecho, sino otros seres vivos, a desarrollarse de manera normal y permanente. Todo lo cual implica nuevos ámbitos relacionales entre sujetos, los que desbordan tal o cual disciplina jurídica

Estas reflexiones son momentos teóricos de mayor grado de integración como despliegue de un pensamiento complejo, es decir, como aquel que relaciona el todo y la parte no linealmente; por cuanto ya están en la esfera de las ciencias jurídicas y del jurista como teórico como productor de conocimiento jurídico y no sólo en el ámbito del legislador o del derecho. A pesar de estas innovaciones que deberán ir profundizándose debido a las necesidades del mundo actual, aún se requiere de una reflexión esencial y relacional desde la Filosofía, que revise las bases del conocimiento jurídico, en lo que respecta la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad y que avance a un movimiento dialéctico de síntesis.

3 LA SÍNTESIS: EL ENVERDECIMIENTO DE LAS CIENCIAS JURÍDICAS: UN SALTO CUALITATIVO

Uno de los temas que Capra ha venido desarrollando desde el enfoque de la complejidad, es el de cómo algunas disciplinas científicas, que él pone de ejemplo, cambian desde enfoques clásicos mecanicistas a otros complejos y sistémicos. Así la Economía, ha transitado desde una fase simplificadora y reduccionista, que ha desconocido “que su ciencia no es más que un aspecto de toda una estructura ecológica y social, un sistema viviente formado de seres humanos que se relacionan continuamente entre sí y con los recursos naturales, que, a su vez, son también organismos vivientes” (CAPRA, 1998, p. 213); hasta enfoques más integrales, al igual que otras ciencias sociales. En la Psicología ha seguido en su primera fase al paradigma cartesiano, culminando con el enfoque mecanicista del conductismo, hasta tendencias actuales con enfoques integrales de la nueva psicología, lo que algunos comienzan a situar desde la Gestalt; y de igual manera el área de la salud y medicina con el paso de sus paradigmas biomédicos al biopsicosocial.

De igual manera todas las ciencias que han seguido de alguna manera el modelo newtoniano mecanicista para configurar a sus objetos de estudios, han sufrido revoluciones científicas y van asumiendo las perspectivas complejas sistémicas e inclusive, la asimilación de prácticas científicas

interactuantes en equipos interdisciplinarios. Esto se debe entre algunas de las razones, a la necesidad de admitir, que los objetos de conocimiento están interconectados y que se afectan como sistemas sociales y naturales, lo que a su vez, han contribuido a inspirar las imágenes de realidad que la ciencia y sus paradigmas científicos, han producido (GÓMEZ, 2016). Considerando además, el aporte de las nuevas propuestas de las epistemologías que ya desde las últimas décadas del siglo XX, se han volcado al estudio sobre cómo se organizan las ciencias para la producción del conocimiento; ya sea sobre la base de consensos y/o paradigmas (KUHN, 2004), de Programas de Investigación Científica (LAKATOS, 1989) o bien, considerando la perspectivas sociológicas de las comunidades científicas⁴. Esto adquiere relevancia, para desnaturalizar y *deconstruir* las formas de organizar la información y elaboración de teorías.

Ahora bien, se espera que las ciencias jurídicas logren replantear sus bases y que vayan superando la perspectiva newtoniana a nuevas alternativas, con emergentes y plurales saberes jurídicos; que no sólo asuman la importancia de comprender la identidad e indivisibilidad de la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad como realidad compleja y sistémica, sino que a su vez, revisen categorías que la niegan o simplemente obstaculizan este avance, como lo son los portadores reducidos de sujetos y bases individualizadoras y antropocéntricas abusivas.

Este estadio de la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad, ha provocado cambios epistemológicos en las ciencias (GÓMEZ, 2016) y de igual manera en el ámbito del Derecho como objeto de estudio de las ciencias jurídicas. Sin embargo, para estas últimas, como parte de un saber científico histórico, ha resultado débil el impacto de la crisis de la relación sociedad-naturaleza. En especial, en lo que respecta la revolución de modelos teóricos y enfoques jurídicos como la manera de crear conocimiento, estructurar, organizarlo y pensarlo.

4 LAS CIENCIAS JURÍDICAS HAN REPRODUCIDO EN EL DERECHO, LA IMAGEN CIENTÍFICA CLÁSICA DE MUNDO

Qué se entiende por relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad, y por qué ello se representa como un ámbito de contradicción humano-no humano, es un tema que hoy está en pleno debate. Las ciencias jurídicas

⁴ Entre algunos clásicos trabajos están los de Casas-Guerrero (1980).

han traspasado al Derecho como su objeto de estudio, ciertas nociones de realidad que forman parte de la imagen del mundo. No es casual que la naturaleza y todos los no humanos sean considerados cosas apropiables, triturables, de los que se puede ejercer todos los atributos del dominio, usar, gozar y disponer.

4.1 Las nociones de realidad que mantiene las ciencias jurídicas

La ciencia no sólo es un saber eficaz que se plasma en productos, sino que también, es un saber que se estructura a través de lenguajes, imágenes, significados y valoraciones. Entre sus tareas más relevantes, está el haber producido una noción de realidad y que también las ciencias jurídicas comparten y reproducen traspasándola al Derecho. Ello se puede analizar tanto en la perspectiva del objeto de estudio, como su cualidad y en la forma de pensarlo. Así por ejemplo, la naturaleza ha quedado definida como la máquina que se descompone en partes atomizadas, lo que las ciencias jurídicas la asumen como cosas mueble; y por el otro lado, sólo reconoce al sujeto de derecho –personas- como las únicas que se consideran portadores de derechos subjetivos.

Por otra parte, el pensamiento clásico y método analítico que viene de la modernidad con Descartes, promueve la atomización y la noción que el todo es una suma de partes. Esa dinámica atomizadora, la lleva a dividir normas jurídicas y a reducir la dinámica del ordenamiento jurídico en partes desconectadas. Lo que comprende no sólo la cosificación de la naturaleza, sino que pensarla corporalizada y apropiablemente, como también a los seres humanos y sus derechos humanos, más que su connotación relacional, lo que podría llevar a un cambio jurídico paradigmático.

El mecanicismo que plantea a la realidad como una máquina compuesta de un sinnúmero de *res extensa* que se pueden descomponer y cosificar, reduce el derecho a cosas susceptibles de ser apropiadas, donde queda la naturaleza incluida como cosas inmuebles y muebles. Las ciencias jurídicas por su parte, le dan sustrato teórico a esas posibilidades resaltando por ejemplo, la figura de sujeto de derecho.

También el pensamiento jurídico objetual contribuye a concebir a la naturaleza como un conjunto divisible de cosas, y de esa forma lo protege: agua, mares, biodiversidad, bosques, clima, etc., lo que la mantiene como objetos de protección y una norma para cada tema, donde el Derecho ambiental es distinto al Civil, Penal, etc. Promueve la desconexión entre

normas, ramas jurídicas, y a pensar las categorías relevantes, como realidades naturales reflejadas, es el caso de personas, sin comprender su complejidad jurídica (CORRAL, 1990).

Por el contrario, desde una base epistemológica como la teoría relacional, entendida según Lavanderos y Malpartida, como un sistema explicativo que fundamenta su operar en la relación como proceso de generación de sentido y mundo (LAVANDEROS; MALPARTIDA, 2005), la Naturaleza sería como señala Morin, una extraordinaria solidaridad de sistemas encajados edificándose los unos sobre los otros, por los otros, con los otros, contra los otros: la Naturaleza son los sistemas de sistemas, en rosario, en racimos, en pólipos, en matorrales, en archipiélagos (MORIN, 2017). Y si con ello se entrama la vida social, es de sumo relevante establecer bases para modelos y paradigmas *ecojurídicos* que transversalicen las ciencias jurídicas como un saber que pueda comprender y generar conocimiento nuevo integrado y sistémico.

Desde esta perspectiva de realidad, no se trata de *cuidar y proteger a un otro*, sino que de no producirlo, en tanto nueva cultura científica, como un otro.⁵ Digamos entonces, que la relación *sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad* como autoconciencia integradora desde un pensamiento jurídico relacional, debiera implicar el fin de la necesidad de la noción del antropocentrismo jurídico y de una base epistemológica clásica.

4.2 Categorías jurídicas y principios: replanteamientos que se pueden asumir frente a esta desafiante realidad

Al concebir la relación *sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad* como unidades relacionales se deja en claro sus difusas delimitaciones y nuevas nociones de la naturaleza de la condición social humana (MATURANA; VARELA, 2003). Difícil es diferenciar cuándo se está en presencia de lo social o natural, más bien es una dualidad que hoy no se puede seguir afirmando. Dicho así, ¿es posible seguir avalando categorías, modelos explicativos, dispositivos jurídicos de todo tipo que reproduzcan esta perspectiva y que en consecuencia sirvan de base a una ciencia jurídica antropocéntrica? Esta pregunta lleva a tener que revisar todas aquellas categorías, clasificaciones y relaciones, ya que en sus configuraciones está el sujeto presente como agente de control simbólico de producción

⁵ Como advierte en esa lógica Derrida en su libro “El animal que luego estoy si(gui)endo (DERRIDA, 2008).

(BERNSTEIN, 1997). Pongamos por ejemplo la clasificación civil tan clásica y estudiada por generaciones que separan hechos de la naturaleza y del hombre, pues cómo responde a la pregunta ¿un aluvión propiciado por una deficiencia de la organización urbana que desconoce entre otros temas la memoria de un río, es un hecho de la naturaleza o del humano?

Las ciencias jurídicas fueron moldeando su objeto de estudio -el derecho- de tal manera, que la dualidad humano-naturaleza aparecen como dos realidades en disputa. Sin embargo, la consideración de la *Pachamama* como un sujeto que se ha ido incorporando constitucionalmente por algunos países como Bolivia, implica un proceso de admitir nuevos sujetos de derecho. Este desafío representa un inyectar de sangre el cuerpo entero de las ciencias jurídicas y el derecho; lo enverdece, tanto en el ser del derecho, como en la forma pensarlo.

En tal sentido, no es sólo dable hacer una crítica a la manera de cómo la legislación aborda la consideración de la naturaleza, del animal y *Pachamama* como una cosa, recurso natural, sino que el impacto fractal debe ser incalculablemente más profundo. Por ejemplo la lógica objetual de los bienes jurídicos propiedad, vida, salud, etc. deben ser revisados como valoración de ámbitos relacionales situacionales; en este sentido la lógica relacional del bien jurídico que plantea Juan Bustos es un aporte al pensamiento jurídico relacional (BUSTOS, 2005), abre la posibilidad de invisibilidad de la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad como base para las configuraciones de bienes jurídicos.

La relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad planteada desde una conciencia jurídica crítica implica, que la dualidad creada por un proyecto de sociedad basado en el ideal de dominación de la naturaleza, puede y debe ser superada por otro, e impactar en lo jurídico, enverdecer a las ciencias jurídicas.

5 ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA ENVERDECER A LAS CIENCIAS JURÍDICAS

5.1 Incorporar saberes nuevos saberes plurales e inclusivos

Se hace relevante reconocer una normatividad para enfrentar las nuevas dinámicas de comunidades sustentables, con dimensión pluralista, con principios de localismo, autonomía, diversidades, tolerancia. En especial, reconociendo como señala Wolkmer un pluralismo jurídico, inclusive

planteado en términos de nuevo paradigma, que vaya recogiendo el derecho producido por la comunidad a partir de sus necesidades, en cuanto ruptura a la insuficiencia de la vertiente formal-positivista (WOLKMER, 2006). Donde lo inclusivo debe incorporar de manera más dialógica la relación sociedad-naturaleza y eso implementarlo en las bases de las ciencias jurídicas.

5.2 El todo y la parte como momentos relacionales

La promoción de pensamientos y perspectivas sistémicas ha favorecido la perspectiva del todo y la parte como momentos relacionales. Ya sea en el cómo afecta la parte al todo o bien, como este último está presente en la parte, según lo expresa el principio hologramático planteado para un pensamiento complejo por Morin (2002), y que podría apoyar al pensamiento jurídico como lo plantea Gómez (2012a). Esto se puede ejemplificar con la analogía del ADN, ya que, a pesar de su pequeñez, tiene la información de la totalidad; por lo tanto, el pensamiento jurídico debe hacer propuestas sobre instituciones e interpretaciones que relacionen y que puedan hacer apertura a miras sistémicas y a la integración indivisible de la relación sociedad-naturaleza.

Se puede decir que una norma en sí es insuficiente para resolver una causa, lo que se demuestra con modelos como el de la argumentación (ATIENZA, 2016), donde las lógicas de supremacía constitucional o control convencionalidad apelan a criterios de interconexión, donde los entramados confieren sentido jurídico. De manera que en contextos de globalización, hay que recuperar la noción de totalidad, pero que en la lógica actual, desde la perspectiva compleja, pasa por la construcción de universales pluralistas, ya que supone la unidad de lo diverso y de opuestos en interacción, pero no como externalidad, objetividad constatable, sino como posibilidad de aprehensión de los sistemas sociales y de acción (ESPINA, 2005).

Ello da cuenta de nuevas realidades que superan lo local y del cotidiano, del caso concreto, para pensar en lo global y viceversa a la vez. Tanto en consideración de los sistemas sociales y naturales. A su vez representa al sujeto individual y nuevos sujetos conversando jurídicamente, como por ejemplo Generaciones Futuras y mínimos sociales (GÓMEZ, 2018).

5.3 Nueva bioética

Se hace necesario incorporar una nueva ética jurídica que provenga de una bioética global, recogiendo los aportes de Potter, uniendo las ciencias- humanidades y la relación cognición-valor (DELGADO, 2008); con nuevos principios de igualdad en la diversidad; que considere nuevas valoraciones para la relación sociedad-naturaleza, nuevas consideraciones morales y éticas en el macro contexto entre estos sistemas. Todo lo cual debe incorporarse en la valoración de selección de bienes jurídicos como replanteo global de protección del derecho.

5.4 Nuevas categorías y nuevos sujetos

Las categorías representan interacción sujeto-objeto, es decir no son meros conceptos, sino que provienen de la mediación con la realidad. De ahí que no son inventos meramente de juristas, por el contrario, tienen su base en la realidad desde un criterio práctico. De ahí entonces, a lo mejor, no se trate sólo de eliminar categorías obsoletas, sino que pueda haber una mayor consideración a las interrelaciones. Por ejemplo, nuevas relaciones entre el derecho subjetivo y otros que dan cuenta de lo social como las Generaciones Futuras; entre mujeres y mujer, entre comunidad indígena e indígena. Entre sistemas sociales y naturales de manera más entramada; lo que implica revisiones profundas a lo que significa derecho subjetivo humano-no humano; una justicia y principios eco-sociales; participación y ciudadanía eco-social.

Admitiendo entonces categorías más coherentes con la interrelación eco social. Una trama interconectada que dé un mayor torrente de sangre que corra por las venas de todo el derecho a través de una ciencia jurídica que cambie su paradigma antropocéntrico por uno eco relacional; en última instancia, enverdecer a las ciencias jurídicas.

5.5 El derecho y la política

La soberanía y su ejercicio se deben ejercer sobre la tierra. Y como patrimonio del sujeto humano-no humano como un nuevo ejercicio jurídico que tengan equilibrio entre lo universal-plural. Pero para ello se debe admitir la noción de especie -humana- como universal en trama de sobrevivencia, como ciudadano planetario, donde las Generaciones futuras

podrían ser el límite de las acciones. Ello implica reconsiderar algunos de los aportes metodológicos del poder en Foucault (2019) y sus alcances a áreas de biopoder en el contexto de la relación humano-no humano (LÓPEZ, 2019).

5.6 La nación con componentes cosmovivos

En definitiva, plantearse la importancia de la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad como base del sujeto jurídico Generaciones Futuras. Los aportes de nuevas consideraciones como las planteadas por Malpartida y Lavanderos (1995), a través de lo que denominan *ecotomo* y que promueve una configuración relacional sistémica para reformular la unidad cultura-naturaleza.

Asimismo considerar a la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad como contexto de crisis planetarias, pero en búsqueda de abrir esperanza de futuro. Esto es lo menos que puede hacer la Filosofía del derecho, de lo contrario, podría ser la orquesta del Titanic que toca la música a los poderosos, mientras los pobres morían ante un mar soberbio.

5.7 Responsabilidad del jurista como actor social

Las ciencias jurídicas no son neutrales y sus científicos deben ser agentes de cambios, lo que necesariamente, pasa por admitir su presencia en la elaboración del objeto de estudio con perspectivas relacionales sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad. Por ende, reducirlo sería una irresponsabilidad histórica. Un jurista no solo debe profundizar en las normas jurídicas, sino replantear los paradigmas y pensamientos, desde los cuáles, se relaciona con ellas.

CONCLUSIONES

El saber jurídico debe transformarse en un pensamiento crítico al interior de las ciencias jurídicas, aportando revisiones epistémicas profundas como también a sus axiomas, supuestos y en ello, a su propia organización.

Se reconoce que la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad impacta en las sociedades actuales, de tal manera, que las ciencias jurídicas no están en condiciones de seguir con categorías insuficientes

a las exigencias actuales y por el contrario, debe portar la identidad del humano-no humano en la producción de conocimiento jurídico.

Si bien el estadio de la relación sociedad-naturaleza-naturaleza-sociedad, ha afectado y tenido relevancia en el derecho, no es menos cierto que los paradigmas y las bases que sirven al conocimiento científico de las ciencias jurídicas, aún se ve poco comprometido en producir revoluciones científicas en su interior, inclusive de resaltar el prefijo *eco*.

Finalmente, la propuesta de *enverdecer a las ciencias jurídicas*, significa advertir, que la imagen del mundo clásico, ha servido para contribuir al ideal de dominación moderno sobre la naturaleza, lo que en términos de ciencias jurídicas, ha sido reproducido para crear y fundamentar paradigmas con esa orientación. Como al mismo tiempo, manifiesta una convocatoria, que desafía a las ciencias jurídicas, a abordar su producción científica-jurídica desde nuevos pensamientos jurídicos-complejos, con apertura a lo relacional de la sociedad-naturaleza- naturaleza-sociedad. Ello con la universalización y profundidad de transversalizar hacia nuevos modelos teórico-jurídicos, nuevos principios, instituciones y valoraciones.

Además y en especial, recordarle al jurista su responsabilidad histórica, más allá de las propias del legislador.

REFERENCIAS

- ANDALUZ, C. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Proterra, 2006.
- ASTORGA, E. *Derecho Ambiental*. Santiago: Universidad Central de Chile, 2005.
- ATIENZA, M. *Derecho y argumentación*. Lima: Palestra, 2016.
- BADULES, D. *El ecologismo como fundamento del derecho humano a un medio ambiente sano*. Trabajo Final (Grado en Derecho) – Universidad Carlos III, Madrid, 2015.
- BERNSTEIN, B. *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid: Morata, 1997.
- BUSTOS, J. *Introducción al Derecho Penal*. Bogotá: Temis, 2005.
- CAFFERATTA, N. *Introducción al Derecho Ambiental*. México, DF: SEMARNAT/INE/PNUMA, 2004.
- CAMACHO, C. Revisión del problema ambiental y su gestión. *Poliantea*, v. 6, n. 10, p. 11- 29, 2010.

- CAPRA, F. *El punto crucial*. Buenos Aires: Troquel, 1992.
- CAPRA, F. *La Trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama, 1998.
- CASAS-GUERRERO, R. La idea de comunidad científica: su significado teórico y su contenido ideológico. *Revista Mexicana de Sociología*, v. XLII, n. 3, p. 1217-1230, 1980.
- CORRAL, H. El concepto jurídico de persona: una propuesta de reconstrucción unitaria. *Revista Chilena de Derecho*, v.17, p. 301-321, 1990.
- COSTA, E. La Justicia Ambiental en la evaluación de desempeño ambiental: Chile 2016 de la OCDE. *Revista de Derecho Ambiental*, v. 7, p. 94-113, 2017.
- DELGADO, C. Hacia un nuevo saber, la bioética. Bogotá: Universidad El Bosque, 2008.
- DERRIDA, J. *El animal que luego estoy si(gui)endo*. Madrid: Trotta, 2008.
- DONOSO, A. Justicia ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales. *Revista de Derecho Ambiental*, v. 10, p. 48-68, 2018.
- ESPINA, M. Complejidad y pensamiento social. *Revista Complexus* , n. 1, mar. 2005.
- ESPINOZA, A. Mecanismos de participación ciudadana en relación con los instrumentos internacionales de Cambio Climático. *Revista de Derecho ambiental*. v. 10, p. 26-47, 2018.
- FERNÁNDEZ, P. *Manual de Derecho Ambiental chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2004.
- FERNÁNDEZ-RUBIO, Á. Derecho Ambiental Internacional contemporáneo. *Curso a Distancia. CD-ROM*. 2006.
- FOUCAULT, M. *Microfísica del poder*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2019.
- GARCÍA, R. *Sistemas complejos*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- GÓMEZ, T. La dualidad sujeto-objeto y sus repercusiones en el derecho. *Revista Opinión Jurídica*. v. 8, n. 15, p. 115-124, 2009.
- GÓMEZ, T. La complejidad un nuevo paradigma para el derecho. *Anuario*

de Filosofía Jurídica y Social. Valparaíso: Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social, Valparaíso, n. 29, p. 143-158, 2011.

GÓMEZ, T. Una visión hologramática del Derecho y su aporte a la investigación jurídica. *Revista Frónesis*, v. 19, n. 2, 2012a.

GÓMEZ, T. Crítica a la crítica del sistema punitivo: hacia una metacrítica. *Revista Opinión Jurídica*, v. 11, n. 21, p. 153-168, 2012b.

GÓMEZ, T. *La crisis ecosocial y su manifestación como epistemología: su relación con la complejidad – del ideal de dominación de la ciencia, al de sobrevivencia*. Berlín: Editorial Académica Española, 2016.

GÓMEZ, T. Marx: la naturaleza y la modificación. *Revista Nómadas*, n. 48, p. 229-237, 2018.

KUHN, T. *La estructura de las revoluciones científicas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2004.

LAKATOS, I. *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza Universidad, 1989.

LAVANDEROS, L.; MALPARTIDA A. Teoría relacional de la comunicación como proceso eco-semio-autopoietico. *Revista Complexus*, v. 1, n. 2, p. 45-66, mar. 2005.

LORENZETTI, R. *Teoría del Derecho Ambiental*. México, DF: Porrúa, 2008.

LÓPEZ, J. I. Gubernamentalidad de la conservación: biopoder y tortugas marinas en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales*, año VI, v. II, 2019.

MALPARTIDA, A.; LAVANDEROS, L. Una aproximación sociedad-naturaleza: el Ecotomo. *Revista Chilena de Historia Natural*, v. 68, p. 419-427, 1995.

MALPARTIDA, A. Lo obvio debe ser explicitado: la concepción relacional. *Revista Complexus*, v. 1, p. 47-57, dic. 2004.

MATURANA, H.; VARELA, F. *El árbol del conocimiento las bases biológicas del Entendimiento humano*. Buenos Aires: Lumen, 2003.

MATUS ACUÑA, J. P. *et al.* Análisis dogmático del Derecho Penal Ambiental Chileno, a la luz del Derecho Comparado y las obligaciones

contraídas por Chile en el ámbito del Derecho Internacional: conclusiones y propuesta legislativa fundada para una nueva protección penal del medio ambiente en Chile. *Revista Ius et Praxis*, v. 9, n. 2, 2003.

MEDINA R.; AGUIRRE, G.; SARANGO, J. La responsabilidad civil en la prevención del medio ambiente y sus ecosistemas: una mirada desde el derecho privado”, *Universidad y Sociedad*. v. 9, n. 1, p.173-177, 2017.

MORIN, E. *El Método I: la naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Cátedra, 2017.

MORIN, E. *La cabeza bien puesta: repensar la reforma, repensar el pensamiento*. Buenos Aires: Nueva Visión. 2002.

MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 2003.

MOSCOSO, P. Principios de competencia judicial internacional y de protección del medio ambiente. *Revista Ius Et Praxis*, v. 17, n. 2, p. 283-304, 2014.

MUÑOZ, E. El medio ambiente como bien jurídico y derecho humano de tercera generación reconocido desde el imperio romano. *DELOS: Desarrollo Local Sostenible*, v. 7, n. 21, p. 83-102, 2014.

OBANDO-CAMINO, I. Desarrollo histórico legal de la jurisdicción arbitral de las organizaciones de usuarios de aguas en el Chile Republicano. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, v. 6, n. 3, p. 223-251, sep./dic. 2009.

OCHOA, A. Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿visión antropocéntrica ecocéntrica?”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, v. 11, p. 253-294, 2014.

SOTOLONGO, P.; DELGADO, C. *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social: hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

VALLE, A. Enseñanza del Derecho, ¿Creencias O Competencias? *Revista Escuela de Derecho*, año 7, n. 7, p. 86, 2006.

VARELA, F. *Conocer*. Barcelona: Gedisa, 2006.

WOLKMER, A. *Pluralismo jurídico: fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. Sevilla: MAD-Eduforma, 2006.

ZAFFARONI, E. *La Pachamama y el humano*. Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo, 2011.

Artículo recibido en: 02/09/2019.
Artículo aceptado en: 29/06/2020.

Cómo citar este artículo (ABNT):

GÓMEZ, T. R. Enverdecer las ciencias jurídicas desde el paradigma de la complejidad. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 113-136, mayo.-ago. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1644>. Acceso: día de mes. año.

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ERA DIGITAL E SEU IMPACTO NO EQUILÍBRIO LABORAL-AMBIENTAL

Carla Reita Faria Leal¹

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) |

Débhora Renata Nunes Rodrigues²

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) |

RESUMO

Este artigo tem por escopo versar sobre o impacto da Indústria 4.0 no direito fundamental ao ambiente laboral equilibrado, o qual é imprescindível para salvaguardar a saúde e a segurança do trabalhador, bem como analisar como os Poderes Judiciário e Legislativo brasileiros têm enfrentado essa temática. Para tanto, adotou-se a pesquisa bibliográfica e utilizou-se do método dedutivo, buscando demonstrar as transformações ocorridas na seara laboral em razão das Revoluções Industriais. Posteriormente, abordou-se o capitalismo hipertardio brasileiro e como este foi (e vem sendo) sentido pela classe trabalhadora. Embora não se possa atribuir todas as mazelas do equilíbrio labor-ambiental ao surgimento da Indústria 4.0, o certo é que as inovações tecnológicas advindas desta última têm intensificado e acelerado em demasia o processo de precarização dos direitos fundamentais do trabalhador. A pesquisa possibilitou constatar que, embora o trabalho seja marcado por novas e sofisticadas formas relacionadas à incidência da tecnologia, estas não têm, em sua maioria, levado à melhoria das condições do ambiente laboral, em especial quanto à jornada, apontando que a jurisprudência e legislação ordinária brasileiras precisam considerar essa realidade para mostrarem-se adequadas às diretrizes constitucionais.

1 Doutora e mestra em Direito das Relações Sociais, subárea Direito do Trabalho, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Associada da UFMT. Juíza do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região – TRT23 (aposentada). Líder do Projeto de Pesquisa “O meio ambiente do trabalho equilibrado como componente do trabalho decente”. Coordenadora de área no Projeto de Extensão Ação Interinstitucional (PAI) para qualificação e reinserção dos trabalhadores resgatados do trabalho análogo à escravidão e/ou de trabalhadores e comunidades vulneráveis a essa situação no Estado de Mato Grosso (UFMT/MPT-23ª/SRTb). Coordenadora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (PPDG/UFMT). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6446-650X> / e-mail: crfeal@terra.com.br

2 Mestra em Direito pela UFMT. Graduada em Direito pela UFMT. Advogada. Membro do Projeto de Pesquisa “O meio ambiente do trabalho equilibrado como componente do trabalho decente”. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1223-7027> / e-mail: debhore Renato@hotmail.com

Palavras-chave: direitos fundamentais do trabalhador; Indústria 4.0; precarização do equilíbrio labor-ambiental.

*THE PRECARIZATION OF WORK IN THE DIGITAL AGE AND ITS
IMPACT ON LABOR-ENVIRONMENTAL BALANCE*

ABSTRACT

This article aims to address the impact of Industry 4.0 on the fundamental right to a balanced work environment, which is essential to save the health and safety of workers, as well as analyze how the Brazilians Judiciary and Legislative Powers have faced this theme. To this end, it was adopted the bibliographic research and the use of the deductive method, seeking to demonstrate how transformations occurred in the labor field due to the Industrial Revolutions. Subsequently, approached the capitalism hyper late and how this was (and has been) felt by the working class. While it is not possible to attribute all the ills of the labor-environmental balance to Industry's emergence, it is certain that the technological innovations resulting from the latter have intensified and accelerated the process of precarious to fundamental worker rights. The research showed that, although new and sophisticated forms related to the incidence of technology mark the work, they have not, for the most part, led to the improvement of working environment conditions, especially in relation to the journey, pointing that Brazilian jurisprudence and ordinary legislation need to consider this reality to be adequate to the constitutional guidelines.

Keywords: *fundamental rights of the worker; Industry 4.0; precarization of labor-environmental balance.*

INTRODUÇÃO

As transformações nas relações laborais advindas do processo de industrialização têm acarretado inúmeras consequências ao equilíbrio labor-ambiental, agravadas no decorrer de seu percurso histórico, que atualmente é marcado pela automação cada vez mais sofisticada e velozmente aprimorada. É nesse contexto que salvaguardar direitos fundamentais do trabalhador da precarização não se apresenta como uma tarefa fácil, pois requer atualização da legislação ordinária ou, ao menos, compreensão sistemática e ampliada do ordenamento jurídico vigente.

Visando demonstrar o impacto do supramencionado, perpassar-se-á, *a priori*, pelas Revoluções Industriais ocorridas, de modo a explanar acerca de seus reflexos em temas como a saúde e a segurança do trabalhador no ambiente fabril e em suas novas formas implantadas.

Isso possibilitará, *a posteriori*, a compreensão do porquê somente na Lei Fundamental brasileira de 1988 houve a preocupação com a jusfundamentalidade da proteção do trabalhador em face da automação, imprescindível para a garantia de outros direitos consagrados como fundamentais, como, *v. g.*, o ambiente laboral sadio e seguro.

Na sequência, serão abordados os efeitos da automação proveniente da Indústria 4.0 nas relações laborais, com ênfase àqueles que refletem no equilíbrio labor-ambiental, sendo que para tanto será considerada, *e. g.*, a seguinte indagação de Schwab (2016, p. 57): o início de uma “revolução do novo trabalho flexível” ocasionará o empoderamento de qualquer pessoa que tenha acesso à internet e eliminará a ausência de competências, ou desencadeará o começo de uma implacável “corrida para o fundo em um mundo de fábricas virtuais não regulamentadas?”. Tal investigação possibilitará a averiguação se se está diante da precarização do ambiente laboral, com certo destaque ao tema jornada de trabalho.

Assim, para alcançar os objetivos traçados, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, visto que será discorrido, inicialmente, acerca de algumas modificações promovidas pelas Revoluções Industriais na seara laboral, para, posteriormente, adentrar na jusfundamentalidade do ambiente de trabalho equilibrado e da proteção do trabalhador em face da automação, com o propósito de analisar se de fato há observância a tais direitos no contexto brasileiro, marcado pela Indústria 4.0, ou sua precarização, sendo que quando da abordagem da compreensão dos Poderes Legislativo e Judiciário brasileiros acerca das questões ora em evidência, que envolvem

a temática da automação, far-se-á também um paralelo com legislação e jurisprudência estrangeira. As técnicas de pesquisa utilizadas serão a bibliográfica e a documental.

1 AS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS E SEUS IMPACTOS NA SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHADOR

O mundo do trabalho vem sendo constantemente modificado ao longo da história pelas formas de administração da produção e do labor humano que despontaram no desenvolvimento do capitalismo, como os modelos taylorista, fordista, toyotista e, ainda, da Indústria 4.0, os quais influenciaram (e continuam a influenciar) em questões relacionadas à saúde e à segurança do trabalhador e, por consequência, ao equilíbrio do ambiente laboral. Isso pois a saúde física, psíquica e social do trabalhador é impactada pelas condições e organização do trabalho (DIAS, 2015, p. 193).

A Primeira Revolução Industrial surgiu na Inglaterra em meados do século XVIII em decorrência de um crescente movimento de urbanização, em que as fábricas se instalavam nos aglomerados urbanos, expandindo-se posteriormente por toda a Europa. A moderna industrialização substituiu o modelo de trabalho artesanal e manufatureiro, acarretando profundas alterações sociais e econômicas (COSTA; ALMEIDA, 2017, p. 50).

Nesse período, a revolução agrícola teve importante papel na industrialização na Inglaterra, visto que, com o avanço de métodos agrícolas, houve uma ampliação da produção e do provimento de matéria-prima à indústria em expansão. Com a evolução da capacidade de aproveitamento do solo, em razão da introdução de inovações tecnológicas, os trabalhadores, que se viam antes em uma “relação de colonato”, foram afugentados do campo pelos “senhores proprietários de terra”, o que levou a um aumento considerável de aglomerado de mão de obra na zona urbana (GUIMARÃES, 2016, p. 34-35).

Assim, houve um número considerável de trabalhadores sem trabalho, forçados a migrarem do campo para as cidades, nas quais também se viram comutados por máquinas. Isso somado a uma narrativa liberal econômico do empresariado, que visava a maximização do lucro, propiciou que fossem iniciadas maneiras excessivas de aproveitamento do trabalho (GUIMARÃES, 2016, p. 35).

Essa alteração promovida pelo advento do ambiente fabril ocasionou mudanças ao trabalhador, que viu intensificada a exploração de sua mão de

obra – por meio de um novo sistema, marcado pela hierarquização, extensão do ritmo laboral controlado por máquinas –, sua subordinação – representada, *v. g.*, pela estipulação de jornada laboral exaustiva, pontualidade, controle do trabalho –, bem como a “expropriação da parcela intelectual” de seu trabalho (COSTA; ALMEIDA, 2017, p. 50). A referida transformação, ao mesmo tempo que modificou a forma do trabalho, agravou suas condições e precarizou seu ambiente.

Embora a “mecanização do trabalho” tenha propiciado a ampliação do consumo por meio da produtividade e da diminuição de preço, esta também levou à mencionada intensificação do ritmo de produção, às enfermidades e ao aumento dos acidentes de trabalho, haja vista a exaustão, os ambientes insalubres e a insuficiente instrução sobre o manejo dos maquinários. A numerosa mão de obra disponível propiciava que operários fossem coisificados e descartados, em especial quando de acidentes de trabalho ou de adoecimentos, os quais eram socorridos tão somente pelas casas de caridade, pois inexistia ordenamento jurídico protetivo, quer de natureza trabalhista quer relacionado à seguridade social (COSTA; ALMEIDA, 2017, p. 50).

Para Guimarães (2016, p. 35-36), a regulamentação jurídica da nova “relação de trabalho assalariada” não considerou a sujeição do trabalhador aos donos dos meios de produção, uma vez que possibilitava que as disposições do contrato de trabalho fossem estipuladas de maneira livre, em observância à autonomia da vontade. Esse modelo ensejava, inevitavelmente, e sob o argumento da liberdade, o cometimento de inúmeros abusos contra o trabalhador, como a sujeição a ambientes laborais marcados por iluminação e circulação de ar péssimas, sem segurança, com ruídos ensurdecedores (COSTA; ALMEIDA, 2017, p. 50), exploração do trabalho infantil e feminino, salários irrisórios, as mencionadas jornadas de trabalho excessivas, que correspondiam de doze a dezesseis horas diárias, entre outras mazelas. A ideia de saúde, nesse contexto, estava atrelada apenas à busca pela sobrevivência, o que ensejou movimentos organizados dos trabalhadores, visando assegurar o direito à vida, por meio da diminuição da jornada de trabalho (DIAS, 2015, p. 194), e, ainda, contra a Revolução Industrial (MARTINEZ; MALTEZ, 2017, p. 21-59).

Friedrich Engels (1975, p. 32-33) assevera que, antes da introdução da maquinaria, os trabalhadores tinham, em sua maioria, uma vida considerada razoável, decente e equilibrada, melhor do que as condições introduzidas pela Revolução Industrial, uma vez que antes não precisavam se

exaurir no trabalho, de modo que lhes restavam um tempo para atividades extralaborais e descanso, sendo que do trabalho por eles executado advinha, no mínimo, o necessário para suas necessidades.

O contínuo desenvolvimento da tecnologia, decorrente da junção da técnica com a ciência e de sua contribuição à indústria, viabilizou inúmeras descobertas e criações científicas e tecnológicas, ocasionando avanços industriais e em outros campos. Esses elementos expandiram questões como a substituição da mão de obra humana por “outras forças da natureza” e a diminuição da importância daquela, sob o aspecto valorativo advindo da Primeira Revolução Industrial. As transformações resultantes de novas energias e tecnologias criaram a inevitabilidade de que fossem realizadas adequações das condições laborais (GUIMARÃES, 2016, p. 37).

O processo de industrialização requereu, ainda, que fossem desenvolvidas formas de organização do trabalho com o escopo de potencializar a produção. Com base nessa percepção, Frederick Taylor devolveu o modelo de organização conhecido como taylorismo, que, por meio da divisão e repetição de atividades, “reduziu o trabalho a um conjunto de tarefas simples, tornando a mão de obra rápida e produtiva”. É nesse contexto que surge, no final do século XIX e início do século XX, a Segunda Revolução Industrial (MARTINEZ; MALTEZ, 2017, p. 21-59).

Nesse mesmo período, surge, ainda, o modelo fordista de produção, desenvolvido por Henry Ford, decorrente do uso da eletricidade e de esteiras rolantes no setor automobilístico, com base na criação de um método de produção em série que viabilizou o aprimoramento e a solidificação da proposta de Taylor. Além de acelerar a produção por meio de uma alteração na organização do trabalho, o fordismo proporcionou que a administração não estivesse centrada em uma gestão individual do trabalho, possibilitando realizá-lo de maneira coletiva. O modelo em questão representou a forma de organização laboral na qual a produção em larga escala é assegurada “pela cadeia de produção e pelo controle intensivo do trabalho, e a ampliação do mercado e dos lucros pelo projeto visando a incrementação do consumo pelo atrelamento dos salários à produtividade” (GUIMARÃES, 2016, p. 37-39).

Para além de aumentar a produtividade, o modelo fordista fez que o trabalho fosse ainda mais exaustivo e parcelado, o que, em razão do ritmo atroz de produção, desencadeou mais uma vez um crescente número de acidentes e outros prejuízos à saúde do trabalhador (MARTINEZ; MALTEZ, 2017, p. 21-59).

Fatores sociais e econômicos ensejaram a ruptura do modelo fordista, os quais estavam associados às ideias de liberdade, solidariedade e, ainda, ao fato de aquele modelo não ter se mostrado mais apto a suprir as necessidades advindas da complexidade tecnológica, que instalava a imperatividade da intelectualidade para a execução de atividades, requerendo, assim, essa destreza do trabalhador (GUIMARÃES, 2016, p. 39-40).

Esse cenário conduziu à reformulação do sistema, representada pelo o que se denominou de “regime de acumulação flexível”, que se ampara na “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”, caracterizando-se pela emergência de novos setores de produção, mercados, modos de provisão de serviços financeiros e, acima de tudo, “taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2008, p. 140). De tal modelo irrompe, em meados do século XX, o que se usou designar de Terceira Revolução Industrial (GUIMARÃES, 2016, p. 41), tendo como um dos marcos a Internet e, por consequência, a globalização. As alterações promovidas por tal mudança no processo produtivo e no âmbito laboral conduziram a novos modos de trabalho e de sua exploração, as quais perpassam “desde a apropriação do saber criativo e intelectual do trabalhador e sua objetivação em máquinas, *softwares* e projetos, à precarização das condições de trabalho via flexibilização estrutural e estratégias de desemprego” (GUIMARÃES, 2016, p. 41-43). Pode-se dizer que a Terceira Revolução Industrial advém de um sistema toyolista de produção, modelo este japonês (ANTUNES, 2011, p. 32), tendo como um de seus precursores Eiji Toyoda, que intentava a eliminação das perdas e uma produtividade qualitativa (MARTINEZ; MALTEZ, 2017, p. 21-59).

Segundo Antunes (2011, p. 33-34), enquanto a “verticalização fordista” promoveu, em alguns casos, a “integração vertical” em fábricas, o toyotismo realizou, à proporção que as montadoras aumentavam os espaços de desempenho produtivo, uma “horizontalização”, o que ocasionou a diminuição do campo de produção da montadora, de modo que a fabricação de itens básicos foi delegada à terceirização e à subcontratação, sendo que os procedimentos e métodos desse modelo – como “*kaban, just in time*”, Círculo de Controle de Qualidade, “controle de qualidade total, eliminação do desperdício, flexibilização, gerência participativa” – estenderam-se a toda cadeia de fornecedores, propagando-se.

Para o autor supramencionado, o atendimento do modelo toyotista requereu a “flexibilização dos trabalhadores” por meio de direitos

flexibilizados, que viabilizaram que se dispusesse da força de trabalho em razão direta das “necessidades do mercado consumidor”, de modo que o modelo em tela se sustentou em um quantitativo mínimo de trabalhadores, o qual era majorado com base, *v. g.*, em horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação. A extensão do modelo toyotista para outros países, ainda que de maneira adaptada e transformada, configurou uma incontestável “aquisição do capital contra o trabalho” (ANTUNES, 2011, p. 34; 39).

Diferentemente do taylorismo, que atingiu sobremaneira a saúde física do trabalhador, Oliveira (1997, p. 632-633) salienta que os novos padrões gerenciais advindos do modelo japonês em tela impactaram também na saúde psicossocial daquele, citando, *v. g.*, a experiência que vem sendo vivenciada no Japão em que o estresse dos trabalhadores “sob as práticas de gestão enxuta” resultou no que se tem denominado de Karoshi, ou seja, a morte por exaustão, por excesso de trabalho.

De acordo com Antunes (2013, p. 21), ainda que tenha ocorrido a degradação do trabalho na era do “taylorismo-fordismo”, nesse período o trabalho era contratualista e regulamentado e, embora apresentasse “uma conformação mais coisificada e reificada, mais maquinal”, era, em compensação, munido de regulamentação e direitos, no mínimo, aos dotados de mais qualificação. Isto, todavia, não se estende ao toyotismo, responsável pela destruição dos direitos sociais trabalhistas.

Entretanto, imperioso ser enfatizado que o modelo implementado com a Terceira Revolução Industrial sofreu alterações de sofisticações e integrações que ensejaram o advento da Quarta Revolução Industrial – também designada, consoante Feliciano e Pasqualetto (2019, p. 13), de Indústria 4.0, evolução relacionada à “inteligência artificial”, à “internet das coisas” e à “automação integral das linhas de produção” –, tendo como marco temporal a virada do último século, a qual está modificando a sociedade e a economia global em decorrência de uma revolução digital. Com a era digital, consoante discorre Schwab (2016, p. 19-21), as “empresas digitais” geram mais riqueza com um número muito reduzido de trabalhadores, podendo, em determinados casos, chegar a um custo irrisório ou inexistente à manutenção e ao desenvolvimento de suas atividades. Ademais, essa “revolução informacional” criou o que Supiot (2017) chama de trabalhador conectado, que precisa realizar os escopos estabelecidos, respondendo prontamente aos sinais por ele recebidos.

Como bem pontua Leme, a criação da “internet das coisas”, viabilizou

a “conexão entre objetos e utensílios domésticos em rede”. Assim, segundo a autora, o controle antes exercido pela “esteira de produção vigiada por um superior hierárquico” no “capitalismo cognitivo”, agora é realizado por um “algoritmo inserido no software”, de modo que quem se encontra na “esteira de produção”, nessa nova forma, é o trabalhador. Essa nova metodologia de labor se insere no que ela designa de neofordismo ou neotaylorismo informático, no qual o indivíduo se transformou em um “objeto da programação, apenas um número, deslocando-se do ser humano trabalhador” (LEME, 2019, p. 71-72), percepção que vai ao encontro da constante na obra de Prassl (2018), intitulada “Humanos como um serviço: as promessas e os perigos do trabalho na economia de trabalhos temporários”.³

Esses episódios históricos relacionados ao prelúdio da automação nos processos produtivos acarretaram, ainda que de maneira e intensidade diferentes, mudanças gradativas tanto no contexto de produção quanto nas relações existentes em tais meios, levando à preocupação de que o trabalhador fosse protegido em face da automação, consoante a ensaiada no Brasil, abordada a seguir.

2 A CONSAGRAÇÃO DA PROTEÇÃO DO TRABALHADOR EM FACE DA AUTOMAÇÃO, DA JORNADA DE TRABALHO E DA SALVAGUARDA DO AMBIENTE LABORAL EQUILIBRADO COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA

No Brasil, consoante discorre Antunes (2006, p. 16-18), o capitalismo teve um desenvolvimento hipertardio, o qual só deslanchou a partir do século XX. Isso visto que a industrialização brasileira apenas avançou a partir de 1930, sendo que a reestruturação produtiva do capital só veio a ocorrer em meados de 1990, com a introdução de inúmeras formas, advindas da acumulação flexível e do modelo japonês, ocasionando o que o autor intitulou de “liofilização organizacional”.

Pode-se sustentar que, por isso, os textos constitucionais brasileiros anteriores ao de 1988 não registravam a preocupação com os efeitos da automação,⁴ sendo que somente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil vigente houve, em seu art. 7º, XXVII, o cuidado em prever a proteção do trabalhador em face daquela como direito

³ Tradução das autoras.

⁴ Adota-se, neste trabalho, a simplificação de Martinez e Maltez acerca do termo automação para englobar a automatização (MARTINEZ; MALTEZ, 2017, p. 21-59).

fundamental, ficando estabelecido, entretanto, que esta se dará na “forma da lei” (BRASIL, 1988), ainda não aprovada, a despeito de transcorridos mais de três décadas de sua promulgação.

Assim, ainda que a Carta Magna brasileira coloque o direito supra-mencionado no rol de direitos fundamentais – os quais são, com fulcro no art. 5º, § 1º da CRFB/1988, dotados de aplicabilidade imediata, apresentando, porém, gradações em sua intensidade (SARLET, 2001, p. 29-30), tem-se que a concretização satisfatória dos efeitos esperados da norma constitucional em destaque depende de regulamentação ordinária.

Entre os desdobramentos da proteção do trabalhador em face da automação, dois se destacam. Por um lado, há a argumentação de que a automação vem causando o desemprego estrutural, o que tem sido agravado no decorrer da história em todas as formas instaladas pelas Revoluções Industriais ocorridas. De outro norte, tem-se que a introdução e desenvolvimento de novas formas de automação nas relações laborais têm gerado, em alguns casos, a precarização do trabalho, levando à afetação do ambiente laboral e, por conseguinte, da saúde e segurança do trabalhador.

Como bem salientam Martinez e Maltez (2017, p. 21-59), a automação pode, em certas situações, ser utilizada para viabilizar um ambiente laboral equilibrado e, conseqüentemente, levar à proteção de direitos básicos do trabalhador, interligados àquele. Todavia, não é este o cenário que mais se faz presente, uma vez que se observa o despreparo, *v. g.*, do Estado e do empresariado quando o assunto se refere às relações de trabalho marcadas pela automação. Consoante assevera Pinto (2013, p. 181), as inovações organizacionais e tecnológicas levam à incredulidade quanto a melhorias no ambiente laboral, pois a flexibilização, em especial da jornada, é realizada por meio da precarização dos contratos laborais e da terceirização; ocorre a construção de tipos de autonomia e liderança que conduzem ao egocentrismo; o trabalho em equipe dá lugar à autoexploração; a participação nos resultados é antecedida por hostilidades psíquicas e físicas; a gratificação compensa o assédio moral, fazendo, ainda, que, em vez de libertar-se, a criatividade humana retrograde a uma simples forma de supervivência.

Oliveira (1997, p. 626) discorre que as inovações tecnológicas e organizacionais implantadas no Brasil, com base no modelo japonês de gestão – aprimorado em razão do advento da Revolução 4.0 –, refletem em “Programas de Qualidade Total” que carregam em sua formulação modificações na qualificação daqueles que laboram, requerendo, ainda, um aumento da intervenção deles nos processos de produção, mudanças estas que

“pressupõem uma maior participação e envolvimento dos trabalhadores, necessitando da sua própria identificação com os objetivos da empresa”. Tais ocorrências, somadas ao fato de que a modernidade vem acompanhada de uma pressão por qualidade e ritmo acelerado, impacta sobremaneira na saúde do trabalhador.

A necessidade de observância e de consideração do aspecto explanado faz-se imprescindível uma vez que o dever de equilíbrio labor-ambiental também decorre de previsão constitucional, pois quando a Carta Magna brasileira estabelece que todos têm direito ao ambiente equilibrado está aludindo a integralidade de seus aspectos, *i. e.*, também o do trabalho, lugar em que o ser humano passa, comumente, a maior parte de sua vida produtiva (PADILHA, 2015, p. 105). Essa alegação encontra guarida na leitura de seu art. 225, *caput*, que aborda o ambiente em geral, combinado com o art. 200, VIII, que, ao dispor acerca do dever do Sistema Único de Saúde em colaborar com a salvaguarda do meio ambiente, consigna que nele está compreendido o do trabalho.

Outrossim, faz-se imperioso discorrer que, embora não conste expresso no rol de “Direitos e Garantias Fundamentais” presente no Título II da CRFB/1988, o ambiente laboral equilibrado compõe a classe de direitos fundamentais, graças à abertura material do catálogo constitucional. O mencionado encontra amparo no art. 5º, § 2º da Constituição, com base no qual é possível sustentar “o cunho aberto e inclusivo do catálogo constitucional de direitos” e perceber que a referida abertura alberga “tanto direitos expressamente consagrados em outras partes da CF [...] quanto compreende direitos deduzidos a partir do sistema constitucional” (SARLET; GOLDSCHMID, 2015, p. 26-27).

Desse modo, o ambiente de trabalho equilibrado é tido como direito fundamental por ser indispensável à sadia qualidade de vida, consoante expressa o art. 225, *caput*, da CRFB/1988, que tem relação direta com o direito à saúde, em especial a do trabalhador, previsto no art. 6º do texto constitucional.

Além disso, a leitura combinada dos arts. 6º, 7º, XXII, e 200, VIII, todos da Carta Magna, torna incontestável que o ambiente laboral saudável é um direito fundamental do trabalhador.

Tendo em vista que a salvaguarda ao ambiente laboral, o direito ambiental do trabalho, é consequência, em parte, da junção e da relação de questões partilhadas entre os ramos do direito do trabalho e do direito ambiental (PADILHA, 2015, p. 106-107), cumpre frisar que, além de saúde,

a pessoa humana ambiciona por qualidade de vida no trabalho, sendo, para isso, crucial o equilíbrio daquele espaço que se encontra profundamente ligado à proteção da dignidade da pessoa que labora.

O apresentado anteriormente coaduna-se com o explanado por Ney Maranhão (2016, p. 83-84), para quem o ambiente de trabalho conta, no mínimo, com três elementos essenciais, sendo estes: o ambiente (cenário fenomênico diante do qual se executa algum trabalho), o homem (figura central da relação que será abordada a seguir) e a técnica (fórmula estabelecida para se alcançar um fim pretendido). Essa tríade, consoante o autor, é facilmente associada a fatores de produção relacionados a itens indispensáveis à produção de mercadorias e a geração de serviços, *i. e.*, a terra (correspondente ao elemento ambiente), o capital (referente ao elemento técnica) e o trabalho (relacionado ao elemento homem, na qualidade de trabalhador).

O referido autor (MARANHÃO, 2016, p. 84-85) enfatiza que o homem é a figura central da citada “estrutura relacional de produção”, uma vez que, embora qualquer cenário possa transformar-se em *locus* de execução de uma atividade laboral, apenas quando presente o ser humano, enquanto trabalhador, é que esses espaços se tornam ambiente de trabalho, ou seja, “somente a conjunção dos elementos ambientais e técnicos com a ação humana laborativa é capaz de fazer nascer o meio ambiente do trabalho”.

Destarte, conforme salienta Alvarenga (2017, p. 68), o espaço laboral “enquanto espaço de construção do bem-estar e da dignificação das condições de labor, considera o homem o valor primeiro a ser preservado perante os meios de produção”.

Logo, o ambiente do trabalho equilibrado é um direito fundamental, visto que dele é dependente a efetivação de outros direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à saúde, à segurança, à dignidade da pessoa humana e os direitos de personalidade do homem que trabalha. Assim, sem um ambiente laboral que os propicie ao trabalhador, pode-se dizer que há o esvaziamento da “noção de equilíbrio labor-ambiental” (COSTA; ALMEIDA, 2017, p. 61-62).

Benjamin (2012, p. 130) apresenta o direito ao ambiente equilibrado como “direito-reflexo”, argumentando que o art. 225, *caput*, da Constituição brasileira, seria a “mãe de todos os direitos ambientais” da Lei Fundamental, mencionando, *v. g.*, a salvaguarda da saúde do trabalhador, o que remete ao ambiente laboral. Isso visto que, para o autor, os fundamentos do

aludido dispositivo constitucional “não estão ilhados”, pois “ligam-se, de forma umbilical, à própria proteção à vida e à saúde, à salvaguarda da dignidade da pessoa humana e à funcionalização ecológica da propriedade”.

Tendo em vista a importância do tema no contexto das novas formas de trabalho trazidas pela Indústria 4.0, destaca-se a intrínseca relação entre as temáticas do ambiente laboral sadio e seguro e da duração de trabalho, visto que, consoante Delgado (2017, p. 975), “o maior ou menor espaçamento da jornada (e duração semanal e mensal do labor) atua, diretamente, na deterioração ou melhoria das condições internas de trabalho na empresa”, pois compromete ou aprimora “uma estratégia de redução dos riscos e malefícios inerentes ao ambiente de prestação de serviços”.

Neste ponto, enfatiza-se que as normas relacionadas à duração do trabalho têm por escopo principal salvaguardar a integridade física do trabalhador, protegendo-o da exaustão, a qual é, em certas situações, a ensejadora do estresse que pode ocasionar desde desgastes ao organismo, adoecimentos e até mesmo acidentes de trabalho (BARROS, 2016, p. 436).

Uma vez que a amplitude do contato existente com determinadas atividades ou ambientes é questão decisiva para caracterização de efeitos devastadores dos respectivos ambientes ou atividades no ser humano trabalhador, a diminuição da “jornada de trabalho e a duração semanal do trabalho em certas atividades ou ambientes constitui medida profilática importante no contexto da moderna medicina laboral”, de modo que as normas jurídicas relacionadas à duração do trabalho “já não são mais – necessariamente – normas estritamente econômicas”, pois podem assumir, em certas situações, “a função determinante de norma de saúde e segurança laborais, assumindo, portanto, caráter de normas de saúde pública” (DELGADO, 2017, p. 974).

Nesse sentido, a Lei Fundamental brasileira dispõe, em seu art. 7º, que são direitos dos trabalhadores a “duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho” (inc. XIII), bem como a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (inc. XXII) – (BRASIL, 1988). Logo, a considerar que a jornada de trabalho impacta diretamente na segurança e saúde do trabalhador no ambiente laboral, tais direitos estão intrinsecamente relacionados.

Evidenciados tais aspectos, em razão das modificações causadas na concepção de ambiente do trabalho pela Indústria 4.0 e para a correta

compreensão da proteção atribuída pelo legislador constituinte ao trabalho quando da incidência de tais elementos, imprescindível se faz uma visão sistêmica e atualizada. É que as inovações tecnológicas e o processo constante de informatização de execução das atividades laborais, advindos da automação, têm acarretado profundas modificações na temática do trabalho, de modo que seu ambiente não está mais adstrito a condições internas da empresa, pois aquele, o ambiente laboral, transporta-se para áreas externas e, às vezes, distantes, em razão das mais diversas formas de realização das atividades, refletindo tanto no que tange à duração e intensidade do trabalho quanto no que concerne a questões pertinentes à ergonomia.

Todavia, face da conceituação apresentada acerca do ambiente laboral equilibrado e de seu *status* de direito fundamental, pode-se sustentar que há sua observância, a considerar a nova morfologia do trabalho? O Brasil está preparado para lidar com a Indústria 4.0 sem que esta acarrete uma degradação desse direito fundamental do trabalhador? Com a introdução de novos modos de trabalho, o que se tem evidenciado na segurança, vida e saúde física e psíquica do trabalhador?

3 O EQUILÍBRIO DO AMBIENTE LABORAL NO CONTEXTO DA AUTOMAÇÃO

Para compreender os reflexos da automação no direito fundamental do trabalhador ao ambiente laboral equilibrado, faz-se necessário percorrer algumas questões fáticas e normativas relacionadas ao advento da Indústria 4.0. Conforme já destacado, Martinez e Maltez (2017, p. 21-59) discorrem que a automação é um “fenômeno multifacetado”, apresentando tanto aspectos positivos – como viabilizar a proteção do trabalhador da realização de tarefas nocivas à sua saúde e segurança – quanto negativos, *v. g.*, o desemprego estrutural.

Como bem salienta Oliveira (1997, p. 626), “a introdução de novas tecnologias representa um incremento significativo de produtividade no trabalho, com suposta eliminação de tarefas penosas ou pesadas, levando a uma nova relação homem/máquina”. Deveras, a Indústria 4.0 leva à criação do que Antunes (2006, p. 25) denomina de “novo proletariado”, o da “era da cibernética, composto por trabalhadores que procuram uma *espécie* de trabalho cada vez mais *virtual* em um mundo profundamente *real*”, o que tem sido designado por Huws (2003) de “*cybertariat*”.

É com base na percepção dessa complexidade que Schwab (2016) não trata a automação – com ênfase àquela relacionada à Quarta Revolução Industrial – nem como algo negativo, nem como algo positivo, mas sim faz menção aos caminhos que podem ser percorridos e aos prováveis resultados, abordando, inclusive, os aspectos desfavoráveis referentes ao fato de as novas formas de trabalho, como a “plataforma de nuvem humana”, abrirem espaço para o não reconhecimento do vínculo empregatício e, conseqüentemente, para a não incidência das normas trabalhistas, levando à precarização do trabalho, traduzida em impactos prejudiciais ao ambiente laboral e, portanto, à saúde e à segurança do trabalhador.

Por tal ótica não haveria tão somente um desemprego estrutural, mas também a transformação de relações, em que o trabalhador não estaria mais, aparentemente, envolto em uma relação empregatícia, sendo inaplicável a ele a proteção presente no ordenamento jurídico trabalhista, afetando, com isso, a salvaguarda de seus direitos socioambientais, *i. e.*, um efeito dominó, viabilizando a ocorrência do que Antunes (2020, p. 11) designa de “escravidão digital”.

Logo, sob a alegação de inexistência do vínculo empregatício – em alguns casos, existente de fato –, ausente estaria a obrigação com algumas questões voltadas à proteção dos direitos ao ambiente laboral equilibrado, à saúde, à segurança e à vida do trabalhador, como a limitação de jornada, apenas para citar um exemplo, de maneira que ocorreria a transferência do ônus da atividade econômica desenvolvida pelo empresariado àquele que labora, majorando a margem de ganho daquele e ocasionando o desamparo deste último.

O certo é que a Quarta Revolução Industrial instaurou o que Antunes (2013, p. 21) designa de “nova era de precarização estrutural do trabalho”, marcada, *v. g.*, pela corrosão do trabalho regulamentado e contratado, imperante no século XX, que foi substituído por novas espécies de trabalho informal, como o “atípico, precarizado e ‘voluntário’”, levando à perda de direitos do trabalhador, à constituição de cooperativas desvirtuadas, *i. e.*, cujo escopo é agravar ainda mais o desrespeito a direitos do trabalhador por meio da diminuição da remuneração e da intensificação da exploração da força de trabalho deste último, ao falso empreendedorismo, que, deveras, encobre o trabalho assalariado, possibilitando inúmeras maneiras de flexibilizar jornada, salário, função ou organização.

Ademais, há os casos em que existe a presença do vínculo empregatício, porém não se constata regulamentação ordinária suficiente e/ou

adequada que aborde suas peculiaridades, impactando sobremaneira em direitos básicos do trabalhador, como ocorre, *e. g.*, em certos casos de teletrabalho. Isso dado que não existe uma regulamentação clara e eficiente acerca do controle e modo da execução de serviços por meio de teletrabalho, o que inviabiliza, em certo ponto, que se garanta o direito fundamental ao ambiente laboral equilibrado, o qual é, parcial ou totalmente, a depender da situação, transferido para fora das instalações da empresa, não exonerando, porém, o empregador desse dever.

Para Druck (2013), no cenário instalado, um dos efeitos da precarização de condições laborais para aqueles que ainda são intitulados de empregados é a intensificação do trabalho, decorrente da ampliação da jornada no *locus* laboral e no domicílio do trabalhador – no qual não tem limite –, da utilização da “polivalência”, da realização de horas e atividades extras sem sua devida remuneração, da informatização – que majora a produtividade, requerendo dos trabalhadores comportamento que acompanhe as máquinas –, do aglomerado de afazeres e ocupações dada a redução da mão de obra nas empresas, de metas inalcançáveis, ou mesmo pelos “*workaholics*”, os trabalhadores compulsivos. A autora frisa, ainda, que à intensificação versada se agreguem novas formas de violação ao ambiente laboral, como o assédio moral – que leva, inclusive, ao acometimento de doenças mentais –, a demissão decorrente de acidente de trabalho ou de doença ocupacional.

Ainda quanto ao contexto em tela, podem-se acrescentar formas complementares de precarização, apresentadas por Druck (2013, p. 61-62), que estão intrinsecamente relacionadas ao desequilíbrio labor-ambiental na era da automação, sendo estas: a debilitação dos requisitos de segurança no trabalho; a “diluição das responsabilidades entre estáveis e instáveis”; a desconstrução do processo de “identidade individual e coletiva”, quando da coisificação daquele que labora, por meio de uma metódica de sua “descartabilidade”, de vínculos inseguros, desvalorizados e precarizados; a fragilização da representação e organização dos sindicatos, refletindo negativamente na “política dos trabalhadores”, já agravada pelos impactos da terceirização.

Pois bem, a constatação de que inúmeras maneiras de precarização do trabalho são acentuadas e aprimoradas pelo surgimento da Indústria 4.0 conduz à indagação de como essa questão vem sendo enfrentada pelos Poderes Legislativo e Judiciário brasileiros, uma vez que essa compreensão é indispensável para verificar o grau de concretização atribuído ao direito

fundamental ao ambiente laboral equilibrado, requerendo, assim, que aquela seja apresentada por meio de menção aos novos artifícios introduzidos pela sofisticada Quarta Revolução Industrial.

Para tanto, retoma-se a ideia de Schwab (SCHWAB, 2016, p. 56-57) quanto às plataformas de nuvem humana que são cada vez mais utilizadas pelos empregadores ou empresários. Em uma explicação sintética, a plataforma dividiria as atividades profissionais em diferentes projetos e atribuições que seriam “lançadas em uma nuvem virtual de potenciais trabalhadores, localizados em qualquer lugar do mundo”, caracterizando uma “economia sob demanda”, em que os trabalhadores – designados de prestadores de serviços, pois não têm vínculo empregatício – executam afazeres específicos. O autor salienta, ainda, que os benefícios da “economia digital” para as empresas são evidentes, uma vez que as plataformas de nuvem humana atribuem aos trabalhadores o enquadramento de autônomos, estando, comumente e atualmente, desoneradas do dever de arcar com direitos fundamentais, como, *e. g.*, condições de higiene e segurança no trabalho, e, conseqüentemente, de observar as normas trabalhistas.

Parte da doutrina e do Judiciário defendem que, senão todos, muitos dos serviços ofertados por meio de plataformas digitais (ou tecnológicas) não incorreriam na caracterização de uma relação empregatícia, mas tão somente em uma relação de consumo, marcada pela intermediação da tecnologia, em que com alguns *clicks*, por parte do trabalhador, ofertar-se-ia um serviço, sendo que, por meio de mais alguns *clicks* do consumidor, este o adquiriria.

No Brasil, entre os vários aplicativos existentes, cita-se o pertencente à empresa Uber, multinacional norte-americana, que sustenta aplicar a ideia de “economia disruptiva em rede”, com base na alegação de disponibilizar um aplicativo para motoristas que, por meio de sua utilização, fornecem “serviço de transporte privado a passageiros”, bem como de “economia compartilhada”, que ampara a explanação pela empresa de que esta “não presta nenhum serviço aos seus usuários”, haja vista que apenas oferece uma ferramenta tecnológica para que aqueles se conectem entre si, conforme suas pretensões, *i. e.*, “*peer to peer*” – pessoa para pessoa – (TEODORO; D’AFONSECA; ANTONIETA, 2017).

Todavia, consoante discorrem Teodoro, D’Afonseca e Antonieta (2017), a política de economia compartilhada, alegada pela Uber, não condiz com a realidade, pois a empresa não se mantém financeiramente tão somente com o fornecimento de seu aplicativo, porém sim por corridas

“contratadas pelos usuários passageiros”, das quais a empresa retém a “taxa de serviço” incidente sobre o valor das corridas, caracterizando-se, segundo as autoras, não como uma economia disruptiva, mas como uma destruição criadora e, ainda, a caracterização do que Schumpeter (1997, p. 9-10) designou de “empresário inovador”.

Ainda de acordo com Teodoro, D’Afonseca e Antonieta (2017), a Uber também não adota a ideia de “economia compartilhada”, na forma de *peer to peer*, mas sim *peer to business* (pessoa com negócio), uma vez que não se trata de mera intermediadora, já que cobra percentual calculado sobre o trabalho do motorista e estipula práticas a serem adotadas por este último, como um controle de qualidade, punindo aqueles que não observam a política estabelecida pela empresa. Com base, *v. g.*, nas razões apresentadas, as autoras concluem que deve ser reconhecida a existência de vínculo empregatício entre a Uber e os motoristas de aplicativos, o que requer a observância das normas trabalhistas e, portanto, do direito ao ambiente laboral equilibrado, que impescinde, *e. g.*, de controle de jornada de trabalho, para possibilitar descanso ao trabalhador, que dirigirá com maior atenção, viabilizando um ambiente seguro tanto para ele quanto para os passageiros e demais pessoas que trafegam na via.

Um dos fatos interessantes relacionados à segurança do trabalhador, enquanto motorista de aplicativo, é o de que a Uber fixa um número de recusas de chamadas pelo aplicativo que, se ultrapassado, resulta em punição daquele – como suspensão temporária e, a depender da situação, desligamento. Teodoro, D’Afonseca e Antonieta (2017) ressaltam que muitos motoristas relatam que recusam viagens em “áreas de risco social” em razão de estarem preocupados com sua segurança pessoal, fato que não é considerado pela Uber, pois esta sequer viabiliza o contraditório e a ampla defesa ao motorista, *i. e.*, a punição decorre de ação unilateral. Todo esse contexto, por vezes marcado por intensa subordinação e controle, prejudica sobremaneira as condições laborais sadias e seguras, impactando na saúde física e psíquica (em razão dos diversos transtornos que pode acometer o trabalhador), bem como em sua vida, que pode ser ceifada em razão tanto de acidentes quanto de crimes sofridos pelo condutor, ou mesmo de desenvolvimento de transtornos psíquicos.

O fato é que o trabalho, diante das novas organizações advindas do uso de plataformas digitais, não encontra no ordenamento jurídico ordinário pátrio proteção específica para as relações marcadas, em determinados casos, pela parassubordinação, o que viabiliza que haja a fragilização do

dever do empregador de garantir o equilíbrio labor-ambiental, que é, em dadas situações, totalmente transferido ao tão comumente denominado de trabalhador autônomo.

Para Kemmelmeier (2019, p. 101), em que pese haja omissão estatal no tocante à existência de normas voltadas à saúde e segurança dos trabalhadores que atuam em plataformas *on demand*, deve-se considerar que estas têm a obrigação de salvaguardar tais direitos dos que laboram, independentemente da caracterização do vínculo empregatício. Para tanto, a autora se perfaz na redação do art. 8º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), versando acerca da “aplicação dos meios supletivos de integração do direito, tais como a analogia”, sustentando que em situações similares, em que corporações detêm controle sobre o ambiente laboral, estas são responsáveis pela proteção da saúde e segurança dos trabalhadores, mesmo que não sejam juridicamente enquadradas como empregadoras. Analogia que se daria, *v. g.*, com base nos arts. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/1974, e 8º, da Convenção 167 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Embora com fundamentação distinta, Feliciano e Pasqualeto (2019, p. 18) discorrem que “as linhas mestras do Direito do Trabalho” devem adequar-se às exigências decorrentes das novas formas de contratação promovidas pela Indústria 4.0, de modo a identificar os direitos constantes no art. 7º da Carta Magna aplicáveis aos trabalhadores de plataformas digitais, sendo que a eles, independente do reconhecimento do vínculo empregatício, certamente devem ser assegurados os direitos à redução dos riscos inerentes ao trabalho, à desconexão do trabalho e à não discriminação no labor, os quais estão intrinsecamente relacionados com o direito fundamental ao ambiente de trabalho equilibrado. Para os autores citados, o Poder Judiciário tem papel de extrema relevância nessa ação, a ser exercido mediante uma “nova clivagem hermenêutico-aplicativa”, de modo a “resignificar os elementos da relação de emprego”.

Porém, quanto ao posicionamento do Judiciário brasileiro acerca da temática, este não se faz pacífico, sendo de se frisar, ainda, que o perquirimento mencionado acima não tem sido, comumente, realizado pelo Poder em questão.

A Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Conflito de Competência n. 164.544 – MG, exarou, em 28 de agosto de 2019, decisão que consignou não existir vínculo empregatício entre a Uber e motorista de aplicativo, com base na argumentação de que as ferramentas tecnológicas possibilitam uma economia compartilhada, de modo que os trabalhadores são empreendedores individuais.

Na seara da Justiça do Trabalho, a matéria também é controversa, pois embora o juízo da 33ª Vara de Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região tenha reconhecido, em decisão exarada no ano de 2017 no processo n. 0011359-34.2016.5.03.0112, o vínculo empregatício entre a empresa Uber e motorista de aplicativo e condenado a empresa a pagar ao trabalhador o montante correspondente, *v. g.*, a adicional noturno e horas extras, aquela foi reformada por acórdão proferido pela Nona Turma do mencionado Tribunal, tendo a Relatora declarado a inexistência de vínculo de emprego entre as partes mencionadas, especialmente por considerar que não estavam presentes os pressupostos do art. 3º da CLT. Ainda quanto a este ponto, repisa-se que essa instabilidade, marcada pela unilateralidade da empresa, pode impactar demasiadamente na saúde psíquica do trabalhador, especialmente em uma cultura de excelência (SELIGMANN-SILVA, 2013, p. 218), em que aquele deve “satisfazer a índices de produtividade e qualidade crescentes” (PINTO, 2013, p. 172).

Todavia, como bem salienta Pilegis (2019, p. 115), a aniquilação da subjetividade, mediante a inserção de um modelo de “pseudoliberalidade precarizada”, decorre de uma “manipulação imagética” que leva à servidão voluntária desses motoristas, alinhada com as metas da empresa que se apresenta como mera intermediadora, a plataforma digital. E é com base nessa concepção que os elementos de caracterização da relação de emprego, como o de subordinação, ganham novas roupagens.

Para Leme (2019, p. 72, 74), a subordinação na era digital encontra-se na “programação” que, mediante indicadores estatísticos, impõe e avalia se foram seguidas regras e alcançadas as metas estabelecidas, o que, para a escritora, nos transpõe da “sociedade da disciplina para a sociedade do controle”, instalando a “sociedade do cansaço”, em que, por meio de novas e ardilosas formas, o escopo final é o mesmo de todas as formas inauguradas pelo capitalismo, qual seja, a de exercer o poder sobre aquele que labora.

Consoante Han (2015, p. 69-78), a sociedade do cansaço e do esgotamento demasiado decorre de uma sociedade do excesso da elevação do desempenho e da sociedade ativa, marcada pelo sobrepujamento da positividade de que todas as metas são alcançáveis. Não sem razão é que essa concepção se mostra acentuada e acelerada pelo impacto que a era digital promoveu no mundo do trabalho, marcado pela falsa ideia de flexibilização – liberdade – e pela desregulamentação, as quais se transmutam em verdadeira precarização laboral.

Face da problemática posta, e na tentativa de amainá-la, foi apresentado o Projeto de Lei n. 5069/2019, para incluir a Seção IV-B, no Título III, Capítulo I, na Consolidação das Leis do Trabalho, para dispor acerca da relação de emprego entre empresas e empregados que desenvolvem atividades por meio de “plataforma de aplicativos de transporte terrestre”. Entre as modificações propostas, ressaltam-se as seguintes: (1) a equiparação das “empresas operadoras da plataforma de aplicativo de transporte terrestre” à condição de empregador para fins exclusivos da relação empregatícia (Art. 235-I); (2) a consideração de empregado, para fins do que prevê o art. 3º da CLT, do profissional que exerce “atividade de motorista, de forma pessoal, onerosa, habitual e de subordinação”, por meio de “empresas operadoras da plataforma de aplicativos de transporte terrestre, excetuado aquele que exerça de forma eventual” (art. 235-J); (3) a aplicação, no que tange a jornada diária de trabalho, do disposto no art. 235-C, §§ 5º, 6º e 13 (art. 235-L).

Ainda que o intento possa ser nobre, percebe-se que alguns problemas persistem, pois a forma de caracterização de emprego é marcada por uma leitura tradicional, quando as novas organizações dão aos elementos essenciais para a caracterização daquele vínculo novas roupagens, tal como se denota do enfrentamento da questão em outros países.⁵

Nos Estados Unidos, a Suprema Corte da Califórnia exarou decisão em 30 de abril de 2018, que ficou conhecida como “Dynamex”, fixando fórmula para verificar se os motoristas de aplicativos se enquadram como trabalhadores independentes ou empregados. Tal teste é denominado de “ABC”, sendo que o trabalhador apenas será considerado autônomo se a entidade contratante estabelecer que o trabalhador: (a) será (e é) livre do controle e direção da empresa contratante no que concerne à execução do trabalho, tanto no contrato quanto de fato; (b) efetuará “trabalhos fora do curso normal dos negócios da entidade contratante”; e (c) estará comumente comprometido com um “comércio estabelecido de forma independente, ocupação ou negócios da mesma natureza que o trabalho realizado para a contratação da entidade”.

Frisa-se que, com o escopo de codificar a decisão da Suprema Corte da Califórnia, foi aprovado o Projeto de Lei n. AB 5, que promoveu alterações, *v. g.*, no Código de Trabalho, de modo a garantir que os casos que

5 Supiot (2017) discorre que nos “Estados Unidos e no Reino Unido, diversas jurisdições reclassificaram como contrato de trabalho assalariado os contratos de motoristas da Uber”, uma vez que a argumentação de que as plataformas digitais levam ao “ressurgimento do trabalho independente é negada pelos fatos”.

não passem no “Teste ABC” – salientando-se que a alteração legislativa também consigna exceções – sejam marcados pelo vínculo empregatício, devendo o empregado ter todos os seus direitos assegurados pela empresa.

De fato, a decisão judicial e a alteração legislativa da Califórnia demonstram o reconhecimento de que as relações empregatícias estão ganhando novas formas, sendo certo que o avanço da tecnologia tem sido um fator de grande impacto na ruptura com as formas tradicionais, o que requer que os novos modos de laborar sejam reconhecidos para possibilitar que o tomador da mão de obra não se exima da responsabilidade de garantir um ambiente laboral em condições sadias e seguras ao trabalhador.

De outro norte, retornando ao cenário brasileiro, a problemática também persiste mesmo em algumas situações em que há o reconhecimento de uma relação de emprego, como, repisa-se, a de teletrabalho, pois o ambiente laboral é, total ou parcialmente, externo às instalações do empregador.

Com o advento da Lei n. 13.467, de 2017, que incluiu o inc. III no art. 62 da CLT, a modalidade de teletrabalho passou a ser uma exceção ao regime de duração do trabalho previsto no Capítulo II da Consolidação, de modo que o teletrabalhador não teria, em uma leitura isolada, direito a receber por horas extras. Ocorre que a salvaguarda de direitos fundamentais do trabalhador se vê desguarnecida face a redações conflitantes da legislação ordinária. Isso pois, embora seu art. 62, III, faça a exclusão supratranscrita, o art. 6º, parágrafo único, também da CLT, estabelece que não há diferenciação entre o trabalho efetuado no “estabelecimento do empregador”, o realizado no “domicílio do empregado” e o executado a distância, contanto que “estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego”, sendo que “os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins da subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho”.

Consoante argumenta Melo (2017, p. 74), a redação do art. 62, III da CLT está em desconformidade com a “realidade tecnológica atual”, visto que a exorbitância de conectividade nas relações laborais está intrinsecamente relacionada à quantidade de trabalho a ser executado por dia. Ademais, para o autor, a tecnologia associada à execução de trabalhos, ao mesmo tempo em que viabiliza uma rotina laboral mais flexibilizada, também possibilita a fiscalização da duração do trabalho diário, de modo que a norma em tela não corresponderia à realidade fática-social existente e conflitaria, por consequência, com direitos fundamentais, como ao ambiente laboral equilibrado, ao descanso e ao lazer.

Quanto a questões referentes à “responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas” custeadas pelo empregado, o art. 75-D da CLT dispõe que estas serão acordadas em contrato escrito, sugerindo uma igualdade entre as partes e abrindo espaço para que o empregador transfira parte do ônus da atividade econômica por ele explorada para o trabalhador.

Outro ponto a ser mencionado decorre da redação do art. 75-E da CLT que versa sobre o dever do empregador em “instruir os empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho”, haja vista que se suscita até que ponto essa instrução e a assinatura pelo empregado de termo de responsabilidade, em que se obriga a observar aquela, desonera o empregador de deveres relacionados às normas de medicina e segurança do trabalho.

Sobre a questão levantada, salienta-se que o art. 75-E deve ser interpretado em conjunto com o art. 157, I e II, ambos da CLT, que dispõe ser dever da empresa “cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho”, bem como “instruir os empregados” por meio de “ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais”.

Face das dificuldades postas, menciona-se que tramita o Projeto de Lei 3512/2020, que visa revogar o inc. III do art. 62, alterar o art. 75-D e acrescentar o art. 75-F à CLT para “detalhar as obrigações do empregador na realização do teletrabalho”. De sua justificativa, denota-se a preocupação com a manutenção da alteração legislativa promovida pela Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), pertinente à modalidade de trabalho em destaque, com base na argumentação de que esta seria insuficiente para “evitar abusos por parte empregador”.

Isso visto que o proponente considerou que o art. 75-D da CLT deve consignar o dever do empregador em fornecer a infraestrutura laboral “necessária ao exercício das atividades, levando em consideração a saúde e a segurança do empregado”, bem como a previsão de reembolso deste último pelas despesas decorrentes das atividades exercidas. Do mesmo modo, mencionou a imperiosidade do controle de jornada – face ao fato de muitos trabalhadores estarem realizando jornadas maiores do que as pactuadas –, de revogação do art. 62, III, da CLT e, ainda, de haver previsão sobre a remuneração de horas extras efetuadas nessa forma de labor.

Ainda quanto ao projeto de lei em questão, evidencia-se de suas razões que sua imprescindibilidade está pautada no fato de, com o advento do cenário instalado pela Covid-19, a adoção do teletrabalho ter crescido consideravelmente, sendo que há estudos que apontam que essa forma de trabalho perdurará mesmo após o contexto pandêmico vivenciado.

Pode-se acrescentar a isso que uma das preocupações está ligada ao direito de desconexão, ou seja, de como assegurar nesse novo ambiente laboral, em que a vida profissional ocorre lado a lado à pessoal, a fixação e a observância de regras que possibilitem a salvaguarda dos direitos ao lazer e ao descanso, especialmente em uma sociedade marcada pela era digital, em que as tecnologias da informação e da comunicação, como o WhatsApp, propiciam o recebimento de informações em tempo real e estabelecem, por vezes, uma relação de trabalho marcada pela disponibilidade *full time*, com metas cada vez mais altas.

As exemplificações trazidas à baila demonstram que o cenário brasileiro não viabiliza, ao menos não em sua inteireza, que sejam assegurados ao trabalhador seus direitos fundamentais à proteção em face da automação advinda da Indústria 4.0, e, por conseguinte, ao ambiente laboral equilibrado, à saúde, à segurança e à vida. Isso visto que as novas formas laborais não encontram – por vezes, em razão de uma leitura isolada e limitante – proteção satisfatória no ordenamento jurídico trabalhista vigente, ficando o trabalhador à mercê de sua sorte, em busca de meras condições para sobreviver em um contexto de intensa e constante precarização acentuada pela tecnologia.

CONCLUSÃO

O insucesso da Reforma Trabalhista brasileira, promovida no ano de 2017 — que teve como principal discurso a diminuição de direitos trabalhistas e o aumento do número de postos de trabalho — e a situação econômica instalada no país, têm levado à intensificação da precarização nas relações de trabalho, sendo esta agravada, por vezes, pelo uso da automação, especialmente da relacionada à Indústria 4.0.

Isso visto que a desregulamentação, a flexibilização e a introdução de novas tecnologias — que fazem emergir inovadoras formas de trabalho, não expressamente previstas e/ou apropriadamente regulamentadas em legislação ordinária — na execução de atividades laborais têm levado à intensificação das mais diversas formas de exploração do trabalhador, tanto por meio

de novos mecanismos, como os aplicativos que intentam, em dados casos, ocultar vínculos empregatícios, ou mesmo inviabilizam o acesso a outros direitos fundamentais daquele, quanto por ausência de regulamentação ou mesmo por sua insuficiência, tal como ocorre com o teletrabalho.

Tudo isso acarreta degradação do equilíbrio labor-ambiental, que é causa principal de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, e, portanto, de violação a direitos fundamentais do trabalhador.

Por fim, salienta-se que a breve pesquisa realizada acerca de posicionamento de Judiciário e Legislativo estrangeiros aponta a urgência de que a jurisprudência e legislação brasileiras assimilem o papel que a Indústria 4.0 pode exercer na precarização do ambiente laboral sadio e seguro – e, conseqüentemente, nos direitos do trabalhador correlacionados àquele – e, com isso, aprimorem suas bases para que a automação seja convertida em reais benefícios àquele que labora de modo a observar as diretrizes constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, R. Z. Princípios fundamentais de direito ambiental do trabalho. In: FELICIANO, G. G. *et al.* (coord.). *Direito ambiental do trabalho*: apontamentos para uma teoria geral. São Paulo: LTr, 2017.

ANTUNES, R. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, R. *Riqueza e miséria no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, R. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências: informalidade, infoproletariado, (i)materialidade e valor. In: ANTUNES, R. (org.). *Riqueza e miséria no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 2013.

ANTUNES, R. Qual é o futuro do trabalho na era digital? *Laborare*, Salvador, ano III, n. 4, p. 06-14, jan./jun. 2020. ISSN 2595-847X. Disponível em: <https://trabalhodigno.org/laborare/index.php/laborare/article/view/46/29>. Acesso em: 6 ago. 2020.

BARROS, A. M. *Curso de Direito do Trabalho*. 10. ed., São Paulo: LTr, 2016.

BENJAMIN, A. H. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, J. R. M. (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 83-154.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). *Conflito de competência n. 164.544 – MG (2019/0079952-0)*. Suscitante: Juízo da 1ª Vara do Trabalho de Poços de Caldas – MG. Suscitado: Juízo de Direito do Juizado Especial Cível de Poços de Caldas – MG. Rel.: Min. Moura Ribeiro.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (Terceira Região). *Processo n. 0011359-34.2016.5.03.0112*. Autor: Rodrigo Leonardo Silva Ferreira. Réu: Uber do Brasil Tecnologia Ltda. Disponível em: <https://pje-consulta.trt3.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0011359-34.2016.5.03.0112>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CALIFÓRNIA. Assembly Bill n. 5. “*Um ato para emendar a Seção 3351 e adicionar a Seção 2750.3 ao Código do Trabalho, e para alterar as Seções 606.5 e 621 do Código de Seguro-Desemprego, relativas ao emprego, e fazer uma apropriação para isso.*” Disponível em: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201920200AB5. Acesso em: 9 jan. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n. 5069/2019*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=D0FC876A4E4151FC7EA5EF2ED0C24419.proposicoesWebExterno2?codteor=1807738&filename=PL+5069/2019. Acesso em: 10 jan. 2020.

COSTA, A. M.; ALMEIDA, V. H. Meio ambiente do trabalho: uma abordagem propedêutica. In: FELICIANO, G. G. et al. (coord.). *Direito Ambiental do Trabalho: apontamentos para uma teoria geral*. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, M. G. *Curso de Direito do Trabalho*. 16. ed., rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, V. O. O conteúdo essencial do direito fundamental à integridade

psíquica no meio ambiente de trabalho na perspectiva do assédio moral organizacional. In: DELGADO, G. N. *et al* (coords.). *Direito constitucional do trabalho: princípios e jurisdição constitucional do TST*. São Paulo: LTR, 2015.

DRUCK, G. A precarização social do trabalho no Brasil: alguns indicadores. In: ANTUNES, R. (Org.). *Riqueza e miséria no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 2013.

ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Porto: Afrontamento, 1975.

EUA. Suprema Corte da Califórnia. Decisão Unânime. *Caso da Dynamex Operations West, Inc. v. Tribunal Superior de Los Angeles (2018) 4 Cal.5th 903 (Dynamex)*. Disponível: <https://cases.justia.com/california/supreme-court/2018-s222732.pdf?ts=1525107724>. Acesso em: 6 jan. 2020.

FELICIANO, G. G.; PASQUALETO, O. Q. F. (Re)descobrimo o direito do trabalho: gig economy, uberização do trabalho e outras reflexões. In: FELICIANO, G. G.; MISKULIN, A. P. S. C. (coords.) *Infoproletários e a uberização do trabalho: direito e justiça em um novo horizonte de possibilidades*. São Paulo: LTr, 2019. p. 13-20.

GUIMARÃES, P. S. *A tecnologia aliada à construção do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2016.

HAN, B.-C. *Sociedade do cansaço*. Petrópolis, Vozes, 2015.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HUWS, U. *The making of a cybertariat: virtual work in a real world*. New York: Monthly Review Press, 2003.

KEMMELMEIER, C. S. Plataformas digitais de trabalho on demand e direito à saúde. In: FELICIANO, G. G.; MISKULIN, A. P. S. C. (coords.) *Infoproletários e a uberização do trabalho: direito e justiça em um novo horizonte de possibilidades*. São Paulo: LTr, 2019. p. 95-105.

LEME, A. C. R. P. *Da máquina à nuvem: caminhos para o acesso à justiça pela via de direitos dos motoristas da Uber*. São Paulo: LTr, 2019.

MARANHÃO, N. Meio ambiente do trabalho: descrição jurídico-conceitual. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, Cuiabá, v. 2, n. 3, p. 80-117, jul./dez. 2016.

MARTINEZ, L.; MALTEZ, M. O direito fundamental à proteção em face da automação. *Revista de Direito do Trabalho*, São Paulo, SP, v. 43, n. 182, p. 21-59, out. 2017.

MELO, S. N. Teletrabalho, controle de jornada e direito à desconexão. *Revista LTr: Legislação do Trabalho*, São Paulo, v. 81, n. 9, p. 1094-1099, set. 2017. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/123429>. Acesso em: 11 jan. 2020.

OLIVEIRA, S. A qualidade da qualidade: uma perspectiva em saúde do trabalhador. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 625-634, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/1997.v13n4/625-634/pt>. Acesso em: 29 dez. 2019.

PADILHA, N. S. Meio ambiente do trabalho: o diálogo entre o direito do trabalho e o direito ambiental. In: FELICIANO, G. G. *et al.* (Coord.). *Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral*. São Paulo: LTr, 2015.

PILEGIS, O. R. Saúde mental e trabalho em plataformas uber: precarização e desproteção. In: FELICIANO, G. G.; MISKULIN, A. P. S. C. (coords.) *Infoproletários e a uberização do trabalho: direito e justiça em um novo horizonte de possibilidades*. São Paulo: LTr, 2019. p. 106-117.

PINTO, G. A. Gestão global e flexível: trabalho local e adoecido. In: ANTUNES, R. (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 2013.

PRASSL, J. *Human as a service: the promise and perils of work in the gig economy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

SARLET, I. W.; GOLDSCHMID, R. A assim chamada abertura material do catálogo de direitos fundamentais: uma proposta de aplicação às relações de trabalho no Brasil. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 17, n. 17, p. 25-42, jan./jun. 2015.

SARLET, I. W. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 1, 2001.

SELIGMANN-SILVA, E. Psicopatologia no trabalho: aspectos contemporâneos. In: FERREIRA, J. J.; PENIDO, L. O. (coords.). *Saúde mental no trabalho: coletânea do fórum de saúde e segurança no trabalho do Estado de Goiás*. Goiânia: Cir Gráfica, 2013. p. 209-238.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei n. 3512/2020*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143001>. Acesso em: 2 ago. 2020.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHWAB, K. *A quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

SUPIOT, A. Por uma reforma digna do nome. E se refundarmos a legislação trabalhista?. *Le Mond Diplomatique*, 4 out. 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/reforma-trabalhista-na-franca-e-se-refundarmos-a-legislacao/>. Acesso em: 14 jan. 2020.

TEODORO, M. C. M.; D'AFONSECA, T. C.; ANTONIETA, M. Disrupção, economia compartilhada e o fenômeno Uber. *Revista da Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas*, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, 2017.

Artigo recebido em: 27/02/2020.

Artigo aceito em: 06/08/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

LEAL, C. R. F.; RODRIGUES, D. R. N. CARMO, V. M. A precarização do trabalho na era digital e seu impacto no equilíbrio laboral-ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 137-165, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1789>. Acesso em: dia mês. ano.

O CICLONE IDAI E OS DESAFIOS DA AJUDA HUMANITÁRIA EM MOÇAMBIQUE¹

Pedro Andrade Matos²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

Anastásio Miguel Ndapassoa³

Universidade Católica de Moçambique (UCM) |

RESUMO

Na noite entre os dias 14 e 15 de março de 2019, a região central de Moçambique, em particular a cidade da Beira e regiões vizinhas, foi devastada por um ciclone batizado de Idai, provocando uma situação de calamidade natural e de ajuda humanitária. O presente artigo visa analisar em que medida o governo moçambicano foi capaz de coordenar as ações e garantir a proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas e, ao mesmo tempo, se resguardar dos desafios inerentes às ajudas, especialmente a ingerência interna. A metodologia do trabalho foi dedutiva, baseando-se no método qualitativo e no estudo de caso do referido fenômeno. As fontes consultadas se referem aos relatórios oficiais pós-desastre Idai e à análise da literatura especializada, nomeadamente livros e artigos científicos.

Palavras-chave: ajuda humanitária; ciclone Idai; desastre natural; Moçambique.

1 O presente trabalho foi realizado em parte com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

2 Estágio pós-doutoral no âmbito do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD-CAPES) na ESDHC. Doutorado em Relações Internacionais – Política Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Relações Internacionais pela PUC-MINAS. Docente da disciplina Energia, Meio Ambiente e Globalização no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC. Membro e um dos idealizadores do Centro de Estudos Afro-Brasileiros (AFRODOM) da ESDHC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1949-4138> / e-mail: matooscv@hotmail.com

3 Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Mestre em Direito Internacional público pela Universidade de Kiev. Especialista em Direito Internacional Público pelo CEDIN-BH. Docente das disciplinas Direito Internacional Público, Direitos Humanos e Direito de Integração Regional na UCM. Coordenador de equipa de Moot Court da UCM (Julgamentos fictícios em África organizados pelo Centre for Human Rights of University of Pretoria). Advogado, membro da Ordem dos Advogados de Moçambique. E-mail: am.ndapassoa@gmail.com; ndapassoa@tdm.co.mz.

*CYCLONE IDAI AND THE HUMANITARIAN AID
CHALLENGES IN MOZAMBIQUE*

ABSTRACT

On the night of the 14th to 15th of March 2019, the central region of Mozambique, in particular the city of Beira and surrounding regions, was devastated by a cyclone named Idai, causing a situation of natural calamity and humanitarian aid. This article aims to analyze the extent to which the Mozambican government has been able to coordinate actions and guarantee the protection of the human rights of those affected and, at the same time, to guard against the challenges inherent in aid, especially internal interference. The work methodology was deductive, based on the qualitative method and the case study of the referred phenomenon. The sources consulted refer to the official post-Idai disaster reports and analysis of the specialized literature, namely books and scientific articles.

Keywords: *Cyclone Idai; Humanitarian Aid; Mozambique; Natural Disaster.*

INTRODUÇÃO

Na noite entre os dias 14 e 15 de março de 2019, a região central de Moçambique, em particular a cidade da Beira e regiões vizinhas, foi devastada por um ciclone batizado de Idai. O ciclone foi de intensidade 4 (na escala de Saffir-Simpson), com ventos de mais de 240 km/h, acompanhado por chuvas intensas. Para agravar a situação, os rios Pungue e Búzi, que deságuam na baía da cidade da Beira, registraram cheias alagando extensas áreas rurais e vilas. O balanço da passagem ciclônica resultou em mais de 600 vítimas mortais e vultosos prejuízos materiais, provocando uma situação de estado de calamidade natural e humanitária.

Perante a crise humanitária que se seguiu ao ciclone Idai e a pronta resposta da comunidade internacional, o presente artigo visa analisar em que medida o governo moçambicano foi capaz de coordenar as ações e garantir a proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas e, ao mesmo tempo, se resguardar dos desafios inerentes às ajudas, especialmente a ingerência interna.

Moçambique é um dos países africanos mais vulneráveis a eventos climáticos extremos, quais sejam, ciclones, cheias, inundações e secas, agudizando a vulnerabilidade e a capacidade de resposta do Estado para catástrofes. De fato, a pobreza econômica limita sobremaneira a capacidade desse Estado em estabelecer planos e políticas efetivas de prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, tendo em vista, em primeiro lugar, a salvaguarda de direitos humanos fundamentais.

Do ponto de vista do Direito Internacional Humanitário, a responsabilidade de proteger os cidadãos e seus direitos perante uma catástrofe natural repousa, em primeira instância, sobre o estado afetado. Caso seja manifestada incapacidade de sua parte, a solução consiste, muitas vezes, em solicitar ajuda humanitária internacional para socorrer as vítimas.

As ações humanitárias que se seguem à ocorrência de um desastre natural são de tal intensidade e dimensão que acabam gerando problemas de coordenação ao país, obrigando-o, em muitos casos, a compartilhar a liderança de coordenação das operações de assistência com atores externos. Nesse contexto, surge mais um dilema: tendo solicitado a ajuda humanitária, o Estado se vê desafiado a se defender das armadilhas da ajuda humanitária contra uma possível ingerência estrangeira nos assuntos internos.

O objeto geral deste trabalho é analisar os desafios da ajuda humanitária para o alívio de desastres naturais em países pobres. Os objetos

específicos visam examinar a coordenação moçambicana nesse fluxo de ajuda e a garantia dos direitos humanos das pessoas afetadas pelo referido desastre natural.

A metodologia do trabalho foi dedutiva, baseando-se no método qualitativo e no estudo de caso do ciclone Idai na cidade da Beira. As fontes consultadas se referem aos relatórios oficiais pós-desastre Idai e análise da literatura especializada, nomeadamente livros e artigos científicos.

O artigo encontra-se organizado em quatro seções, ademais desta introdução e da conclusão. A primeira contextualiza o ciclone Idai, ressaltando os danos humanos e ambientais. A segunda seção analisa as respostas governamentais de prevenção e adaptação às mudanças climáticas pré-ciclone Idai. A terceira seção examina as ações e ajudas humanitárias no âmbito do ciclone Idai e a participação do governo na coordenação e execução dessas ações e ajudas. A última seção trata dos desafios e armadilhas da ajuda humanitária, entendendo o contexto do desastre como gerador de desafios e problemas entre os atores que pretendem salvar a vida e garantir os direitos fundamentais das pessoas afetadas.

1 CONTEXTO DO CICLONE IDAI: DANOS AMBIENTAIS E HUMANOS

Neste trabalho, os danos ambientais se referem, de maneira individual e coletiva, aos aspectos natural, artificial e cultural do meio ambiente; enquanto danos humanos abrangem o número de óbitos, enfermos, feridos, desabrigados, desalojados, desaparecidos e afetados pelo ciclone Idai.

Os danos variam conforme o grau da vulnerabilidade que abrange aspectos socioeconômicos e ambientais de uma determinada região, o que permite afirmar que os desastres não são naturais, ainda que sejam provocados por fenômenos naturais: eles são resultado do tipo de relações sociais mantidas com a natureza. Por isso, importa a este trabalho contextualizar o planejamento do governo moçambicano relativamente a eventos potencialmente catastróficos. O argumento provisório aponta que a ausência de planejamento eficiente é prejudicial sobretudo aos grupos vulneráveis, que correm o risco de violações dos direitos humanos, bem como ao meio ambiente.

Moçambique situa-se na costa oriental da África Austral e é banhado pelo Oceano Índico. É dos países com a mais extensa costa marítima do

continente africano: 2.515 km do norte ao sul. Este fato, que é certamente uma grande vantagem em termos econômicos e turísticos, apresenta, porém, custos com a proteção costeira e alta exposição aos fenômenos meteorológicos que se formam no Oceano Índico. Pela sua localização geográfica, Moçambique constitui-se em uma espécie de porta de entrada desses fenômenos quando se direcionam à região austral do continente.

Na noite entre os dias 14 e 15 de março de 2019, a região central de Moçambique⁴ foi assolada pelo ciclone Idai, com ventos fortes, entre 180 e 240 km/h, e chuvas intensas de mais de 200 mm/24 horas. No dia 25 de abril de 2019, alguns distritos das províncias da região norte do país (Cabo-Delgado e Nampula) foram assolados pelo ciclone Kenneth. Este ciclone vinha acompanhado de rajadas de vento com até 220 km/h, mas perdeu intensidade ao atingir a terra (INGC, 2019).

Dos dois ciclones, o Idai foi o que mais prejuízo provocou na região central de Moçambique. Por onde este ciclone passou deixou um rastro de morte e destruição que se saldou em 600 vítimas mortais, 1.600 feridos e 1,5 milhões de pessoas afetadas, das quais 750 mil necessitaram de assistência humanitária urgente. Na sequência, surgiram 83.138 casos de malária, associados ao surto de cólera, que resultou em 6.727 morbidades e 8 mortes. O desastre destruiu 94 unidades de saúde nas províncias afetadas, cuja reconstrução e garantia da resiliência desse setor exigiria em torno de US\$ 202,4 milhões (MOÇAMBIQUE, 2019a).

Apesar de a Constituição da República de Moçambique (2004), em seu art. 89º (direito à saúde), garantir que “todos os cidadãos têm o direito à assistência médica e sanitária, nos termos da lei, bem como o dever de promover e defender a saúde pública”, os indicadores de saúde e nutrição só pioraram com os efeitos devastadores do ciclone nas regiões afetadas.

Do número total de assistidos, 400 mil pessoas foram deslocadas e cerca de 161 mil foram abrigadas em 164 centros de acomodação temporários nas quatro províncias da região central de Moçambique⁵ (MOÇAMBIQUE, 2019a).

O setor de habitação foi o mais visivelmente destruído, em razão da vulnerabilidade ambiental, social e econômica em relação aos assentamentos urbanos e rurais, que contribuíram para a destruição parcial e total de 240 mil casas, cujos danos materiais foram avaliados em US\$ 410 milhões.

4 Moçambique é um Estado unitário com uma divisão administrativa de províncias, distritos e localidades. A região central do país compreende as províncias de Manica, Sofala, Tete e Zambézia.

5 Das 750 mil pessoas, 53% são mulheres, 47%, homens, 33,8%, crianças, e 8,4%, idosas.

Conforme o artigo 91º da Constituição de Moçambique, “todos os cidadãos têm direito à habitação condigna, sendo dever do Estado, de acordo com o desenvolvimento econômico nacional, criar as adequadas condições institucionais, normativas e infraestruturais”. Verificou-se, entretanto, que o direito à moradia é também um dos mais afetados pelos desastres naturais, sobretudo em países com péssimas habitações para os moradores, tornando-os vulneráveis a riscos e desastres ambientais.

O ciclone Idai, portanto, afetou os direitos humanos, especialmente o direito à vida em razão das mortalidades, bem como o direito à moradia, por causa das habitações destruídas pelo fenômeno; e o direito à saúde e à dignidade, devido aos danos sofridos pelas instalações hospitalares e à proliferação de doenças.

Houve outros tipos de danos, sobretudo ambientais, como a perda da diversidade biológica e degradação de solos, danificação de culturas e vias de acesso, perda da biomassa com destaque para o desflorestamento, quedas de árvores de valor natural e econômico e a redução do manguezal, que permite o fluxo de sequestro de carbono.

As áreas de conservação da natureza, como o Parque Nacional da Gorongosa, reservas e a vegetação de safáris, não sofreram danos relevantes, porém podem ter provocado a movimentação forçada dos animais dos seus respectivos habitats para outros menos apropriados (MOÇAMBIQUE, 2019b).

Houve danos e perdas em outros setores considerados relevantes, principalmente o da cultura, incluindo os componentes de patrimônio edificado, sítios arqueológicos e históricos, espaços públicos, coleções culturais e suas indústrias criativas. Trata-se de peças com grande significado na vida cultural de comunidades e indivíduos. Estima-se a necessidade de recuperação do setor em US\$ 3,86 milhões destinados à reabilitação e restauração dos espaços culturais.

Além desses danos, o ciclone Idai destruiu diversas infraestruturas provocando o isolamento da população. A cidade da Beira, a segunda maior do país, foi a mais afetada pela intempérie, tendo registrado graves prejuízos materiais na sua estrutura urbana.

O aumento caudal dos rios Púngue, Búzi, Muda e Metuchira, que atravessam a região central do país e deságuam no Oceano Índico, provocou inundações em vastas áreas de Nhamatanda, Tica, Búzi, Dondo e cidade da Beira. A Estrada Nacional número 6 (EN6), que liga as províncias de

Sofala e Manica ao vizinho Zimbábue, sofreu vários cortes, desabamento de pontes e erosão progressiva de terras nas suas margens.

O setor de transporte foi o que mais dano sofreu com o ciclone, avaliado em US\$ 442 milhões, seguido do setor imobiliário, em US\$ 133,5 milhões, o setor ambiental em US\$ 80 milhões e o agrícola, em US\$ 48 milhões. Estima-se o total dos danos causados em mais de US\$ 1,4 bilhões (a preços pré-desastre) (MOÇAMBIQUE, 2019a, p. 19).

No setor de educação, 1.372 instalações escolares foram parcial ou totalmente destruídas nas províncias de Sofala, Manica, Zambézia e Tete. Os custos financeiros dessas perdas correspondem a US\$ 20,4 milhões. O setor público sofreu maiores danos e perdas do que o privado, em razão do número elevado de escolas públicas e das suas condições físicas deficitárias (MOÇAMBIQUE, 2019a).

Prejuízos também para o setor produtivo foram contabilizados em US\$ 115,3 milhões, notadamente a destruição de armazéns do parque industrial, escritórios e instalações industriais.

Após a passagem do ciclone Idai, o balanço preliminar apontava para:

- a) Corte geral de fornecimento de energia elétrica à cidade da Beira e arredores;
- b) Corte geral de abastecimento de água à cidade da Beira e arredores;
- c) Corte geral de telecomunicações entre a cidade da Beira e o resto do mundo;
- d) Isolamento da cidade da Beira com o resto do país devido ao desabamento de pontes e interrupção de trânsito na EN6;
- e) Elevado número de destruição de habitações, escolas e hospitais;
- f) Falência do sistema operacional bancário;
- g) Ruptura de *stock* de combustíveis e de produtos de primeira necessidade;
- h) Ocorrência de focos de cólera, em razão da obsolescência do sistema de esgotos.

O grau de vulnerabilidade de Moçambique a eventos climáticos extremos exigiria medidas e políticas eficazes que pudessem mitigar os impactos das mudanças climáticas e fortalecer a resiliência populacional. As respostas internas, portanto, abrangem ações e recursos empregados no âmbito de crises por instituições (ambas formais e informais) e de indivíduos que vivem ou temporariamente residem no lugar do evento.

2 RESPOSTAS INTERNAS: POLÍTICAS E MEDIDAS DE PREVENÇÃO E ADAPTAÇÃO

O governo moçambicano estabeleceu, na década de 1980, o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais, que incluía diferentes ministérios e tinha como tarefa principal a distribuição das ajudas entre as populações afetadas. Ao longo desse período, percebeu-se a necessidade de criação de órgãos para resolver problemas momentâneos, bem como criar estrutura técnica e institucional que prevenisse o transbordamento dos efeitos climáticos às populações. Dessa maneira, estabeleceu-se, em 1999, o Instituto Nacional de Gestão das Calamidades (INGC), responsável por conduzir esforços de mitigação, realizar campanhas de prevenção e coordenar respostas aos desastres, além de reabilitar as infraestruturas afetadas pelos desastres (ABDULA; TAELA, 2005).

Em razão da pobreza econômica foi criado o Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, cujo mandato visava a implementação de Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique e Erradicação da Pobreza. Nesse ministério foram estipuladas algumas vertentes para a referida implementação, tais como, desenvolvimento institucional e políticas públicas, coordenação de gestão dos recursos naturais e da área urbana, gestão integrada das zonas costeiras e educação ambiental.

No que tange à erradicação da pobreza foi criado o secretariado técnico para a segurança alimentar e nutricional, bem como o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, com a função de desenvolver atividades mitigatórias dos efeitos da seca nas populações.

Em termos de instrumentos políticos foi aprovada pela Resolução n. 18/99, de 10 de junho, a Política de Gestão de Calamidades, tendo como um dos objetivos: “a) evitar a perda de vidas humanas e destruição de bens provocados por calamidades naturais ou pelo homem” (MOÇAMBIQUE, 1999, p. 23).

Além disso, foram aprovados compromissos internacionais em matéria de prevenção e gestão de desastres naturais, tais como a Agenda 2025⁶ para o Desenvolvimento Sustentável, cujo objetivo n. 11 visa “tornar as cidades e os assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Esse objetivo está em conformidade com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, que visa “redobrar o trabalho

6 A Agenda 2025, apesar de formalmente terminar em 2025, projeta-se até 2030, quando então será feita a monitoria e o balanço de seu cumprimento.

para reduzir a exposição e a vulnerabilidade, evitando a criação de novos riscos de desastres, bem como criar um sistema de responsabilização pela criação de riscos de desastres em todos os níveis”.

Complementam ainda os instrumentos nacionais moçambicanos nesta matéria: o plano diretor de redução de riscos de desastres 2017-2030, estratégia nacional para adaptação às mudanças climáticas, introduzida através da Lei 15/2014, de 20 de junho⁷, que estabelece o regime jurídico da gestão de risco de calamidades.

A Lei 15/2014 trata da gestão do risco das calamidades, incluindo a prevenção e a mitigação dos efeitos advindos das calamidades e o desenvolvimento de ações de socorro, assistência e recuperação de áreas afetadas. Essa lei ampliou o conceito de calamidade ao incluir incêndios, queimadas, epidemias, erosão e derrames de hidrocarbonetos, garantindo uma cobertura maior ao Plano Diretor, ao proibir “construção de habitação em zonas vulneráveis às calamidades; a obrigatoriedade do desenvolvimento da Prontidão Operacional; a obrigatoriedade do Governo em ter Plano de Contingência e de Observar os Alertas” (MOÇAMBIQUE, 2017, p. 17).

Nessa senda foi elaborada a Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação de Mudanças Climáticas (2013-2025), objetivando construir diretrizes de ação para criar resiliência e reduzir os riscos climáticos das comunidades, promovendo uma economia verde. De igual modo, o Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 apresentou prioridades na busca de soluções do tema, considerando ciclones obstáculos ao desenvolvimento nacional por afetarem as capacidades instaladas do Estado.

Dessa maneira, o referido programa orienta a integração da gestão de risco de desastres e a adaptação das mudanças climáticas, com destaque para “a proteção e o empoderamento da mulher, da criança e dos grupos vulneráveis” e a “redução de vulnerabilidade das comunidades, da economia e infraestruturas aos riscos climáticos e às calamidades naturais” (MOÇAMBIQUE, 2017, p. 18).

O governo mobilizou essa estrutura normativa, política e técnica para enfrentar vários eventos climáticos extremos, dentre eles, o ciclone Idai. Nesse sentido, foi instalado o Centro Nacional de Operações de Emergência (CENOE) para coordenar as atividades e operações de emergência nacional com referência aos dois ciclones (Idai e Kenneth).

Na província de Sofala foi criado o Centro de Operações de Emergência (COE). O governo estabeleceu três vertentes para gerenciar os

⁷ Disponível em: www.ifrc.org. Data de acesso: 25/02/2020.

riscos desse desastre: (1) Conselho de Coordenação para Gerenciamento de Desastre, comandado pelo Primeiro-Ministro, inclui todos os membros do Conselho de Ministros; (2) Conselho Técnico para Gerenciamento de Desastre, liderado pelo diretor-geral do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades e diretores nacionais de outros setores relevantes; e (3) Centro de Operações a Emergências Nacionais, com coordenação multisetorial, além de quatro *hubs* de coordenação nas regiões afetadas pelo ciclone, para facilitar as operações e o intercâmbio das respostas.

Isso permitiu que o governo de Moçambique encetasse diligências e operações imediatas de salvamento e ajuda humanitária. Para tal, no dia 19 de março de 2019, declarou estado de emergência nacional. No dia 26 de março, estabeleceu o Programa de Reconstrução Pós-Ciclone Idai (PRE-POC), no qual as seguintes medidas foram adotadas: aprovação do plano de reconstrução, a partir de uma abordagem pragmática e social na área de edifícios públicos e privados, equipamentos e estradas; a reconstrução de moradias feita de forma paulatina através de parceiros e sociedade civil. O atendimento médico e a distribuição de medicamentos conduzidos pela cadeia normal do sistema nacional de saúde e pela direção provincial de saúde de Sofala e parceiros, com o objetivo de assegurar cuidados primários às vítimas.

Pelo Decreto n. 26/2019, de 11 de abril, o governo criou o Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclone Idai, com sede na cidade da Beira. De natureza efêmera, este Gabinete tinha o objetivo de assegurar a coordenação da avaliação dos danos, elaboração do programa de reconstrução e sua monitoria (MOÇAMBIQUE, 2019b, p. 16).

Essas são medidas cruciais de que o governo dispõe para cuidar das vítimas e mobilizar recursos para as necessidades primárias. Todavia, o país sempre enfrentou dificuldades orçamentárias e debilidades institucionais e técnicas para o cumprimento das políticas. Além disso, o impacto do ciclone Idai comprometeu as limitadas capacidades de reação desse país pobre em termos econômicos. Ciente, portanto, das suas fragilidades, o governo, através do Gabinete de Reconstrução Pós-Idai e com base na Metodologia de Avaliação das Necessidades Pós-Desastre (PDNA), solicitou apoio e parceria global ao Banco Mundial, ao Sistema das Nações Unidas, à União Europeia e ao Banco Africano de Desenvolvimento, no desenho e execução de um programa de avaliação e assistência humanitária às regiões afetadas. Em paralelo, vários países, organizações internacionais e

organizações não governamentais, voluntariamente, ofereceram assistência e ajuda ao país em meios de salvamentos aéreos, terrestres e aquáticos, quites de emergência, montagem de hospitais de campanha e equipes médicas. Essas questões são aprofundadas na seção seguinte, como respostas internacionais no âmbito de uma calamidade natural.

3 RESPOSTA INTERNACIONAL: AÇÕES E AJUDAS HUMANITÁRIAS

Ajuda humanitária constitui um conjunto de reações, ações e recursos, por parte de vários atores internacionais, que visa salvar vidas, aliviar sofrimento, manter e proteger a dignidade humana durante e após as emergências (GHA, 2012).

As respostas às crises humanitárias são, portanto, emergenciais e abrangem a assistência material e serviços (acomodações, água, medicamentos); socorro emergencial e alimentar (distribuição a curto prazo e programas de alimentação suplementar); coordenação de socorro, proteção e serviços de apoio (coordenação, logística e comunicação); inclui também a reconstrução e reabilitação das regiões afetadas (GHA, 2012).

Essas ações e recursos visam garantir a dignidade humana das pessoas diante da tragédia e são fundamentais para que elas, uma vez socorridas, possam continuar no desenvolvimento de suas capacidades e na reconstrução de suas comunidades. Por isso, um dos objetivos da ajuda destina-se a “reduzir a vulnerabilidade e o fortalecimento da capacidade das pessoas e da comunidade” (GÓMEZ-GALÁN; SANAHUJA, 1999, p. 34).

De fato, essas ajudas possuem um compromisso com o mínimo existencial, cujas provisões dizem respeito à manutenção de uma vida digna. Assim sendo, a proteção às pessoas afetadas por desastres está em consonância com os objetivos da “Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre”, que garante a elas o direito a viver. Nesse parâmetro, ajuda constitui-se na dimensão primária das ações humanitárias, porque contribui para a manutenção da dignidade das pessoas, permitindo-lhes pensar a resolução dos problemas individuais e coletivos.

O grau e o volume de recebimento da ajuda humanitária variam conforme a magnitude do evento e a vulnerabilidade do país afetado, sendo

ela de curto prazo, apenas com a finalidade de preservar a vida e aliviar o sofrimento das vítimas diretas dos desastres. Nesse sentido, o efeito da ajuda sobre a condição do país decorre da combinação com outros fatores essenciais ao desenvolvimento humano e sustentável.

Os recursos da ajuda são provenientes de governos, instituições, contribuições privadas de fundações, companhias e indivíduos, canalizados através de ONGs, programas das Nações Unidas e atividades da Cruz Vermelha, e enviados para países que enfrentam crises complexas provenientes de conflitos e desastres naturais. Esses fundos chegam aos países afetados por várias formas de transação, que podem ser da fonte oficial de um governo doador para o governo beneficiário (setor público), que inclui instituições do país doador e do governo local, organizações multilaterais e outras instituições supranacionais, além de ONGs (locais e internacionais) e organizações da sociedade civil. Nesse nível, os atores podem repassar o fundo para organizações locais implementarem as ações necessárias (GHA, 2012).

As regras de comportamento de ações humanitárias seguem os princípios de imparcialidade, independência e neutralidade, ancorados no princípio substantivo de humanidade, que visa prevenir e aliviar os sofrimentos, garantindo os direitos humanos dos afetados. Nesse parâmetro, as ações devem ser realizadas de maneira imparcial e os recursos distribuídos sem critérios de classe, sexo, raça, nacionalidade, religião ou ideário político; além disso, a ajuda não deve ser um instrumento de política externa para a consecução de interesses pragmáticos dos doadores (GÓMEZ-GALÁN; SANAHUJA, 1999).

3.1 Ações e ajudas humanitárias pós-Idai

Após o ciclone Idai, Moçambique recebeu apoio de organizações multilaterais especializadas nos desastres e socorro às vítimas. O Programa Mundial de Alimentos (PMA) executa ações de emergência e de desenvolvimento com foco na ajuda alimentar, de modo a reduzir a vulnerabilidade das pessoas e comunidades atingidas. O Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF) atua em colaboração com governos parceiros para diminuir a vulnerabilidade das mulheres e crianças, no contexto de desastres naturais, garantindo condições protetivas ao cuidado da saúde, educação e habitação.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) presta assistência técnica ao governo no fortalecimento de capacidades

institucionais e das políticas relacionadas aos desastres naturais. O Programa das Nações Unidas para o Assentamento Humano (UN HABITAT) dedica-se à promoção social e ambientalmente sustentável das cidades, buscando fomentar abrigo adequado a todos os residentes.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura (FAO) promove o desenvolvimento agrícola, incentivando seus estados-membros a melhorarem o sistema nutricional e a segurança alimentar nacional. O Fundo de População das Nações Unidas (FNUP) apoia países na elaboração de políticas de redução da pobreza e da promoção da igualdade de gênero. Outras organizações internacionais não governamentais foram importantes no socorro e atendimento às populações afetadas pelo ciclone Idoi, sobretudo Médicos Sem Fronteiras e *Save the Children*.

O dado concreto sobre o volume financeiro recebido por Moçambique é inconclusivo, devido à dificuldade de o governo caracterizar as diferentes modalidades e níveis de transação de ajudas internacionais e também pelo fato de as populações continuarem recebendo recursos internacionais. Porém, em dezembro de 2019, o Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) apresentou um relatório indicando que a assistência humanitária, até o referido mês, foi de US\$ 300 milhões para o socorro das populações afetadas.

Em torno de 1,9 milhão de pessoas receberam assistência alimentar e mais de 704 crianças foram submetidas à triagem de desnutrição aguda. Mais de 765 mil famílias foram assistidas com programas para acesso à água potável e saneamento. Cerca de 464 mil crianças receberam serviços de educação e 386 mil mulheres e meninas foram contempladas com programas sobre redução de violência baseada no gênero (OCHA, 2019).

Os recursos foram divididos conforme os núcleos prioritários criados pelo governo e parceiros internacionais. O núcleo de educação foi financiado em apenas 4%, com US\$ 1,6 milhão recebido, dos US\$ 39 milhões solicitados. Ressalta-se que são necessários US\$ 8,1 milhões para as atividades dos meses seguintes, especialmente o fornecimento de espaços temporários de aprendizagem e de materiais básicos de ensino (OCHA, 2019).

Relativamente ao núcleo de segurança alimentar, 39% foram financiados representando quase US\$ 133 milhões recebidos, dos US\$ 336,6 milhões solicitados. Ainda são necessários US\$ 32,7 milhões para implementar assistência alimentar urgente e fortalecer as próximas atividades de subsistência (OCHA, 2019).

O núcleo de saúde corresponde a apenas 4,9%, com US\$ 1,5 milhão

recebido, dos US\$ 30,7 milhões solicitados. Mais US\$ 4 milhões foram requisitados para cumprir as demandas recorrentes de 250 mil pessoas carentes, através de ações de vigilância comunitária de doenças e acesso básico à saúde (OCHA, 2019).

No que se refere ao núcleo de nutrição, 31% foram financiados, com US\$ 10,2 milhões recebidos, dos US\$ 32,9 milhões solicitados. Mais de US\$ 3,3 milhões são demandados para atender acima de 3 mil crianças e mulheres grávidas através de triagem para desnutrição aguda e fornecimento de suplementos nutricionais (OCHA, 2019).

As primeiras ações emergenciais para as vítimas incluíam as seguintes áreas: saneamento – construção de poços artesanais, tratamento e abastecimento de água potável e construção de latrinas. Habitação – abertura de bairros de reassentamento para construção de casas e abrigos temporários. Infraestrutura – reconstrução de escolas e unidades sanitárias, aumento de hospitais de campanha e entrega de medicamentos em zonas isoladas ou de difícil acesso.

Em seguida, foram desenvolvidas ações para fortalecer a resiliência populacional e promover a sustentabilidade, quais sejam: produção de frangos em associativismo, produção de fogões comunitários e ambientalmente sustentáveis; abertura de campos agrícolas comunitários para produção de hortaliças e milho; abertura de sistemas de microcréditos e poupança em modelos de associativismo e implementação experimental de energias limpas e renováveis (painéis solares) em bairros de reassentamento.

A disponibilidade dessas ajudas e ações foram importantes para socorrer as vítimas do ciclone Idai, porém, em que medida o governo moçambicano foi capaz de coordenar as ações e garantir a proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas e, ao mesmo tempo, evitar que a sua segurança fosse posta em causa?

4 OS DESAFIOS E AS ARMADILHAS DA AJUDA HUMANITÁRIA

Quando se avalia o efeito da ajuda humanitária sobre um evento catastrófico, concentra-se no alívio do sofrimento humano e na prevenção da perda humana em larga escala. Ou seja, salvando vidas, subentende-se que a ajuda alcançou efeitos positivos em seus objetivos iniciais. Em seguida, examina-se em quais condições as vidas foram salvas e como as pessoas estão vivendo no pós-evento, visando entender se o propósito da ajuda

humanitária coaduna com a manutenção e a garantia dos direitos humanos fundamentais. Do contrário, considerar-se-ia limitado o efeito da ajuda na recuperação do país.

A ajuda humanitária revela uma diferença enorme entre quem a fornece – normalmente um país rico, e quem a recebe – normalmente um país pobre. Não obstante a observância dos princípios comportamentais da ajuda humanitária, este ato não é totalmente isento de interesses. Há uma relação assimétrica entre doadores e beneficiários, em que os primeiros podem persuadir o Estado receptor a adotar determinadas políticas e condicionalidades (BRETT, 2016).

Essa assimetria permite a imposição de certos valores ou perspectivas de direitos humanos, inclusive a imposição de uma determinada abordagem de ajuda humanitária, criando dificuldades para a resolução efetiva do problema (DONNELLY, 1982). Ao país receptor cabe uma posição de passividade e cumprimento dos termos estipulados, caso deseje receber recursos fundamentais para o enfrentamento dos problemas (ZORMELO, 1996; MANNING; MALBROUCH, 2010).

Um dos desafios recorrentes na execução das ações humanitárias é a coordenação das tarefas. Por se tratar de um país com histórico de ocorrências ciclônicas, várias estratégias haviam sido testadas em Moçambique. Durante o intenso ciclone tropical Favio de 2007, foi adotada a Abordagem Cluster que apresentou algumas potencialidades ao reunir as demandas e problemas em núcleos. Porém, a comunicação entre os clusters não foi satisfatória, em razão do baixo número de funcionários e técnicos para acompanhar as reuniões, bem como a duplicação de clusters, o que acarretou problemas de coordenação, comunicação e desperdício de recursos (FOLEY, 2007).

No relatório supracitado, concluiu-se, através das entrevistas realizadas com os atores humanitários, a importância da assistência humanitária para o país. Entretanto, foi levantada uma questão a respeito da efetividade do modelo de assistência adotado para o caso moçambicano, em razão da magnitude da emergência e da situação da resposta nacional. Segundo Connor Foley, a questão importante é se a Abordagem Cluster foi justificada por ser mais efetiva para prover suporte ao governo e à população moçambicana, ou se tinha como objetivo servir de teste para a comunidade internacional gerenciar emergências complexas. Se a justificativa for a segunda,

“pode-se legitimamente perguntar ao governo e ao povo de Moçambique se eles desejariam ser usados dessa maneira experimental” (FOLEY, 2007, p. 20, tradução nossa⁸).

O sistema de ajuda humanitária tem aperfeiçoado a coordenação entre os atores e incorporado novas modalidades de ajuda, especialmente a proteção social em programas humanitários, incluindo fornecimento de dinheiro, vales e dinheiro-por-trabalho. Essas modalidades apresentam grandes benefícios ao estimular o mercado local e possibilitar aos países beneficiários a escolha de suas prioridades (GHA, 2012).

No contexto do Idai, um dos desafios foi coordenar o transporte aéreo para as regiões afetadas, que também se tornou uma opção de deslocamento dos trabalhadores, alimentos e remédios a lugares de difícil acesso. Durante as operações de emergência, alguns países ofereceram ajuda em meios aéreos e aquáticos para salvamento das vítimas. No caso dos meios aéreos (helicópteros e aviões) não havia garantias que os mesmos apenas sobrevoassem os locais afetados pela catástrofe. Moçambique não dispunha de meios tecnológicos (radares) de controle minucioso dos helicópteros e aviões envolvidos nas operações, de modo a garantir que estivessem efetivamente empenhados em missões de assistência humanitária e não em outras alheias aos interesses do país.

Em outras palavras, Moçambique não tinha capacidade suficiente para liderar a coordenação das operações de meios aéreos e aquáticos, por não possuir as tecnologias de que as grandes potências regionais e mundiais são detentoras.

O registro das pessoas é também um desafio em emergências humanitárias, devido à dificuldade de reconhecimento e identificação das que realmente foram afetadas por um evento. No caso do ciclone Idai houve uma “avalanche” de voluntários com destino às regiões afetadas, dispostos a integrar as operações de assistência humanitária, quer filiados em ONGs, quer individualmente. Contudo, depois da entrada desses voluntários no país, as autoridades de migração e alfândega deparavam-se com imensas dificuldades em controlar a movimentação interna deles, o que impediu a certificação de que esses voluntários estivessem praticando as mesmas atividades declaradas no momento da entrada e saída do país.

No relatório da missão de 2007 sobre o ciclone Favio, Conor Foley

⁸ If the latter answer is a substantial part of the justification, then it could be legitimately asked whether the government and people of Mozambique should have been given any say in whether they wished to be used in this experimental manner.

considerou um problema a falta de recursos financeiros para as ONGs lidarem as operações e distribuírem os donativos de maneira efetiva. Outra questão se refere à distribuição dos alimentos, pois, quando provida de maneira coletiva, suscita manipulação política e pode não atender a grupos realmente vulneráveis, como mulheres e crianças.

A ajuda alimentar é um processo muito caro, que engloba custos de produção, transporte e gerenciamento, que variam conforme a gravidade e a localização do evento. No ciclone Idai, o acesso humanitário às diversas áreas permaneceu limitado devido aos constrangimentos de segurança e danos nas estradas, bem como ao desafio de transporte nas ilhas afetadas.

Conforme um comunicado da *Human Rights Watch*, quando o acesso por estrada é difícil, os alimentos ficam sob a responsabilidade dos líderes locais para que cuidem da sua armazenagem e distribuição. Entretanto, uma líder comunitária explicou que, como a “comida não é suficiente para todos, alguns líderes locais têm explorado a situação extorquindo as pessoas em troca da inclusão de seus nomes nas listas de distribuição” (MOÇAMBIQUE: VÍTIMAS..., 2019). Algumas mulheres se queixaram das listas de distribuição dos alimentos por excluírem as famílias chefiadas por elas, “em algumas aldeias, há mulheres e crianças que não veem comida há semanas” (MOÇAMBIQUE: VÍTIMAS..., 2019).

O grupo de mulheres e meninas foi considerado pelas várias organizações atuantes no ciclone Idai o mais vulnerável e desprovido de medidas e ações protetivas. Na Conferência de Beira, realizada entre maio e junho de 2019, o Consórcio Humanitário *Save the Children*, *CARE* e *Oxfam* (CO-SACA) apontou a exposição das mulheres e meninas à Violência Baseada no Gênero (VBG), no contexto pós-Idai, em razão das tarefas que elas realizam, como ter que andar longa distância para coletar água e usar banheiros compartilhados à noite em lugares de pouca iluminação.

A exposição à violência está presente também no seio familiar, resultado de tensões crescentes e necessidades para garantir produtos básicos. Esse tipo de violência coloca em risco a garantia de direitos fundamentais (acesso à escola) e o empoderamento das meninas, pois, fora do espaço escolar, elas são expostas ao casamento precoce e à violência sexual.

Na ocasião da Conferência Internacional de Doadores na Cidade da Beira, foi proposta uma mudança transformativa para atender às mulheres e meninas de modo a reconstruírem suas vidas. Foram sugeridas algumas medidas aos doadores: o compromisso de investirem nas redes de oportunidades, aproveitando as habilidades dos parceiros locais e das

organizações dos direitos das mulheres; a garantia das necessidades básicas das mulheres, particularmente nos assentamentos e comunidades rurais, além de priorizar atividades geradoras de rendas lideradas pelas mulheres, garantindo-lhes segurança alimentar e a redução da desigualdade de gênero (COSACA, 2019).

A consideração dessas medidas é importante no contexto regional, onde 37% das casas são chefiadas pelas mulheres, de modo que garantir o atendimento direcionado é uma estratégia capaz de limitar o efeito do desastre natural no aprofundamento da pobreza e da violência na região e no país.

Para a prevenção da exploração e do abuso sexual, as Nações Unidas disponibilizaram uma linha telefônica de acompanhamento a esses casos e às outras formas de abuso, corrupção e fraude. Uma das vantagens é o fato de os operadores falarem os principais idiomas locais, o que facilita o fornecimento de informações e assistências (USAID, 2020).

Seis meses após o ciclone Idai, a UNICEF estimou que quase um milhão de pessoas, dentre elas 160 mil crianças, estejam enfrentando escassez de alimentos e agravamento do quadro nutricional, correndo sérios riscos de perderem a vida. Isso simboliza a incidência dos ciclones Idai e Kenneth em regiões que já enfrentavam problemas nutricionais, ratificando a fundamental continuação das ações preventivas. Por isso, algumas medidas foram reforçadas: triagem de mais de 735 mil crianças menores de cinco anos para desnutrição aguda, com mais de 400 mil a serem rastreadas até fevereiro de 2020; tratar quase 10 mil crianças desnutridas com suplementos alimentares terapêuticos; apoiar brigadas móveis inovadoras do Ministério da Saúde de Moçambique, que alcançam comunidades remotas com serviços integrados de saúde e nutrição (UNICEF, 2020).

Mais de um milhão de pessoas ainda vivem em casas destruídas ou danificadas pelos ciclones Idai e Kenneth. Quase 92,5 mil pessoas continuam deslocadas em 71 espaços de reassentamento nas regiões central e norte do país, necessitando de comida, educação e serviços de saúde. Mais recursos humanitários são requeridos para que as pessoas afetadas salvem suas vidas e sustentem suas famílias (OCHA, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mais de uma centena de convenções internacionais no domínio do Direito Internacional Humanitário são complexos normativos dirigidos

majoritariamente a conflitos interestaduais armados. Portanto, pouca atenção é dada a convenções internacionais específicas destinadas a reger programas de assistência humanitária em casos de desastres naturais. Através delas, poder-se-ia criar uma proteção legal internacional direcionada aos estados economicamente desfavorecidos prestada por países economicamente mais robustos, com base nos princípios do Direito Internacional, tais como o respeito pela soberania nacional dos estados e a não ingerência nos seus assuntos internos, a cooperação e solidariedade, com base no princípio da boa-fé.

A partir da ocorrência do ciclone Idai, foi possível tratar de vários problemas relacionados ao processo de ajuda humanitária em países economicamente desfavorecidos. O volume dos recursos recebidos é muito importante, contudo é fundamental criar condições necessárias para o reforço da capacidade do país em cumprir as questões básicas das populações afetadas, de modo que, quando a ajuda humanitária cessar e as parcerias no âmbito da calamidade diminuïrem, o governo consiga autonomamente gerenciar os próprios problemas e garantir os serviços e produtos básicos, sobretudo a salvaguarda dos direitos fundamentais.

O país ainda está tentando resolver os problemas do ciclone Idai e buscando mais ajuda humanitária. A cidade da Beira está se recuperando lentamente. As iniciativas privadas (pessoas singulares e empresas privadas) estão fazendo o possível para reabilitar suas casas e fábricas. Contudo, o setor público continua dependente do início da execução dos programas institucionais. As promessas de ajuda financeira feitas na Conferência Internacional de Doadores na Beira, em 2019, ainda não foram cumpridas, o que limita a execução do Programa de Reconstrução Pós-Ciclone Idai.

REFERÊNCIAS

ABDULA, A.; TAELA, K. *Avaliação das capacidades de gestão do risco de desastres*. Netherlands Climate Change Studies Assistance Programme, Phase I. Maputo, 2005.

AYLLÓN, B. P. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 5-23, jan. 2006.

BRETT, E. A. Explaining aid (in) effectiveness the political economy of aid relationships. *International Development*, n. 16-176, 2016.

COSACA. *Leave no one behind*: ensure the needs of women and girls are prioritized at the Beira Conference 2019. Disponível em: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/leave-no-one-behind-ensure-the-needs-of-women-and-girls-are-prioritized-at-the-620810>. Acesso em: 12 fev. 2020.

DONNELLY, J. Human rights and human dignity: an analytic critique of non-Western conceptions of human rights. *The American Political Science Review*, v. 76, n. 2, p. 303-316, jun. 1982.

FOLEY, C. *Mozambique: a case study in the role of the affected state in humanitarian action*. London: Overseas Development Institute, 2007.

GHA – GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE. *GHA Report 2012*. Somerset: Development Initiatives, 2012.

GÓMEZ-GALÁN, M.; SANAHUJA, JA. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL, 1999.

HUMANITARIANRESPONSE-MOZAMBIQUE. Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/mozambique>. Acesso em: 12 fev. 2020.

INGC – INSTITUTO NACIONAL DE GESTÃO DE CALAMIDADES. *Balanço da época chuvosa e ciclônica 2018-2019*. Maputo: INGC, 2019.

MANNING, C.; MALBROUGH, M. Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique. *Journal of Modern African Studies*, v. 48, n. 1, p. 143-169, 2010.

MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique*. Maputo: Imprensa Nacional, 2004.

MOÇAMBIQUE. *Informação dos danos ambientais pós ciclone*. Governo da Província de Sofala, Direcção Provincial da terra, ambiente e desenvolvimento, 2019b.

MOÇAMBIQUE. *Moçambique Ciclone Idai: PDNA avaliação de necessidade pós- desastre*. Maputo: República de Moçambique Conselho de Ministros, 2019a.

MOÇAMBIQUE. *Plano Director para a Redução do Risco de Desastres 2017 – 2030*. Maputo: República de Moçambique Conselho de Ministros, 2017.

MOÇAMBIQUE. *Resolução* n. 18/99, de 10 de junho de 1999. Política de Gestão de Calamidades. Disponível em: http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Mozambique/MZ_Politica_Estao_Calamidades.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

MOÇAMBIQUE: VÍTIMAS do ciclone forçadas a trocar sexo por comida. *Human Rights Watch*, 25 abr. 2019c. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2019/04/25/329575>. Acesso em: 12 fev. 2020.

MOLENAERS, N. *et al.* Political conditionality and foreign aid. *World Development*, v. 75, 2015.

OCHA – OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Mozambique: urgent humanitarian priorities*. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-urgent-humanitarian-priorities>. Acesso em: 20 jan. 2020.

UNICEF – UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN’S EMERGENCY FUND. *Mozambique Humanitarian Situation Report N.15 (January – December 2019)*. *Reliefweb*, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-situation-report-no-15-january-december-2019>. Acesso em: 12 fev. 2020.

USAID – U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Southern Africa-Tropical Cyclones*. Disponível em: <https://www.usaid.gov/cyclone-idai>. Acesso em: 12 fev. 2020.

VALE PEREIRA, M. A. *Noções fundamentais de Direito Internacional Humanitário*. Coimbra: Coimbra, 2014.

ZORMELO, D. *Is aid conditionality consistent with national sovereignty?* London: Overseas Development Institute Portland House, 1996.

Artigo recebido em: 31/03/2020.

Artigo aceito em: 29/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

MATOS, P. A.; NDAPASSOA, A. M. O ciclone Idai e os desafios da ajuda humanitária em Moçambique. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 167-188, maio./ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1819>. Acesso em: dia mês. ano.

AGROTÓXICOS E PROJETO DE LEI N. 6.299/2002: RETROCESSO AGROAMBIENTAL

Antonio José de Mattos Neto¹

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Elida de Cássia Mamede da Costa²

Universidade Federal do Pará (UFPA)

RESUMO

Este artigo analisa as propostas de mudanças ao regime jurídico dos agrotóxicos contidas no Projeto de Lei n. 6.299/2002, mais conhecido como “Projeto do Veneno”. O objetivo é fazer um cotejo entre a abordagem do Projeto de Lei e a regulação vigente dos agrotóxicos no Brasil, incluindo as respectivas previsões de responsabilidades dos sujeitos envolvidos com a produção e uso de agrotóxicos. Para elaborar a análise da situação, este trabalho empregou pesquisa teórica e qualitativa a partir de levantamento bibliográfico e da legislação referente a agrotóxicos, com método jurídico de raciocínio dedutivo. O resultado é a demonstração de que o Projeto de Lei número 6.299/2002 pretende facilitar todas as etapas – desde o registro para fabricação até o uso – a culminar numa aplicação excessiva de agrotóxicos nas lavouras, o que possibilita a ampliação de danos agroambientais. A conclusão é a necessidade de rejeição do Projeto de Lei n. 6.299/2002, por representar um retrocesso à proteção agroambiental, já que retira rigorosas restrições e, portanto, fomenta o uso indiscriminado de agrotóxicos.

Palavras chave: agroambiental; agrotóxicos; danos; projeto de lei; proteção.

1 Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Privado pela UFPA. Graduado em Direito pela UFPA. Professor titular da UFPA, da Universidade da Amazônia (UNAMA), da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Pará e da Escola Superior da Magistratura do TJE-Pará. Procurador da Fazenda Nacional aposentado. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6830-7485> / e-mail: antoniojosedemattosneto@gmail.com

2 Doutoranda e Mestre em Direito pela UFPA. Graduada em Direito pela UNAMA. Professora da Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA) e da Escola Superior Madre Celeste (ESMAC). Analista Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJ-PA). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8606-6945> / e-mail: elidamamede@hotmail.com

*PESTICIDES AND BILL 6.299/2002:
AGRO-ENVIRONMENTAL REGRESSION*

ABSTRACT

This article analyses a bill on pesticides proposed under PL 6,299/2002, commonly referred to as “Projeto do Veneno” (“Poison Bill). The goal is a comparison between the bill and the current regulation of pesticides in Brazil, including the respective predictions of liability of the subjects involved with the production and use of pesticides. This study employed theoretical and qualitative research based on a bibliographic survey and analysis of legislation related to pesticides, with deductive reasoning legal method. The results demonstrate that PL 6,299/2002 intends to facilitate all stages – from pesticide manufacturing permission request to its end use – which will culminate in an excessive usage of pesticides in crops and increasingly possibility of agro-environmental damage. The conclusion is the necessity of rejection to PL 6,299 / 2002, as it represents a setback to agro-environmental protection as it removes strong restrictions and, therefore, promotes the indiscriminate use of pesticides.

Keywords: *agro-environmental; bill; damage; pesticides; protection.*

INTRODUÇÃO

A relevância do tema está na avaliação acerca do incremento do uso de agrotóxicos no Brasil proporcionado a partir do Projeto de Lei n. 6.299/2002, mais conhecido como “Projeto do Veneno” ou “PL do Veneno”.

Não se pode negar a importância econômica do agronegócio, que atualmente representa 48% (quarenta e oito por cento) das exportações brasileiras, notadamente soja e milho. Entretanto, mesmo necessárias e lícitas, as atividades que envolvem a fabricação, distribuição, transporte uso e descarte de embalagens de agrotóxicos – devem conter restrições legais e a respectiva responsabilização, dado o risco inerente a toda e qualquer atividade relativa a agrotóxicos (fabricação, transporte, distribuição, comercialização, aplicação, armazenamento etc.).

Ora, o direito ao uso da terra deve estar condicionado aos ditames protetivos da coletividade, dos direitos humanos voltados às questões agroambientais, sob a concepção do socioambientalismo e do desenvolvimento sustentável.

Portanto, o trabalho apresenta o seguinte problema: O Projeto de Lei sobre agrotóxicos que atualmente tramita no Congresso Nacional representa avanço ou retrocesso à proteção agroambiental?

A hipótese básica é que o referido projeto representa um retrocesso à proteção agroambiental.

Eis algumas questões norteadoras que giram em torno do problema central: Qual a tendência geral do projeto de Lei n. 6.299/2002 e em que contexto este está sendo debatido? Quais as principais propostas de mudanças no regime jurídico dos agrotóxicos que o Projeto de Lei n. 6.299/2002 apresenta e que se manifestam como retrocessos à proteção agroambiental? E em que medida a atual tendência de incremento de aplicação de agrotóxicos implica na necessidade de difusão da proteção agroambiental? Cada questão norteadora será abordada em um item.

O objetivo geral é elencar e refletir sobre as razões da tendência de ampliação do uso de agrotóxicos nas atividades agroambientais e as principais consequências jurídicas – mais precisamente um movimento geral de desresponsabilização dos atores envolvidos nesse processo.

O artigo foi desenvolvido, metodologicamente, sob pesquisa teórica e qualitativa do assunto, baseada em levantamento bibliográfico, por meio de consulta à doutrina existente em livros e a legislação pertinente como fonte

jurídico-formal. O método de análise que prevalece é o dedutivo, pois se parte do entendimento geral do Projeto de Lei n. 6.299/2002 para esquadrihá-lo juridicamente tendo por base a consciência de suas consequências nitidamente danosas ao meio ambiente, traçando um comparativo com a atual legislação e esse anúncio futuro. Para tanto, o trabalho estrutura-se conforme três categorias de análise: primeiro, a regulamentação jurídica dos agrotóxicos; segundo, o Projeto de Lei n. 6.299/2002 em cotejo com a atual legislação (Lei n. 7.802/89); e terceiro, a proteção agroambiental enquanto baliza para os argumentos apresentados.

1 AGROTÓXICOS: CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 Um olhar para o passado

A Revolução Agrícola ou “Revolução Verde”, como ficou conhecida, iniciou-se no final do século XIX, tendo como marco a Revolução Industrial, trazendo a mecanização da lavoura (uso de tratores, arados, grades, pulverizadores etc.) e a utilização de insumos químicos (sementes, fertilizantes e agrotóxicos), o que possibilitou a produção agropecuária em grande escala. Tratou-se de uma política agrícola idealizada pelos Estados Unidos e difundida principalmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, chamados, nos dias atuais, eufemisticamente, de “emergentes”.

Diante dessas transformações, o agronegócio passou a ser marcado por cinco pilares de sustentação, segundo Folgado (2017): (a) a produção em monocultivos; (b) o uso de maquinário pesado; (c) o latifúndio como lugar destacado da produção; (d) a produção voltada para exportação; e (e) o uso indiscriminado de agrotóxicos³.

Vaz (2006) enumera as principais consequências da Revolução Verde: prejuízos ambientais de monta (verdadeiros desastres ecológicos: contaminação das nascentes de águas, devastação de florestas e exaurimento do solo), diminuição da produção de alimentos, abandono da policultura, extinção de cereais, oleaginosas e leguminosas, diminuição da diversidade genética, má distribuição de renda, migração para áreas urbanas (êxodo rural), desemprego, desnutrição, subordinação dos agricultores à agroindústria internacional, crescimento da ‘dívida externa’ dos países que receberam financiamento do Banco Mundial para a implantação dessa

3 “Uma diferença fundamental entre agronegócio e agricultura está presente nos nomes: no agronegócio não há cultura, pois não há povo, a relação homem-natureza é mediada pelos valores do mercado, do negócio. A sociodiversidade cultural presente no campo e na floresta do Brasil se expressa nos povos que produzem alimento, vivem na terra e da terra, das águas e da floresta” (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 123).

política e, no que interessa ao presente trabalho, a nefasta multiplicação do uso de adubos químicos e agrotóxicos⁴.

A obra *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carlson⁵, representa um marco revelador à sociedade acerca dos malefícios causados pelos agrotóxicos.

Conforme Souza (2018), antes de existir lei específica, os agrotóxicos eram regulados pelo Decreto 24.114 de 1934, que dispõe sobre a defesa sanitária vegetal. Inclusive, essa lei é anterior à descoberta dos organos-sintéticos. Esse Decreto ainda está vigente. Em 1965, foi sancionada a Lei n. 4.785 que dispõe sobre a fiscalização do comércio e uso de produtos fitossanitários e dá outras providências. O Decreto n. 67.112/70 definiu agrotóxicos como “Produto Saneante Fitossanitário”.

Antenor Ferrari (1985) foi o pioneiro na luta contra o uso abusivo de agrotóxicos no Brasil, sendo o principal responsável pela elaboração da primeira Lei estadual sobre agrotóxicos, em 1982, no Rio Grande do Sul: a Lei n. 7.747/1982 e os Decretos n(s). 30.787 e 30.811, embriões da lei federal. Essa lei estadual oficializou o conceito de agrotóxico.

Atualmente, a legislação que regulamenta a produção e uso de agrotóxicos é a Lei n. 7.802/89, primeira e, até então, única lei a tratar especificamente acerca da matéria.

Com o Projeto de Lei n. 6.299/2002, chamado por seus críticos de “Projeto do Veneno”, visa-se ampliar a possibilidade do uso de agrotóxico, reduzindo ainda mais as poucas restrições atualmente impostas a seu uso no Brasil.

Veja-se, a seguir, a definição do termo “agrotóxico” a ser considerado no presente trabalho e suas principais tipologias.

1.2 A atual disciplina dos agrotóxicos

O Brasil, atualmente, é o maior usuário de agrotóxicos. As regiões em que a aplicação de agrotóxicos é maior são Centro-Oeste, Sul e Sudeste do Brasil, e o estado do Mato Grosso é o maior consumidor com 18,9% do

4 “Ao derrubar as matas para implantar a agricultura, o homem remove sistemas ecológicos complexos, multiestrurados, extremamente diversificados e estáveis, levando o processo de sucessão ecológica aos primeiros estágios de maturidade, simplicidade e instabilidade. Ao reduzir a diversidade e ao colocar juntas, a curta distância, plantas da mesma espécie e em extensas áreas, o homem favorece a reprodução e a sobrevivência de certos herbívoros, os quais, na presença de poucos competidores, constituirão populações numerosas, transformando-se em pragas” (FERRARI, 1985, p. 22).

5 Em setembro de 1962, a bióloga norte-americana Rachel Carson publicou o livro *Primavera Silenciosa*, que revelou ao mundo o poder maléfico dos pesticidas ao ser humano e à natureza, a partir do uso do veneno DDT. Iniciou-se uma enorme polêmica sobre o uso de agrotóxicos na agricultura, e essa obra influenciou o movimento ambientalista em todo o mundo.

consumo nacional em suas lavouras de soja, milho, cana, cítricos, algodão e arroz⁶.

A disciplina jurídica dos agrotóxicos encontra-se na Lei n. 7.802/89, regulamentada pelo Decreto n. 4.074/2002 (que revogou o Decreto n. 98.816/1990). Na Constituição Federal, sobre agrotóxico, há clausula normativa a respeito de publicidade (art. 220, §4^o7), regulada pela Lei n. 9.294/1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas.

A Lei n. 7.802/89 prevê a obrigatoriedade de registro prévio perante o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – na forma do Decreto n. 4.074/2002 – para produção e comercialização de agrotóxicos no território nacional (art. 3^o) (BRASIL, 1989). Observe-se que, na atual legislação, três ministérios participam do processo de registro: (1) o MAPA, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA); (2) o MS, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); e (3) o Ministério do Meio Ambiente (MMA) por meio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), sendo que eles se reúnem no Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA) (LONDRES, 2011).

Vale ressaltar igualmente que a publicidade de agrotóxicos apresenta regulamentação específica no art. 8^o da lei n. 7.802/89, bem como na Lei n. 9.294/1996 em seu art. 8^o8.

O art. 14 da Lei n. 7.802/89 define a responsabilidade em decorrência de uso de agrotóxicos⁹, indicando expressamente os responsáveis

6 Os principais tipos de agrotóxicos utilizados no Brasil são: glifosato, tiram, paraquate, carbofurano, endosulfan, metamidofós, abamectina, parationa metilica, acefato, lactofem, forato, triclofom, cihexatina e fosmete (CARNEIRO *et al.*, 2015).

7 “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. [...]”

§ 4^o A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso” (BRASIL, 2016).

8 “Art. 8^o. A propaganda de defensivos agrícolas que contenham produtos de efeito tóxico, mediato ou imediato, para o ser humano, deverá restringir-se a programas e publicações dirigidas aos agricultores e pecuaristas, contendo completa explicação sobre a sua aplicação, precauções no emprego, consumo ou utilização, segundo o que dispuser o órgão competente do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, sem prejuízo das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde ou outro órgão do Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 1996).

9 Art. 14. As responsabilidades administrativa, civil e penal pelos danos causados à saúde das pessoas e ao meio ambiente, quando a produção, comercialização, utilização, transporte e destinação de embalagens vazias de agrotóxicos, seus componentes e afins, não cumprirem o disposto na legislação pertinente, cabem: (Redação dada pela Lei n. 9.974, de 2000) [...]

b) ao usuário ou ao prestador de serviços, quando proceder em desacordo com o receituário ou as recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais; (Redação dada pela Lei n.

(profissional, usuário, prestador de serviço, comerciante, registrante, produtor e empregador), bem como especificando as hipóteses em que esses agentes serão responsabilizados. Intuitivo que a indicação dos responsáveis não é taxativa (BRASIL, 1989).

A Lei n. 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, define a figura do poluidor, em seu art. 3º, IV, como sendo a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. E em seu art. 14, §1º, há a imposição de responsabilidade ao poluidor, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Assim, tanto o poluidor direto quanto o indireto devem ser responsabilizados (BRASIL, 1981).

Vejam-se a definição e as principais classificações de agrotóxicos.

1.2.1 Definição de agrotóxicos e principais classificações

A Lei n. 7.802/1989 define agrotóxicos em seu art. 2º, I, alínea “a” como sendo os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos (BRASIL, 1989).

O Decreto n. 4.074/2002 define agrotóxicos em seu art. 1º, IV, como sendo os produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora e da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos, bem como substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, estimuladores e inibidores de crescimento (BRASIL, 2002).

Vaz (2006, p. 22) define agrotóxicos como toxinas utilizadas para matar, controlar ou afastar organismos indesejados da lavoura.

Quanto às principais classificações, os agrotóxicos são tipificados pela Anvisa conforme a toxicidade à saúde humana (Quadro 1) e em razão do

9.974, de 2000) [...] (BRASIL, 1989).

grau de impacto ao ambiente (Quadro 2), nos seguintes termos:

Quadro 1 Classificação quanto ao risco à saúde humana

Classe	Faixa	Classificação do produto
I	Vermelha	Extremamente tóxico
II	Amarela	Altamente tóxico
III	Azul	Medianamente tóxico
IV	Verde	Pouco tóxico

Fonte: Brasil (1992).

As respectivas cores são destacadas nos rótulos das embalagens dos agrotóxicos, conforme essa classificação. Assim, se os produtos forem teratogênicos, carcinogênicos ou mutagênicos são proibidos de serem registrados no Brasil, não recebendo, portando, classificação toxicológica.

Conforme o risco apresentado ao meio ambiente, o Ibama assim os classifica:

Quadro 2 Classificação quanto ao risco ao meio ambiente, conforme o Ibama

Classe	Faixa	Classificação do produto
I	Vermelha	Altamente perigoso
II	Amarela	Muito perigoso
III	Azul	Perigoso
IV	Verde	Pouco perigoso

Fonte: Brasil (1996a).

Quanto à finalidade, há os fungicidas (atingem os fungos); herbicidas (atingem as plantas invasoras, como ervas daninhas); inseticidas (atingem insetos); acaricidas (atingem os ácaros); bactericidas (que matam bactérias); algicidas (que matam algas); formicidas (que matam formigas); molusquicidas (que matam moluscos) e roenticidas (atingem os roedores), entre outros (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 164, 58-69).

Conhecidos o conceito e principais espécies de agrotóxicos, importante será conhecer os principais aspectos do Projeto de lei em comento.

2 O PROJETO DE LEI N. 6.299/2002: “O PL DO VENENO”

2.1 O Cenário do projeto

O Projeto de Lei n. 6.299/2002, do Senado Federal objetiva alterar os arts 3º e 9º da Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989. A ele estão apensados vinte e nove Projetos de Lei¹⁰.

Sem a intenção de estudar todos os Projetos de Lei apensados ao Projeto conhecido como “PL do Veneno”, ressaltar-se-ão o Projeto de Lei n. 3.200/2015, da Câmara dos Deputados, e o próprio Projeto de Lei n. 6.299/2002.

O PL n. 3.200/2015 foi apensado ao Projeto de Lei n. 1.687/2015 que, em 2016, foi apensado ao PL n. 6.299/2002, que encabeça o bloco dos vinte e nove projetos mencionados.

Esse projeto é enfatizado porque indica mudanças mais profundas, ao pretender revogar a Lei n. 7.802/1989 e a Lei n. 9.974/2000¹¹. Enumeram-se, aqui, as duas principais justificativas apresentadas por seus defensores: (1) a atual lei encontra-se defasada e em dissonância ao Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS da Organização Mundial do Comércio – OMC), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n. 1.355/1994; além do Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Substâncias Químicas (GHS¹²) e do *Codex Alimentarius* (um programa da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO¹³ – e da Organização Mundial da Saúde – OMS), seguido da Convenção de Basileia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (de 1989, aderida pelo Brasil em 1993¹⁴), da Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Aplicado a Certos Praguicidas e Produtos Químicos Perigosos Objeto do

10 PLs n.s 713/1999, 1.388/1999, 2.495/2000, 3.125/2000, 5.852/2001, 5.884/2505, 6.189/2005, 7.564/2006, 1.567/2011, 1.779/2011, 3.063/2011, 4.166/2012, 4.412/2012, 2129/15, 49/2015, 371/2015, 461/2015, 958/2015, 1.687/2015, 3.200/2015, 3.649/2015, 4.933/2016, 5.218/2016, 5.131/2016, 6.042/2016, 7.710/2017, 8.026/2017, 8.892/2017, 9.271/2017.

11 Altera a Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências (BRASIL, 2018a).

12 *Global Harmonization System*.

13 A FAO também contém, sobre o tema, um Código Internacional de Conduta para a Gestão de Praguicidas.

14 Essa Convenção foi internalizada pelo Decreto n. 875/1993 e regulamentada pela Resolução CONAMA n. 452/2012. Posteriormente, foi aprovado outro Decreto, o de n. 4.581/2003. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi criada pela Lei n. 12.305/2010.

Comercio Internacional (de 1998, aderida pelo Brasil no mesmo ano¹⁵) e da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (de 2001, aderida pelo Brasil em 2004); e (2) como desdobramento da primeira justificativa, a atual Lei desconsidera a classificação proposta pelo Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS)¹⁶, que foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2018a).

Destacou-se no Relatório do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que o Brasil ainda avalia em seu procedimento o perigo, ao invés de fazer um estudo do risco, o que torna o processo de registro e reanálise no Brasil obsoleto, se comparado aos dos outros países como, p. ex., nos Estados Unidos, cujos estudos são realizados pela Agência de Proteção Ambiental (USEPA), e na União Europeia, pela Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) (BRASIL, 2018a).

O relatório cita que devem ser diferenciados risco, exposição e absorção: para haver risco, deve haver primeiro exposição. Ora, se não há exposição, não há risco. Se há baixa exposição, há baixa absorção, sendo os efeitos minimizados; adverte para a necessidade de se conhecer o chamado limiar toxicológico, que consiste na dose da qual, abaixo ou antes desse limiar, não se esperam efeitos adversos, o que representaria uma exposição segura, sendo o risco considerado aceitável¹⁷ (BRASIL, 2018a).

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados Federais designada para proferir parecer ao PL 6.299/02 realizou nove audiências públicas tendentes a esclarecer o tema em comento. O relator, deputado Luiz Nishimori, pronunciou-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, adequação financeira e orçamentária do PL¹⁸, destacando, além

15 Internalizada no Brasil por meio do Decreto n. 5.360/2005.

16 O GHS é expressamente previstos no art. 2º, XLVII do PL n. 6.299/89: XLVII – Sistema Globalmente Harmonizado para Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS) – Sistema de classificação e rotulagem de produtos químicos, produtos fitossanitários e produtos de controle ambiental, que assegura que os perigos associados aos referidos produtos sejam fácil e claramente comunicados. E no §1º do art. 4º o PL prevê: § 1º As exigências para o registro de produtos fitossanitários, de produto de controle ambiental, produtos técnicos e afins, de que trata o *caput* desse artigo, deverão seguir o Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Substâncias Químicas (GHS), o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e o Codex Alimentarius.

17 Paracelsus (ou Aureolus Philippus Theophrastus Bombastus Von Hohenheim – que viveu entre 1493 e 1541), tido por muitos como o pai da toxicologia, lançou o conceito de que “todas as substâncias são venenos, não existe nenhuma que não seja veneno. A dose certa diferencia um remédio de um veneno”. Conforme essa visão, todo produto usado em excesso torna-se tóxico, num padrão de linearidade entre dose e efeito (PARACELSUS, 2015).

18 E no mérito, pela aprovação dos projetos de lei n. 6.299, de 2002, n. 2.495, de 2000, n. 3.125, de 2000, n. 5.852, de 2001, n. 5.884, de 2005 e n. 6.189, de 2005, n. 1.567, de 2011, n. 1.779, de 2011, n. 4.166, de 2012, n. 3.200, de 2015, n. 3.649, de 2015, 6.042, de 2016, e n. 8.892, de 2017, na forma do substitutivo anexo. Por conseguinte, voto pela rejeição dos projetos de lei n. 713, de 1999, n. 1.388, de

dos motivos retromencionados¹⁹, que os procedimentos de registro e re-análise dos agrotóxicos (o relator os denomina “pesticidas”) são demais onerosos e demorados, em razão da burocracia e da falta de investimentos em pesquisa, ressaltando que o prazo de avaliação de 120 (cento e vinte dias) estabelecido pelo Decreto n. 4.074/2002 nunca é obedecido, havendo uma média de seis anos para registrar produto genérico e de oito anos para registrar produto novo. O Relator cita, também, as dificuldades de produzir em região tropical, por ser um clima muito favorável ao surgimento de pragas. A demora acaba por “compelir” os agricultores a usarem moléculas antigas, muitos entre os quais as pragas já apresentam resistência, gerando a necessidade de aplicações de maiores dosagens (BRASIL 2018a).

Observa-se nitidamente que esse PL visa a uma maior disponibilidade dos produtos aos agricultores e controle concorrencial das empresas envolvidas, fornecendo benefícios aos setores vinculados à indústria de agrotóxicos ou aos produtores de *commodities* de agrotóxicos. Isso se dá, em parte, em razão da força da atual Bancada Ruralista atuante no Congresso Nacional que, nas eleições de 2016, por exemplo, restou formada por 18 entre os 81 senadores (correspondendo, portanto, a 22%) e 175 entre os 513 deputados federais (perfazendo 34%), conforme Melgarejo, Barcelos e Nodari (2017, p. 56).

Na sequência, veremos as principais propostas do Projeto.

2.2 Principais propostas de mudanças do projeto de lei n. 6.299/2002, o “PL do veneno”: retrocessos à proteção agroambiental

Os subtópicos a seguir elencam as principais mudanças (e retrocessos) à vigente lei propostas pelo PL n. 6.299/2002.

2.2.1 Buscando eufemização: a mudança de nomenclatura

A mudança mais notória é a substituição do vocábulo “agrotóxico” pelo termo “pesticidas”, sob o fundamento de que o termo “agrotóxico” contém conotação depreciativa, pois advém do grego *agros*, que significa “campo” e *toxikon*, que representa “veneno”, além do fato de essa palavra

1999, n. 7.564, de 2006, n. 3.063, de 2011, n. 4.412, de 2012, n. 49, de 2015, n. 371, de 2015, n. 461, de 2015, n. 958, de 2015, n. 1.687, de 2015, n. 2.129, de 2015, n. 4.933, de 2016, n. 5.218, de 2016, n. 5.131, de 2016, n. 7.710, de 2017, n. 8.026, de 2017 e n. 9.217, de 2017.

¹⁹ O Relator enumerou quatorze argumentos, entre os quais se optou por citar os mais relevantes à presente pesquisa.

ser utilizada somente no Brasil²⁰. Já a palavra “pesticida” vem do grego *pestis* “(enfermidade epidêmica ou pandêmica) e *cida* (o que mata), representando veneno para pragas ou doenças que atingem as plantações²¹. Nessa perspectiva, seria o remédio da lavoura, afirmando seu caráter positivo e sua indispensabilidade.

São seus sinônimos: fungicida; germicida; herbicida; e inseticida”, conforme o relatório.

Em 20 de setembro de 2018, o Ministério Público do Estado do Pará promoveu Fórum sobre Agrotóxicos, no qual o diretor da Associação Brasileira de Agroecologia, Rogério Dias, deixou registrado, na palestra intitulada “Sete motivos para dizer Não”, que a votação (aprovação) do PL n. 6.299/2002 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados Federais, por 18 (dezoito) votos contra 9 (nove), representando 2/3 da Comissão, demonstra ser resultado do esforço e barganha da bancada ruralista no Congresso. O primeiro motivo elencado pelo palestrante, na ocasião, fora justamente essa mudança de nome que pode servir para tornar nebuloso o conhecimento pela população acerca do risco humano pelo uso de agrotóxico na produção de alimentos (FÓRUM SOBRE AGROTÓXICOS, 2018).

Outro termo utilizado como substituto é “defensivo”, palavra associada a algo benéfico. Com efeito, são termos eufemísticos que escamoteiam os efeitos maléficos, e até letais, à saúde humana e à natureza.

2.2.2 O registro: concentração no MAPA para facilitação

O PL 6.299/2002 propõe a criação da Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários (CTNFito), como instância colegiada de caráter consultivo e deliberativo para apresentar parecer técnico conclusivo aos pedidos de avaliação de produtos defensivos fitossanitários e de controle ambiental (BRASIL, 2018a). Essa Comissão seria integrante do MAPA, e a proposta é que seja multidisciplinar, por funcionar com o trabalho de especialistas de quatro ministérios: (a) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); (b) Ministério da Saúde (MS); (c) Ministério do Meio Ambiente

20 Conforme o Relatório da Comissão Especial, “Nas principais línguas do mundo, adotam-se variações com a mesma etimologia: *pesticidas* (espanhol), *pesticide* (inglês), *Pestizide* (alemão), *pesticides* (francês), *pesticidi* (italiano), *pesticider* (dinamarquês e sueco), *pesticiden* (holandês), *пестициды* (*pestitsidy* – russo)” (BRASIL, 2018a).

21 “Os mais radicais chamam de veneno. Os neutros se referem a eles como agroquímicos ou pesticidas. Para a indústria são defensivos agrícolas. No meio científico, são tratados como praguicidas” (VITAL, 2017, p. 41). Para este autor, o termo “agrotóxico”, utilizado no Brasil na Lei n. 7.802/1989, é pejorativo.

(MMA); (d) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT); e (e) Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (BRASIL, 2018a).

Observe-se que, na atual legislação, três ministérios participam do processo de registro: (1) o MAPA, por meio da DAS; (2) o MS, por meio da Anvisa; e (3) o MMA, por meio do Ibama, sendo integrantes do CTA (LONDRES, 2011).

Conforme o Decreto n. 4.074/2002, art. 5º, II, cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento conceder o registro de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente (BRASIL, 2002). Cabe ao Ministério da Saúde (art. 6º, V, do Decreto n. 4.074/1989) conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes urbanos, industriais, domiciliares, públicos ou coletivos, ao tratamento de água e ao uso em campanhas de saúde pública atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente; e, conforme o art. 7º, IV, Decreto n. 4.074/1989, cabe ao Ministério do Meio Ambiente conceder o registro de agrotóxicos, produtos técnicos e pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde (BRASIL, 2002).

Fica clara a exclusão da Anvisa, vinculada ao Ministério da Saúde e do Ibama e dos Recursos Naturais Renováveis, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) do processo de aprovação do registro de agrotóxicos pelo Projeto. Atualmente, quem emite o registro é o Ministério da Agricultura, precedido de aprovação pela Anvisa, Ibama e Secretaria de Defesa Agropecuária – esta última vinculada ao MAPA.

Com a concentração do processo no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os interesses dos produtores de agrotóxicos e dos ruralistas serão priorizados em detrimento da proteção agroambiental. O laudo de avaliação toxicológica perderá sua importância nos pleitos de registro.

Inclusive há previsão de prazos para conclusão dos pleitos de registro no §1º do art. 3º do PL que, via de regra serão de 12 meses, com exceção para o caso de registro de produto formulado idêntico, que será de 60 dias,

do Registro Especial Temporário, que será de 30 dias, da reanálise dos riscos descrita no art. 28 do PL, ou seja, quando as organizações internacionais das quais o Brasil faça parte alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de certo produto (denominado no PL de “fitossanitário), que será de 30 dias e de 180 dias para as demais alterações²² (BRASIL, 2018a).

Um gravame sobre esses prazos diz respeito à previsão de expedição compulsória (embora o texto do PL não contenha esse termo) de Registro Temporário (RT) quando o pleiteante houver cumprido os critérios legais e não houver manifestação conclusiva dos órgãos responsáveis pela Agricultura, Meio Ambiente e Saúde. Isto está descrito no § 9º do art. 3º do PL n. 6.299/2002 (BRASIL, 2018a). Fica clara a relevância dada ao interesse empresarial em detrimento do interesse social e coletivo de proteção à saúde e ao meio ambiente.

Um fator que já é preocupante sobre o registro é o fato de não haver prazo de vigência, inexistindo processo de atualização/revisão de registro de agrotóxicos, que existe para os medicamentos. No mais, o custo pago pelo registro de agrotóxico no Brasil é baixíssimo: paga-se para a Anvisa o valor de R\$ 1.800,00, ao passo que, nos Estados Unidos, por exemplo, são pagos US\$ 600.000. No Brasil, conta-se com 21 técnicos para realizar a avaliação toxicológica, e nos Estados Unidos conta-se com 854 técnicos para efetivar a mesma função, conforme o Dossiê Abrasco (CARNEIRO *et al.*, 2015)²³.

Passa-se a permitir o uso de agrotóxicos já registrados para certa cultura em outras culturas, chamadas de “culturas com suporte fitossanitário insuficiente”, as culturas de menor escala, ou *minorcrops*.

2.2.3 Competência concentrada na União

Outra alteração é restringir à União a competência exclusiva para legislar sobre restrição à distribuição, comercialização e uso desses produtos, conforme o *parágrafo único* do art. 9º²⁴ (BRASIL, 2018a). Visa-se, com

22 O §1º do art. 3º do PL n. 6.299/2002 prevê os prazos para a conclusão dos pleitos de registro, que varia entre 30 dias e 12 meses.

23 Souza (2018) compara o registro nos Estados Unidos e no Brasil: o custo para registro nos Estados Unidos varia de 1.100 a 630.000, ao passo que, no Brasil, essa variação é de 50 a 1.000. Outra questão é que a validade do registro nos Estados Unidos é de quinze anos e deve ser paga uma taxa de manutenção que varia de 100 a 425 e uma taxa de renovação de 150 mil, sendo que na renovação cabe aos fabricantes o ônus da prova de que o produto atende às exigências técnicas e parâmetros de toxicidade. No Brasil o registro é concedido por tempo indeterminado e não há previsão de taxas adicionais a serem pagas pelo fabricante para reavaliação. E o ônus na prova de cumprimento das exigências é de quem alega que o produto está em desconformidade, me geral recai sobre os órgãos reguladores.

24 Art. 9º. [...] Parágrafo único. Os Estados e o Distrito Federal não poderão estabelecer restrição à

isso, maior liberação ao uso de agrotóxicos, pois a disciplina atual permite que Estados e Municípios legislem concorrentemente sobre as restrições ao uso de agrotóxicos em seus respectivos territórios.

Atualmente, a fiscalização do uso de agrotóxicos fica a cargo das secretarias estaduais e municipais. Segundo Londres (2011, p. 111), os órgãos federais dedicam-se à fiscalização na fase de formulação e fabricação, os estaduais no transporte, comercialização, uso, armazenamento e descarte de embalagens e os municipais fiscalizam supletivamente o uso e o armazenamento.

2.2.4 Ilícitos e responsabilidades

Outro fator é a previsão de tipo penal no art. 56, I no Projeto como de crime passível de prisão de três a nove anos a produção e uso, pelos agricultores, de produtos caseiros destinados ao controle de pragas. Na prática, isso caracteriza quase que uma imposição de uso de agrotóxicos produzidos pela indústria, ensejando em crime o agricultor que utilizar remédios caseiros para controle de pragas na lavoura (BRASIL, 2018a).

Sob o viés civilista, há previsão expressa de responsabilidade solidária entre os causadores de danos ao meio ambiente, bem como remete à ideia de reparação integral, o que, na prática, continuará mantendo a inviabilidade do pleito indenizatório quando se tratar de uso de agrotóxicos, dado os caracteres de intensa difusidade do dano e dos sujeitos ativo e passivo em matéria agroambiental. No mais, mantém-se a responsabilidade do usuário ou prestador de serviços somente quando proceder em desacordo com o receituário agrônomo ou as recomendações do fabricante e órgãos registrantes e sanitário-ambientais (art. 50, alínea “b” do PL). Igualmente, ocorre com o agricultor, quando utilizar produtos agrícolas em desacordo com as recomendações do fabricante ou em desacordo com o receituário agrônomo, ou quando não der destinação às embalagens vazias em conformidade com a legislação pertinente (art. 50, alínea “e” do PL) (BRASIL, 2018a).

Apesar de objetivo, tal formato de previsão legislativa afastam a possibilidade prática de recebimento de indenização por vítimas de aplicação de agrotóxicos.

distribuição, comercialização e uso de produtos devidamente registrados ou autorizados, salvo quando as condições locais determinarem, desde que comprovadas cientificamente (BRASIL, 2018a).

3 INCREMENTO DE USO DE AGROTÓXICOS: RELAÇÃO INVERSAMENTE PROPORCIONAL À PROTEÇÃO AGROAMBIENTAL

3.1 Desponta o Direito Agroambiental: um novo olhar sobre as responsabilidades

Importante categoria de análise é a definição de Direito agroambiental. O Direito Agroambiental é considerado, doutrinariamente, direito de segunda geração ou dimensão, pois está vinculado aos direitos econômicos e sociais conforme a exploração da propriedade/posse agrária. Concomitantemente, essa afirmação não pode ser verificada de maneira isolada, dada a visão ambiental desse ramo do Direito. Ora, o Direito Agroambiental está vinculado aos direitos humanos e ao direito ambiental, considerados direitos de terceira geração ou dimensão, além da proteção necessária aos direitos humanos de primeira geração/dimensão²⁵.

Para Mattos Neto (2018, p. 24), o Direito Agroambiental é

Um conjunto de normas jurídicas, sob o olhar constitucional dos direitos humanos, com o fim de regular o uso da terra, a atividade agrária e suas relações, com base no princípio da função social da propriedade, no contexto do Estado democrático de Direito. Agroambiental, portanto, qualifica uma categoria deste artigo, manifestada pela definida simbiose entre o direito agrário e o direito ambiental.

A atividade agrária é essencial, pois dela depende a produção de alimentos, combustível e matéria-prima para inúmeros produtos disponíveis no mercado. O agronegócio representa um importante fator de mais valia aos bens agrários. Observe-se, entretanto, que mesmo sendo lícita, o agronegócio contém dano e danosidade e deve ensejar, portanto, as respectivas responsabilidades.

A expansão do capitalismo agrário brasileiro tende a contar com agroestratégias de concentração fundiária, em nome do crescimento econômico e tecnológico. Por outro lado, o Direito agroambiental tem o compromisso de preservar o meio ambiente e a existência digna do agricultor e do consumidor.

Aqui um breve parêntese sobre a diferença de dano e danosidade. De

25 “El Derecho agrario cobra vida propia solo cuando aparecen tambien los derechos humanos economicos y sociales. Cuando opera la evolucion del esquema juridico constitucional pasando de un Estado liberal del Derecho a un Estado Social de Derecho, cuando a la parte los derechos individuales, civiles o politicos, de libertad van a cobrar vida tambien los derechos economicos y sociales de libertad, denominados modernamente como derechos humanos de la segunda generacion” (ZELEDÓN, 2002, p. 25).

acordo com Antunes (2002), a poluição é um fato causado pela ação humana, que altera negativamente determinada realidade.

O dano é, portanto, concreto; a danosidade representa um conceito mais abstrato. Ambos conceitos (dano e danosidade), entretanto, estão abarcados no conceito de poluição. Se a poluição traz consequências graves, tem-se dano, e por trazer risco, contém danosidade. Assim, o risco de dano representa danosidade ambiental a que toda a sociedade está igualmente exposta, devendo-se pensar e aplicar a respectiva responsabilidade.

Milaré (2015) diferencia as noções de *impacto* em sentido estrito, e de *dano ambiental*, propriamente dito: o primeiro decorre dos efeitos que qualquer atividade humana causa ao meio ambiente, o segundo decorre do grau maior, isto é, de agravos mais sensíveis que essa mesma atividade acarreta. Vale citar que a impactação ambiental será objeto de Seção própria. Assim, pode-se entender a danosidade com aproximação conceitual de impacto.

Outro aspecto fundamental em sede de responsabilidade é o nexa causal. Sanchez (1996) discorre detalhadamente sobre as muitas dificuldades em explicar a relação de causalidade em danos agroambientais. As razões são as seguintes: o tecnicismo é insuficiente, dada sua característica difusa; alguns danos não se manifestam imediatamente, mas após certo tempo; a autoria é difusa e anônima; e a dificuldade espacial, já que o dano ambiental pode percorrer longas distâncias, não respeitando fronteiras.

Sobre o dano, a danosidade, desse reconhecimento advém a necessidade de uma nova perspectiva de responsabilidade. Vianna (2005) destaca que, diante da multiplicidade de danos ambientais (alterações climáticas, desertificações, erosão, salinização e empobrecimento dos solos, contaminação e secamento de rios e lençóis freáticos, disseminação de pragas agrícolas, proliferação de doenças e perda significativa da qualidade de vida), os padrões ortodoxos da responsabilidade civil passam a ser precários.

Assim, Leite (2003) descreve a passagem de uma responsabilidade baseada em uma noção curativa-retroativa para uma visão mais proativa, hábil a lidar com danos marcados pela difusidade, transtemporalidade e efeitos transfronteiriços. Responsabilidade esta contida no novo direito agroambiental.

Explicada a definição de Direito agroambiental e justificado o uso do termo para qualificar a categoria trabalhada nesta oportunidade, elucidar-se-ão a função social da Terra e sua relação com a presente pesquisa.

3.2 Função social da terra

Em face do papel do Direito Agroambiental, a função social da terra é mais abrangente, por conter várias funções sociais: da posse da terra, da empresa agrária, dos contratos agrários, e, acrescente-se, da propriedade agrária. Se a terra cumpre sua função social, significa que há correta utilização econômica dessa terra, sua justa distribuição, promoção do bem-estar da coletividade mediante o incremento da produtividade e da justiça social, nos termos da legislação pertinente.

Morais e Melo (2017, p. 183) entendem que a expressão mais correta seria “função social da terra”, sendo uma impropriedade técnica falar de função social da propriedade. Para os autores, a função social não estaria no sujeito (proprietário) nem no direito (propriedade), e sim no objeto (a terra). Nessa linha, a atividade é que contém a função socioambiental.

Reitor do agroambientalismo é o princípio da função social da propriedade, com seu viés ambiental. Assunto contido no Texto Constitucional, notadamente em seu art. 186, cuja abrangência revela seu conteúdo humanístico: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores²⁶.

A Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), em seu art. 2º, §1º, define que o cumprimento da função social da terra depende de: (a) favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; (b) manter níveis satisfatórios de produtividade; (c) assegurar a conservação dos recursos naturais; e (d) observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964).

O aproveitamento racional e adequado é uma subfunção socioeconômica que tem relação com a produtividade adequada, valendo-se dos dados objetivos do Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da

26 Outros artigos da Constituição Federal inerentes à matéria:

Art. 5º. [...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

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:

[...]

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade; [...] (BRASIL, 2016).

Exploração (GEE), descritos na Lei n. 8.629/1993, art. 6º. Essa adequação deve conter os aspectos ambiental, de trabalho e de bem-estar.

O Código Civil Brasileiro, em seu art. 1.228, §1º, estabelece a função socioambiental da propriedade, ao prever que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2018b).

No mesmo sentido, a II Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada pela ONU no Rio de Janeiro, trouxe como direito de terceira geração o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável, sediada no Brasil em 1992, foram aprovadas três convenções: a Convenção da Diversidade Biológica (CDB); a Convenção de Combate à Desertificação e a Convenção Quadro Sobre Mudanças do Clima, além de uma declaração de princípios, e uma agenda de ações globais, a Agenda 21. A Agenda 21 é dividida em seis eixos temáticos, entre eles o da Agricultura sustentável, contendo várias ações voltadas à redução do uso de agrotóxicos.

A Convenção Internacional para a Proteção de Vegetais (CIPV) foi internalizada pelo Decreto n. 5.759/2006.

A utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente tem a ver com a subfunção ambiental, além das subfunções trabalhista e de bem-estar²⁷.

A vigilância de tais critérios fica a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e, em se tratando de uso abusivo de agrotóxicos, da Anvisa e controle agropecuário, cabendo, diante da inadequação aos critérios, a desapropriação descrita no art. 184 da Constituição Federal, dadas as seguintes razões alistadas por Morais e Melo (2017, p. 198-199): a utilização de agrotóxicos não respeita a vocação natural da terra, gerando impacto ambiental e à saúde e bem-estar do trabalhador, além da concentração de terras – ocorrendo violação ao princípio da função socioambiental da terra.

Para alcançar tais metas seria necessária a transformação do latifúndio

²⁷ Sobre a questão trabalhista, há também a Convenção n. 170 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), relativa à segurança na utilização de produtos químicos no trabalho, aprovada no Brasil pelo Decreto n. 67/1995 e internalizada por meio do Decreto n. 2.657/1998.

arcaico em empresa rural moderna, possibilitando também ao pequeno agricultor maior acesso ao crédito rural. Gomes, Carvalho e Araújo (2017, p. 166) apontam para a necessidade de apoiar, de maneira generalizada (incluindo os pequenos agricultores rurais), a mecanização, a compra de insumos e a pesquisa científica.

Entretanto, os mesmos autores informam que a reforma agrária traçada no Estatuto da Terra não acontece de maneira global, mas individualizada, imóvel por imóvel, com pagamento de indenizações pelo Estado aos ex-proprietários que não cumprem função social. Além de individualizada, a reforma agrária é gradual ou parcelada (ocorre em duas fases, uma administrativa e uma judicial), além de ser extremamente onerosa aos cofres públicos, em razão do pagamento das indenizações em dinheiro pelas benfeitorias necessárias e úteis, e em títulos da dívida agrária pelo valor da terra nua. O que acaba esvaziando ao invés de implementar a função social da propriedade agrária.

Mattos Neto (2010) estrutura o conceito de função social em três aspectos, a saber: (a) o econômico ou produtivo, pela exploração econômica da propriedade por meio da atividade agrária; (b) o social, pelo bem-estar dos que trabalham na propriedade agrária e da sociedade em geral; e (c) o ambiental, pois a propriedade agrária deve ser utilizada visando também preservar o meio ambiente.

O autor destaca que a avaliação de sustentabilidade da agricultura é feita de acordo com a análise de critérios e objetivos, sendo eles: atendimento das necessidades nutricionais básicas das presentes e futuras gerações; oferta de mão de obra e qualidade de vida a todos os envolvidos no processo de produção agrícola; fomento das capacidades produtiva e regenerativa dos recursos naturais, sem depredar o meio ambiente e sem desnaturalizar as características socioculturais das comunidades locais; e promoção da redução da vulnerabilidade do setor agrícola ante os riscos ambientais, socioeconômicos, ou outros de qualquer ordem (MATTOS NETO, 2010, p. 30).

Para fomentar tais argumentos, o último subitem definirá e explicitará os fundamentos do modelo de produção rural inaugurado com a Revolução Verde.

3.3 O modelo de produção rural advindo da Revolução Verde

Há, como se observa, um modelo de produção rural imposto no Brasil desde a década de 60 e incrementado pelo Sistema Nacional de Crédito

Rural e pelo Plano Nacional de Defensivos Agrícolas, que vinculavam a obtenção de crédito rural à compra de “insumos químicos” (agrotóxicos e fertilizantes). E mais: quando o Programa Nacional de Defensivos Agrícolas foi criado, em 1975, transferiu-se para o Brasil fábricas de agrotóxicos já obsoletas em seus países de origem, conforme Morais e Melo (2017).

As mudanças advindas com a Revolução Verde prometiam o fim da fome no mundo. Estendeu-se o modelo fordista keynesiano para o campo, instaurando-se, aí, verdadeiros CAIs (complexos agroindustriais). Entretanto, dada a falta de investimentos econômicos nesse setor, a insegurança alimentar é uma realidade para 22,3% da população brasileira, conforme pesquisa divulgada pelo IBGE em 2013 (FOLGADO, 2017). Oliveira (2001, p. 85) assevera: “a causa da fome não reside na escassez de alimentos, e sim na apropriação privada dos alimentos por uns poucos”, ou seja, a desigual distribuição de renda é que é a vilã e não a produção de alimentos ou a alegada escassez. A falta de segurança alimentar decorre do próprio sistema produtivo que inclui concentração fundiária, desigualdade no campo e uso abusivo de agrotóxicos, entre outros fatores.

Assim, vale dizer que o uso massivo de agroquímicos não partiu do agricultor brasileiro, mas sim por parte das indústrias e governos, como conclui Souza (2018).

Conforme Petersen, ao prefaciá-lo Dossiê Abrasco (CARNEIRO *et al*, 2015), esse modelo concentra-se em três esforços, a saber: retórica da ocultação, retórica da justificação e retórica da desqualificação.

A retórica da ocultação ocupa-se de dissimular os efeitos nocivos dos agrotóxicos, assegurando que estes servem para proteger a plantação e que seus efeitos maléficos são mínimos, havendo compensação entre benefícios e prejuízos. Integram esse repertório as noções de Limite Máximo de Resíduos (LMR)²⁸ ou de Ingestão Diária Aceitável (IDA)²⁹. Ambas são fundamentadas em estudos cartesianos indevidamente aplicados a um objeto de estudo tão complexo e não linear como a toxicologia.

Ora, os modelos de avaliação dos riscos analisam de maneira isolada um princípio ativo do produto, ao passo que, na vida real, a exposição toxicológica a vários produtos ocorre simultaneamente, além de serem várias as vias de penetração no corpo humano (oral, dérmica, inalatória),

28 “O Limite Máximo de Resíduos (LMR) é a quantidade máxima de resíduos de agrotóxicos ou afins – oficialmente permitida no alimento – em decorrência da aplicação em uma cultura agrícola, expresso em miligramas do agrotóxico por quilo do alimento (mg/Kg)” (BRASIL, 2019).

29 “A Ingestão Diária Aceitável (IDA) é um parâmetro de segurança definido como a quantidade máxima de agrotóxico que podemos ingerir por dia, durante toda a vida, de modo a não causar danos à saúde” (BRASIL, 2019).

tornando impróprio o estudo isolado. Há, ainda, a toxicocinética do produto, que pode torná-lo ainda mais tóxico, levando-se em conta os demais fenômenos biológicos envolvidos³⁰ e os contextos sociais e culturais relacionados ao trabalho agrícola e alimentação. Assim, não há exatidão na demonstração de causa e efeito. Somente os efeitos mais grosseiros podem ser demonstrados, como em casos de acidentes ambientais³¹. Na prática, o risco é cumulado e acumulado, pois os agrotóxicos atuam de maneira sinérgica. O conhecimento acerca da matéria ainda se encontra defasado. Mesmo que os limites de exposição sejam obedecidos, há risco inerente e possibilidade de danos.

Vem ocorrendo uma inversão de valores: pensa-se sob o viés da doença e da morte³², ao invés da vida e da saúde, pois somente ocorre proibição depois de comprovação de doença e morte, ao invés de buscar prevenção. Porque não aplicar a inversão do ônus da prova às empresas fabricantes de produtos agrotóxicos, a fim de que comprovem que o produto por elas fabricado não é perigoso?

Todo produto agrotóxico é inerentemente perigoso, fato constatado pela ciência e reconhecido em nossa jurisprudência. Aliás, assim vem entendendo os tribunais pátrios, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça no HC n. 115.650/SP, ao estabelecer:

[...] No presente caso, o Paciente, representante de empresa, expôs à venda 08 litros do produto denominado “Score” (embalagem de 01 litro), e 04 galões do produto chamado “Contain” (embalagem de 05 litros), todos com as respectivas datas de validade vencidas. A hipótese dos autos, portanto, é diversa da que se exigiu perícia para aferição da lesividade do produto. Na espécie trata-se de comercialização de agrotóxico, que por si só, sem maiores discussões, é produto perigoso ao manuseio humano. Não só isso, repita-se, os produtos tinham prazo de validade vencido. (.) (REsp 1060917/RS, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, 5.ª Turma, DJe 13/04/2009). 7. Habeas corpus denegado. (HC 115.650/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 26/10/2010, DJe 22/11/2010) (BRASIL, 2010).

30 Transformações em sua estrutura molecular causadas pela luz, temperatura, reações químicas e por agentes biológicos. Assim, segundo dados da Embrapa, quanto maior a quantidade de agrotóxicos, menor a quantidade de microrganismos e menor será o poder de biodegradação, aumentando o tempo de persistência do agrotóxico no ambiente (CARNEIRO *et al.*, 2015).

31 “Não cabe às agências regulatórias provar que um agrotóxico é tóxico; deveria caber às empresas demonstrar com o mesmo rigor que não são nocivos para a saúde humana ou para o meio ambiente. Quando há dúvida ou insuficiência de estudos, deve-se levar em conta o princípio da precaução, que orienta a ação quando uma atividade, situação ou produto representa ameaças de danos à saúde humana ou ao meio ambiente. As medidas precaucionárias devem ser tomadas mesmo quando não é possível estabelecer plenamente as provas científicas da relação entre causa e efeito” (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 79).

32 “Morbimortalidade é um conceito da medicina que se refere ao índice de pessoas mortas em decorrência de uma doença específica dentro de determinado grupo populacional”. A morbidade refere-se à distribuição de tipos de doença e a mortalidade refere-se à distribuição das causas da morte (SIGNIFICADO..., 2019).

A agroecologia tem relação com a territorialidade, noção especial que define a atividade camponesa em função do território, das relações sociais e do modo peculiar de uso das disponibilidades naturais. A agroecologia busca a superação do conhecimento fragmentado, cartesiano e parte em busca de uma abordagem integrada, por meio da prática social e da experiência de pessoas de certo lugar sobre a natureza, e tem por base a gnosologia, ou seja, centraliza o sujeito cognoscente no processo de busca de conhecimento. Na atualidade, as práticas agroecológicas são adotadas exclusivamente por grupos minoritários, cujo estilo de vida e cultivo da terra ocorrem em respeito ao meio ambiente e interação com a natureza³³.

Além do aspecto técnico, a agroecologia é um movimento social cuja demanda é voltada para o desenvolvimento rural em vários aspectos levantados pelo Dossiê Abrasco: produção de alimentos saudáveis, a superação da pobreza rural, a emancipação das mulheres, o estímulo à participação da juventude, geração de trabalho digno no meio rural e valorização das culturas e conhecimentos locais (CARNEIRO *et al.*, 2015). A construção da agricultura ecológica deve ser, antes de tudo, um processo social, como afirma Ferrari (1985)³⁴.

A retórica da justificação defende a inevitabilidade dos agrotóxicos como “mal necessário”, ou como único meio de alimentar a população mundial (no formato de produção em larga escala). Essa retórica leva um pequeno nicho de consumidores a optar pelos produtos orgânicos, cujos preços são inacessíveis para a maioria da população, numa política do “salve-se quem puder”. Um exemplo dessa estratégia retórica está no videodocumentário *O Veneno Está na Mesa*, de Silvio Tendler³⁵ (O VENENO..., 2011).

A retórica da desqualificação está voltada para deslegitimar todo e qualquer discurso que seja contrário ao uso de agrotóxicos, recebendo os estudos e movimentos em prol da saúde humana e defesa do meio ambiente

33 As minorias envolvidas são: quebradeiras de coco babaçu, comunidades de fundos de pasto, caixaras, extrativistas, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, camponeses, colonos, ribeirinhos, geraizeiros, quilombolas, povos indígenas, marisqueiras, pescadores artesanais, faxinalenses, agricultores urbanos etc. Eles apresentam inovações no meio rural, como: seleção e armazenamento de sementes crioulas, redução do uso do fogo, melhor aproveitamento e ciclagem de nutrientes na propriedade, estocagem de forragem, maior atenção à capacidade de suporte de áreas de pastagem, sistemas agroflorestais e uso de preparados naturais para controle de insetos e doenças (CARNEIRO *et al.*, 2015, p. 512).

34 Infelizmente a lavoura convencional interfere na lavoura orgânica em razão da aproximação, conforme o videodocumentário de Silvio Tendler “O veneno está na mesa, parte II” (O VENENO ESTÁ..., 2014).

35 Esse videodocumentário está dividido em duas partes, e contém sérias denúncias acerca do uso massivo de agrotóxicos.

de “puramente ideológicos” ou “avessos ao progresso técnico, econômico e social”.

Todo imóvel agroambiental tem função ecológica, o que significa que deve ter por finalidade a atividade agrária, ou a conservação dos recursos naturais, ou a preservação de identidade cultural e étnica.

Pensar a função social da terra é um tema que deve alcançar os imóveis rurais cuja atividade agrária dependa de agrotóxicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate cada vez mais intenso sobre a (des)necessidade do uso de agrotóxico para satisfazer às necessidades nutricionais da população brasileira associado à reflexão acerca de suas consequências são a primeira inquietação do presente artigo. Portanto, como se observa, para que seja garantida e ampliada a proteção agroambiental, deve-se partir do pressuposto de que, incontestavelmente, os agrotóxicos são substâncias nocivas à vida e à saúde dos seres vivos e ao meio ambiente, conforme trabalhado em sua definição e classificações (item 1.2.1. deste artigo), cabendo, assim, a respectiva limitação a seu uso. O fato de haver permissivo legal e regulamentação para seu uso não pode isentar os usuários das respectivas responsabilidades, pois além da previsão de assunção de riscos em matéria agroambiental, há consciência social acerca de seus efeitos nocivos. A ideia é desestimular o uso excessivo de tais substâncias.

Neste artigo, comparou-se a atual legislação (mais benéfica à saúde dos seres vivos e ao meio ambiente, pois apresenta vários pontos de restrição ao uso de agrotóxicos) com o Projeto de Lei n. 6.299/2002 – o “PL do Veneno” – que está carregado de propostas que se traduzem em retrocesso à proteção agroambiental: (a) mudança de nomenclatura – de agrotóxicos para pesticidas, visando à eufemizar e, conseqüentemente, disseminar a aceitação; (b) concentração do registro nas mãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (c) simplificação do processo de registro, com previsão de procedimentos específicos, incluindo prazos para a conclusão que correrão contra o Estado concedente do registro; (d) concentração da competência para legislar acerca de agrotóxicos em favor da União; (e) a definição legal de risco aceitável; (f) proibição de comercialização de remédios artesanais para controle de pragas; e (e) possibilidade de prescrição de receituário agrônômico antes da ocorrência da praga, ou seja, de receituários preventivos.

Atualmente, considera-se bastante permissivo no Brasil o uso de agrotóxico, inclusive com a aprovação de mais registros desde o ano passado. Imagine-se havendo a aprovação desse Projeto de Lei! Assim, fica claro que o Projeto de Lei n. 6.299/2002 representa um retrocesso ao sistema de proteção agroambiental, confirmando-se a hipótese básica.

Portanto, lançando-se mão da visão socioambiental de atividade agroambiental será possível estabelecer limites e responsabilidades aos produtores rurais usuários de agrotóxicos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. B. *Dano ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2002.

BRASIL. *Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Lei n. 7.802 de 11 de julho de 1989*. Dispõe sobre a Pesquisa, a Experimentação, a Produção, a Embalagem e Rotulagem, o Transporte, o Armazenamento, a Comercialização, a Propaganda Comercial, a Utilização, a Importação, a Exportação, o Destino Final dos Resíduos e Embalagens, o Registro, a Classificação, o Controle, a Inspeção e a Fiscalização de Agrotóxicos, seus Componentes e Afins, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7802.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária. *Portaria n. 03, de 16 de janeiro de 1992*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 16 jan. 1992. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1992/prt0003_16_01_1992.html. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. *Lei n. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a

regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.294 de 15 de julho de 1996*. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. Brasília, DF, [1996a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19294.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. *Portaria n. 84, de 15 de outubro de 1996*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 15 out. 1996b. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/mma_ibama/1996/prt0084_15_10_1996.html. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 4.074 de 4 de janeiro de 2002*. Regulamenta a Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). *Habeas Corpus 115.650/SP*. Ação penal. Crime contra as relações de consumo. Art. 7.º, inciso IX, da Lei n.º 8.137/90. Bem exposto ao comércio impróprio para consumo. Produto agrotóxico vencido. Laudo pericial dispensável, no caso. Ordem denegada. Impetrante: Marcelo Tadeu Neto. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Paciente: Altair Eduardo Cezine. Relatora: Ministra Laurita Vaz, 26 de outubro de 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1016433&num_registro=200802036130&data=20101122&formato=PDF. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 6.299 de 2002*. Altera os arts 3º e 9º da Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o

destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2018a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1654426. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2018b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Agrotóxicos em alimentos*. Brasília, DF: Anvisa. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/duvidas-sobre-agrotoxicos-em-alimentos>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CARLSON, R. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Global, 2010.

CARNEIRO, F. F. *et al.* (orgs.) *Dossiê Abrasco: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. E-book (628 p.) Rio de Janeiro/São Paulo: EPSJV/Expressão Popular, 2015.

FERRARI, A. *A praga da dominação*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

FOLGADO, C. A. R. Sistema normativo de agrotóxicos: elementos de contextualização histórica e reflexão crítica. In: FOLGADO, C. A. R. (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017. p. 5-53.

FÓRUM SOBRE AGROTÓXICOS, 2018, Belém. Belém: Ministério Público do Estado do Pará, 2018.

GOMES, T. R. D.; CARVALHO, C. O. D. ARAÚJO, A. G. Função social da propriedade e uso de agrotóxicos: caminhos inconciliáveis. In: FOLGADO, C. A. R. (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017. cap. 6, p. 157-175.

LEITE, J. R. M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LONDRES, F. *Agrotóxicos no Brasil: um guia em defesa da vida*. Rio de Janeiro: Rede Brasileira de Justiça Ambiental – Articulação Nacional de Agroecologia, 2011. E-book. Disponível em: http://contraosagrotoxicos.org/sdm_downloads/agrotoxicos-no-brasil-um-guia-em-defesa-da-vida/. Acesso em: 18 dez. 2019.

MATTOS NETO, A. J. D. *Curso de direito agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MATTOS NETO, A. J. D. *Estado de direito agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELGAREJO, L.; BARCELOS, J. R. O.; NODARI, R. O. Agrotóxicos e transgênicos: um olhar crítico-normativo sobre a CTNBio. In: FOLGADO, C. A. R. (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017. p. 55-86.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 10. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAIS, H. B. D; MELO, W. B. D. O princípio da função social da terra em matéria de agrotóxicos e suas consequências jurídicas. In: FOLGADO, C. A. R. (org.). *Direito e agrotóxico: reflexões críticas sobre o sistema normativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017. p. 177-202.

OLIVEIRA, F. *Engenharia genética: o sétimo dia da criação*. 6. ed. São Paulo: Moderna, 2001.

O VENENO está na mesa. Fotografia e entrevistas: Aline Sasahara. Pesquisa e produção: Hélè Pailhous. Edição: Paulinho Sacramento e Kaio Almeida. Roteiro: Silvio Tandler. Narração: Caco Ciocler, Dira Paes, Amir Haddad e Julia Lemmert. Trilha sonora: Lucas Marcier/Arpx. Produção executiva: Ana Rosa Tandler. Publicado pelo canal cine amazonia. 1 vídeo (49min22seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8RVAgD44AGg>. Publicado em: 2 ago. 2011. Acesso em: 14 abr. 2019.

O VENENO ESTÁ na mesa 2: agroecologia para alimentar o mundo com soberania para alimentar os povos. Diretor: Silvio Tandler. Realização: Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida, Fiocruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Bem Te Vi, Cineclube Crisantempo. 2014. 1 vídeo (01h10min01seg). Publicado no canal Caliban Cinema e Conteúdo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fyvoKljtvG4&feature=youtu.be>. Publicado em: 24 abr. 2014. Acesso em: 14 abr. 2019.

PARACELSUS e os venenos. *Agrolink Com Inf. De Assessoria*, 27 ago. 2015. Disponível em: https://www.agrolink.com.br/noticias/paracelsus-e-os-venenos_222572.html. Acesso em: 25 dez. 2018.

SANCHEZ, A. C. *La reparación de los daños al medio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1996.

SIGNIFICADO de morbimortalidade. *Significados*, 27 jun. 2017. Disponível em: <https://www.significados.com.br/morbimortalidade/>. Acesso em: 24 fev. 2019.

SOUZA, L. C. *Responsabilidade civil e agrotóxicos: análise dos danos à saúde no ambiente rural*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VAZ, P. A. B. *O direito ambiental e os agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VIANNA, J. R. A. *Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente à luz do novo Código Civil*. Curitiba: Juruá, 2005.

VITAL, N. *Agradeça aos agrotóxicos por estar vivo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

ZELEDÓN, R. Z. *Derecho agrario y derechos humanos*. Curitiba: Juruá, 2002.

Artigo recebido em: 27/01/2020.

Artigo aceito em: 25/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

MATTOS NETO, A. J.; COSTA, E. C. M. Agrotóxicos e Projeto de Lei n. 6.299/2002: retrocesso agroambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 189-217, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1755>. Acesso em: dia mês. ano.

LEI FEDERAL N. 13.800/2019: ASPECTOS CONCEITUAIS PARA UTILIZAÇÃO DE FUNDOS PATRIMONIAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

Afonso Feitosa Reis Neto¹

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

Elaine Aparecida da Silva²

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

José Machado Moita Neto³

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Leônio José Alves da Silva⁴

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

RESUMO

As unidades de conservação são uma das melhores estratégias para conservação da biodiversidade in situ. No Brasil, essas áreas foram organizadas pelo sistema da Lei Federal n. 9.985/2000 que dispõe sobre a criação e gestão desses espaços naturais. Contudo, a escassez de recursos do Poder Público vem causando uma série de problemas (ausência de

¹ Doutor e Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (PRODEMA/UFPE). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado com láurea em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE). Docente do IFPI. Advogado. Líder do Grupo de Pesquisa/CNPQ – Laboratório Interdisciplinar Sociedade, Ambiente e Direito (LISA-D). Estágio pós-doutoral na Universidade Federal do Piauí (UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7333-4736> / e-mail: afonsofeitosa@hotmail.com

² Doutora e mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UFPI. Especialista em Gerenciamento de Recursos Ambientais pelo IFPI. Graduada em Tecnologia em Gestão Ambiental pelo IFPI. Docente e pesquisadora vinculada ao departamento de Recursos Hídricos, Geotecnia e Saneamento Ambiental e ao programa de pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – UFPI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9476-9309> / e-mail: elainesilvaufpi@gmail.com

³ Doutor e mestre em Química pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduado em Licenciatura Plena em Ciências – habilitação em Química – pela UFPI. Graduado em Engenharia Civil pela UFPI. Graduado em Licenciatura em Filosofia pela UFPI. Graduado em Direito pela UFPI. Professor no programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3268-1907> / e-mail: jose.machado.moita.neto@gmail.com

⁴ Estágio Pós-Doutoral na Università di Pisa. Estágio Pós-Doutoral na Université Fédérale Toulouse 1 – Capitole. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Université Montpellier. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Università degli Studi di Messina. Estágio Pós-Doutoral em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Direito pela UFPE. Bacharel em Direito pela UFPE. Professor associado de Direito Civil da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Professor colaborador de Direito Ambiental do Programa de Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA – UFPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9951-3081> / e-mail: leonioalves@bol.com.br

planos de manejo e regularização fundiária). Essa questão reacendeu o debate privado *versus* público na gestão da biodiversidade. Em países como os Estados Unidos e Reino Unido esses espaços podem usufruir dos chamados fundos patrimoniais que são criados para receber doações privadas destinadas a sustentar causas específicas, questão ainda pouco difundida no contexto ambiental do Brasil. No cenário nacional foi criada recentemente a Lei Federal n. 13.800/2019 que regulamenta fundos patrimoniais. A presente pesquisa teve por objetivo analisar a aplicabilidade da legislação brasileira sobre fundos patrimoniais como fonte de recursos financeiros para as unidades de conservação. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliografia/documental sobre fundos patrimoniais por meio da análise de sua respectiva legislação. Os resultados demonstram que a utilização dos fundos patrimoniais para conservação da biodiversidade exige grandes ressalvas, principalmente sobre a titularidade dos bens ambientais e o interesse público nessa gestão.

Palavras-chave: áreas protegidas; fundos patrimoniais; Lei Federal n. 13.800/2019.

*FEDERAL ACT N. 13.800/2019: CONCEPTUAL ASPECTS FOR
USING ENDOWMENTS IN PROTECTED AREAS IN BRAZIL*

ABSTRACT

Protected areas are one of the best strategies for in situ biodiversity conservation. In Brazil, these areas were organized by Federal Act n. 9.985/2000, which provides the creation and management of these natural areas. However, the scarcity of resources of the Public Authority has been causing a series of problems (absence of management plans and land regularization). This issue re-emerged the private versus public debate on biodiversity management. In countries such as the United States and the United Kingdom these areas may benefit from the endowments that are created to receive donations to support specific causes or organizations, an issue that is still little known in Brazil's environmental context. On the national scene, Federal Act n. 13.800/2019 was recently created which regulates endowments. This research aimed to analyze the applicability of Brazilian legislation on endowments as financial resources for protected areas. The methodology used was bibliography and documental research

on endowments through the analysis of their respective legislation. The results demonstrate that the use of endowments for biodiversity conservation requires big reservations, mainly about the ownership of environmental assets and the public interest in this management.

Keywords: *endowments; Federal Act n. 13.800/2019; protected areas.*

INTRODUÇÃO

A sociedade precisa agir conforme seus pressupostos econômicos; porém, esses mesmos pressupostos, destinados ao prazer e ao bem-estar, podem acarretar danos ao meio ambiente (DERANI, 2008). Nesse sentido, torna-se fundamental pensar em meios de conciliar os aspectos de proteção do meio ambiente juntamente com a atividade econômica. Não é por outro motivo que iniciativas que têm como fundamento a teoria dos incentivos econômicos vêm sendo consideradas em diversas políticas ambientais em variados países (GONÇALVES *et al.*, 2018).

Abordagens que almejam integralizar a intersecção entre meio ambiente e economia não são recentes, remontado aos postulados estruturais de Adam Smith e Karl Marx que consideravam o ambiente uma fonte de recursos naturais (DERANI; SCHOLZ, 2017). Todavia, outras variáveis merecem entrar nessa equação como, por exemplo, o aspecto social e o valor intrínseco do meio ambiente (CAPRA; MATTEI, 2018). Mediante incentivos financeiros alternativos pode-se empreender planejamentos que coordenem interesses comuns (privados e coletivos), evitando que a realização de um seja a negação do outro, reinserindo a produção dentro de uma finalidade de constituição de riqueza social, voltando-se à melhoria da vida em sociedade (SPALDING, 2016).

Fundos patrimoniais, também conhecidos como fundos filantrópicos, fundos permanentes ou *endowments*, são fundos criados para receber doações destinadas a sustentar causas ou organizações específicas (SPALDING, 2016; SOTTO MAIOR, 2011; SCHÜLER, 2012). De um modo geral, os recursos recebidos permanecem no fundo, em aplicações financeiras, e apenas os rendimentos são periodicamente resgatados para custear todo ou parte do funcionamento de organizações sociais, educacionais, de saúde, ambientais, culturais e outras causas de interesse público (BRASIL, 2019a).

Há décadas, os fundos têm se mostrado um mecanismo de uso crescente

para a mobilização de recursos filantrópicos nos EUA, Inglaterra, Índia, entre outros países que contam com legislação sobre o tema (SOTTO MAIOR, 2011). Na França, após a aprovação da Lei n. 2008-776, denominada de “Lei da modernização da economia” em 4 de agosto de 2008, mais de 200 fundos filantrópicos foram criados, entre eles o fundo do Museu do Louvre (SCHÜLER, 2012).

Muito difundida no exterior, a prática de criar e gerir fundos patrimoniais permanentes para garantir a sustentabilidade financeira de instituições cujo objetivo consiste na proteção do meio ambiente ainda é incipiente no Brasil, tendo como raro exemplo a Fundação “O Boticário de Preservação da Natureza” (GIFE, 2010). Recentemente, os fundos patrimoniais foram regulamentados em janeiro de 2019, por meio da Lei Federal n. 13.800/19, conhecida como Lei dos Fundos Patrimoniais (BRASIL, 2019a).

Ainda, no cenário brasileiro, unidades de conservação, que conformam um sistema instituído pela Lei Federal n. 9.985/2000, vêm contribuindo para a proteção de recursos naturais, paisagens, ecossistemas, culturas e modos de vida, como assegurado na Constituição Federal de 1988 e em acordos internacionais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (ICMBIO, 2012). Todavia, a reiterada falta de implementação dos espaços ambientais criados pelo Poder Público acaba por induzir a falsa noção de proteção, pois, na verdade, muitas dessas áreas existem apenas no papel, sem que, na prática, qualquer ação concreta de preservação/conservação seja praticada (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Isso ocorre por diversos motivos: escassez de recursos financeiros (provenientes de dotações orçamentários), gastos desnecessários, falta de pessoal, ausência de planos de manejo, falta de utilização de critérios científicos para a escolha da categoria, formato e dimensão das unidades de conservação, existência de populações tradicionais residentes em unidades de proteção integral, baixa aceitação pelas populações do entorno, falta de regularização fundiária, ausência de proteção equânime entre os biomas (FONSECA; KASECHER, 2010; MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016). Como base nesse cenário, a problemática da pesquisa reside em como usar os fundos patrimoniais para financiar as unidades de conservação.

A gestão de unidades de conservação encontra recorrentes impasses de captação e gerenciamento de recursos, fato que coloca em risco sua própria existência (GODOY; LEUZINGER, 2015). Nesse sentido, os *endowments* constituem um instrumento em prol da sustentabilidade financeira

de longo prazo e representam um caminho para a diversificação do modelo de financiamento desse instrumento de proteção ambiental. Para tanto, a pesquisa tem como objetivo analisar a utilização de fundos patrimoniais como alternativa para obtenção de recurso nas unidades de conservação do Brasil.

1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Analisaram-se os principais diplomas legais que podem ser utilizados para fundamentar a implantação dos fundos patrimoniais como recurso nas unidades de conservação. Nesse sentido, as principais fontes de consulta foram: Constituição Federal de 1988, Lei Federal n. 9.985/2000 e Lei Federal n. 13.800/2019. Além dessas, instruções normativas do ICMBIO, IBAMA e Ministério do Meio Ambiente que, de alguma maneira, contribuem para a discussão dos fundos patrimoniais em áreas protegidas.

Para tanto, além das referidas leis, foram feitos comentários sobre a mudança de posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 1791/2019 sobre o gerenciamento do fundo de compensação das unidades de conservação por meio de instituições financeiras em razão da Lei Federal n. 13.668/18. O artigo tem o desafio de debater o cenário e o contexto atual dos *endowments*, principalmente, os voltados para proteção de meio ambiente, tendo como foco os aspectos jurídico-legais, perpassando pela caracterização das questões práticas, suas ferramentas de gestão, fontes de recursos e desafios que necessitam ser superados para implementação no país.

Com isso, busca-se enfatizar, entre as legislações apresentadas, os principais aspectos que possibilitam a concretização do instrumento no aspecto político-legal. Cabe a advertência de que não se pretende exaurir a análise das legislações em todos os seus aspectos, mas somente naquilo que pode ser utilizado como fundamentação dos fundos no contexto das unidades de conservação.

A pesquisa procurou trabalhar não a substituição do papel do Estado na gestão das unidades de conservação e sim alternativas/possibilidades de pensar a sustentabilidade econômica desses espaços com auxílio dos fundos patrimoniais. Pretende-se com isso não um elogio a uma visão excessivamente privatista da gestão dos bens ambientais (GODOY, 2006) e sim fomentar o debate sobre a alternativa que se apresenta.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei Federal n. 9.985/2000 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) inovando no quadro organizacional dos chamados Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) (MILARÉ, 2013), principalmente nas características de processo de criação e gestão de Unidades de Conservação (UC), bem como em sua categorização. A lei, no entanto, não resolveu os problemas estruturais mais graves que sempre afetaram o sistema e que conduzem a uma baixa efetividade de todas as categorias de manejo (GODOY; LEUZINGER, 2015).

Alguns desses problemas estão diretamente ligados à escassez de recursos, como a baixa quantidade de servidores, a ausência de planos de manejo (menos de 30% das unidades de conservação federais apresentam plano de manejo) e a falta de regularização fundiária (ICMBIO, 2012). Outros estão relacionados a uma falta de planejamento do sistema, como a instituição de unidades de proteção integral em locais onde há populações tradicionais residentes, a deficiência na comunicação com as populações do entorno e a falta de utilização de critérios científicos, ao invés de políticos, no processo de criação das UCs (MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016).

O custo político e financeiro de se criar uma unidade de conservação é insignificante se comparado aos custos de sua efetiva implementação (FONSECA; KASECHER, 2010). Vale pontuar que a escassez de recursos para o meio ambiente deriva também de fatores políticos (MOREA, 2019). Isso se reflete na baixa efetividade do sistema e traduz a existência de diversas “unidades de papel” que existem legalmente, mas não de fato (GODOY; LEUZINGER, 2015). Em outras palavras, as principais deficiências do sistema são, em geral, resultado direto da falta de recursos financeiros suficientes para a implantação/gestão do SNUC.

O problema do financiamento a quem das áreas protegidas não é um problema endógeno brasileiro. Essa realidade também tem sido verificada em áreas protegidas nas regiões tropicais de países em desenvolvimento, tais como Brasil e Indonésia (FENDRICH; ROCHA; RANIERI, 2019; MOREA, 2019; ABMAN, 2018).

Morea (2019) constatou que as características dos problemas que dificultam a consecução dos objetivos e o melhor funcionamento das áreas protegidas dependem de diferentes situações contextuais. As dificuldades da gestão das unidades de conservação não podem ser generalizadas.

Todavia, algumas causas são comuns principalmente em países subdesenvolvidos: a exploração excessiva de recursos naturais estratégicos (mineração, petróleo, gás, água, madeira) e/ou a expansão territorial de estabelecimentos agrícolas para o plantação de produtos para o mercado internacional.

A situação de escassez de recursos para manutenção das necessidades básicas cria a ideia da existência de “parques de papel”, pois, embora instituídas por lei ou ato normativo, as áreas protegidas não têm condições mínimas de gestão com vistas a implementar políticas públicas de conservação (GODOY; LEUZINGER, 2015). Além de receber recursos insuficientes dessas fontes, elas ficam sujeitas a severos cortes (MARTIN; LEUZINGER; SILVA, 2016). Essa situação tende a aumentar as necessidades de financiamento dos espaços protegidos (HUMEL *et al.*, 2019), sendo necessário discutir formas alternativas de recursos para essas ETEPS (FONSECA; KASECHER, 2010; GODOY; LEUZINGER, 2015).

Não por acaso que novas maneiras de viabilizar as UCs são propostas. A concessão de parques nacionais à iniciativa privada vem sendo incentivada pelo Poder Público Federal. Destinadas aos serviços de apoio à visitação como uma estratégia para alavancar investimentos, aumentar a visitação e o apoio da população às áreas protegidas e, ainda, diminuir custos de manutenção (BRASIL, 2018b).

Recentemente foram concedidos os parques nacionais do Pau Brasil (BA) e de Itatiaia (RJ e MG). Além desses estão previstos os parques nacionais de Lençóis Maranhenses (MA), Serra do Bodoquena (MS), Jericoacoara (CE), Caparaó (MG e ES), Chapada dos Guimarães (MT), Aparados da Serra (RS), Serra Geral (RS), Serra da Canastra (MG) e a Floresta Nacional de Canela (RS) (AMARAL, 2019).

Esse movimento de passagem da biodiversidade contida em UCs da gestão pública para a iniciativa privada encontra diversas críticas consistentes na literatura que merecem ser destacadas. Godoy (2006) argumentou que a gestão privada, defendida como a melhor maneira de assegurar a utilização sustentável, consiste na divisão dos recursos naturais para poucos e que a finalidade em grande medida é a obtenção de lucro. O modelo descentralização não conduz, necessariamente, a uma boa gestão dos recursos ambientais (ABMAN, 2018). Outros modelos poderiam ser desenvolvidos, como os arranjos sociais comunitários (GODOY, 2006).

Metzger *et al.* (2019) destacaram que a gestão eficiente por parte do poder público representa um suporte para uma nova política de desenvolvimento social e econômico que pode criar empregos, reduzir a pobreza e

as desigualdades socioeconômicas. Ao abrir mão desse modelo, o Estado também deixa de lado a garantia de permanência dos múltiplos modos de vida e sistemas socioecológicos que representam a diversidade cultural e étnica do país. As soluções baseadas na natureza são cruciais para a economia brasileira, pois garantem as seguranças hídrica, energética, alimentar e climática, contribuindo para o bem-estar humano e a proteção da biodiversidade (ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019).

De acordo com Godoy e Leuzinger (2013), a tensão de interesses (público x privado) pode conduzir a situações de prejuízo para a sociedade. No modelo de concessão, para que seja vantajoso para o ente privado, o investidor pode optar por “vender” seu produto (acesso às unidades de conservação por exemplo) na escala suficiente para obter o lucro desejado. Essa opção pode ocasionar uma sobrecarga de visitantes, comprometendo a integridade dos recursos naturais e culturais.

Nesse sentido, no caso da concessão de parques, a coexistência entre os regimes público e privado no mesmo espaço, impõe o desafio constante na busca do equilíbrio entre os resultados econômico-financeiros privados e aqueles relativos à função pública de conservação da área e democratização de seu acesso (GODOY; LEUZINGER, 2013). Os argumentos apresentados encontram ressonância na presente pesquisa. Cabe destacar que não será um modelo excessivamente privatista da gestão dos bens ambientais que resolverá os problemas estruturais e históricos da sociedade brasileira (GODOY, 2006; GODOY; LEUZINGER, 2013; ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019).

2.1 O papel do Estado na gestão das unidades de conservação

Uma das características marcantes das Constituições consideradas modernas é o afastamento do rol tradicional de garantias previstas nas leis de livre organização da economia, o denominado modelo liberal. Desse modo, ao lado dos direitos tradicionais à vida, à liberdade e à propriedade, por exemplo, novos direitos decorrentes da evolução social e das novas conquistas ganham sede constitucional (OLIVEIRA; PIRES; PEREZ FILHO, 2016).

A Constituição brasileira de 1988 tem inspiração nas coirmãs ibéricas, Portugal e Espanha (AGRA, 2015). Em razão disso, consagra como obrigação do poder público a preservação e garantia efetiva do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso

comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

A CF/88 prevê, no art. 225 que serão criadas, em todas as unidades da federação, espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs). E é nessa modalidade que se encontram as UCs. De acordo com Wandscheer (2016), o constituinte não deixou margem de discricção ao administrador que, uma vez identificados os espaços dignos de proteção, deve estabelecer unidade de conservação capaz de dar a melhor proteção possível ao ambiente, levando em consideração que o bem de valor ambiental pode estar submetido ao regime de direito público ou de direito privado.

As UCs são divididas em dois grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável. No primeiro grupo, também denominado de UCs de uso indireto, não se admite a presença humana nas áreas, salvo algumas exceções. De acordo com a Lei Federal n. 9.985/2000 fazem parte dessa categoria as Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (BRASIL, 2000). As UCs de uso sustentável, ou de uso direto, permitem a presença humana, inclusive a utilização econômica da área dentro de critérios ambientalmente controlados. Fazem parte desse grupo: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

De todas as modalidades previstas pela lei somente uma é criada pela vontade exclusiva do particular: a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), o que realça a vontade pública, seja por meio de controle dessas UCs, seja por meio do devido processo legal, na criação e gestão (SILVA, 2013). Em pelo menos três dos cinco grandes biomas brasileiros, a quantidade de unidades de conservação privadas ultrapassa o número de UCs públicas (Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga), ainda que a extensão ocupada pelas RPPNs ainda seja relativamente pequena (SILVA, 2013).

Em razão de sua extensão total e de sua ampla distribuição espacial, as UCs, em seu sentido amplo, são cruciais para a provisão de serviços ecossistêmicos para a população brasileira como um todo (DERANI; JODAS, 2015). São habitats de muitos animais que contribuem para a dispersão de sementes, facilitando a recuperação e restauração ecológica de áreas degradadas em sua proximidade, aumento com isso o potencial agrícola nacional (METZGER *et al.*, 2019).

De acordo com Silva e Barbosa (2019), o atual modelo de gerenciamento da natureza aponta que a política do meio ambiente com tutela quase

que exclusiva do setor público está sob constante ameaça, principalmente pela falta de investimento nesse setor, sendo um elemento de fragilização do programa ambiental nacional.

A gestão responsável por meio de parcerias entre o setor público e o setor privado pode proporcionar uma importante alternativa para a conservação das áreas protegidas (SAPORITI, 2006). Experiências desenvolvidas mostraram que essas parcerias podem incrementar os serviços por meio da administração profissional e do marketing, reduzir a dependência de subsídios públicos e mobilizar capital para investimento na infraestrutura dos parques e na conservação da biodiversidade (GODOY; LEUZINGER, 2013).

Com base nesses argumentos, Silva (2013, p. 81) destaca:

O Estado apresenta-se como fonte de políticas regulatórias, nem sempre consensuais, construindo marcos normativos, cuja participação de setores interessados da sociedade é duvidosa, porém, em meio a uma legislação complexa e pouco funcional, encontram-se órgãos estatais ambientais que têm sua atuação sob o foco da desconfiança, tanto em âmbito federal, como estadual e municipal. Forma-se um campo de conflito entre a sociedade e esses órgãos, que são criados com a finalidade precípua de fiscalizar a preservação ambiental e executar a política estatal direcionada ao meio ambiente.

A gestão desses espaços apresenta dificuldades e, segundo Wandscheer (2016), a existência das UCs é na verdade um grande avanço na proteção ambiental na medida em que existem regras e um marco legal para amparar possíveis abusos (ABMAN, 2018; GODOY, 2006). A preponderância do domínio público na gestão da biodiversidade deve ser mantida (GODOY, 2006; GODOY; LEUZINGER, 2013; ABMAN, 2018; METZGER *et al.*, 2019). Contudo tal afirmação não exclui a possibilidade de discussões/proposições de outras formas de gestão e é o que vem sendo feito tanto no Tribunal de Contas da União quanto na legislação federal.

As regras financeiras das UCs sofreram mudanças com a recente promulgação da Lei Federal n. 13.668/18 e com a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 1791/2019. Com esses novos paradigmas, os recursos obtidos com a compensação ambiental⁵ podem ser

⁵ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei (Regulamento).

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental

administrados por instituição financeira, possibilitando uma maior abertura para a participação de outros atores nesse quadro.

O entendimento anterior era a impossibilidade de execução indireta da compensação ambiental (consistente no depósito do valor devido em contas bancárias escriturais geridas por instituição financeira) que não encontrava previsão legal. Esse antigo posicionamento foi seguido pelo TCU, por meio do Acórdão TC 014.293/2012-9.

Com a entrada em vigor da Lei Federal 13.668/18 ocorreu uma inovação no modelo de gestão desses recursos, modificando o art. 14 da Lei Federal 11.516/2007 conhecida como a legislação que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO):

Art. 1º A Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 14-A, 14-B e 14-C:

‘art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

§ 1º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União e poderá, para a execução indireta, firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais.

§ 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o caput deste artigo fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

§ 5º A autorização prevista no caput deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2018a).

causado pelo empreendimento (Vide ADIN n. 3.378-6, de 2008).

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal (Incluído pela Lei n. 13.668, de 2018) (BRASIL, 2000).

Com essa nova possibilidade, a lei autorizou a execução direta/indireta não só ao ICMBIO, mas a todos os órgãos executores do SNUC, em todas as esferas, que assim optarem. Cabe destacar, ainda, que, no Acórdão 1064 do TCU, o ministro Raimundo Carreiro, em seu voto, destacou a legalidade da execução direta/indireta das compensações ambientais não cabendo o Tribunal, por meio de interpretação restritiva da lei, impedir possíveis mecanismos de gestão dos recursos pelos órgãos competentes.

Com isso foi possível, por meio do Acórdão 1791/2019, firmar precedente paradigmático da matéria:

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL POR PARTE DE ÓRGÃO DO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. DETERMINAÇÃO À PETROBRAS E À TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GÁS S.A. QUE DORAVANTE NÃO MAIS REPASSEM RECURSOS FINANCEIROS A ÓRGÃOS AMBIENTAIS DE QUALQUER ESFERA A TÍTULO DE EXECUÇÃO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DE FORMA INDIRETA, POR FALTA DE AMPARO LEGAL. **SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.668/2018. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE FUNDO PRIVADO A SER GERIDO POR INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL PARA GESTÃO CENTRALIZADA DOS RECURSOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DESTINADOS ÀS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.** CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA (Ata n. 28/2019 – Plenário. Data da Sessão: 31/7/2019 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-28/19-P) (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

Nesse sentido, há expressa autorização legal para que os órgãos executores do SNUC optem por gerenciar direta/indiretamente os recursos provenientes de compensação ambiental mediante a criação de fundos. Com isso o Acórdão 1791/2019 trouxe o entendimento que não fere a gestão de recursos uma unidades de conservação possuir fundos privados destinados à compensação ambiental.

Ressalta-se que, com a nova legislação, foi normatizada a possibilidade da execução da compensação ambiental de maneira indireta, no âmbito de atuação do Instituto Chico Mendes (ICMBIO), mediante o pagamento de um valor fixado. Portanto, a inclusão do artigo 14-A na Lei Federal n. 11.516 de 2007 supre a lacuna legislativa sobre o tema da gestão de recursos para as UCs por instituições financeiras e supera entraves jurídicos apresentados pelo Tribunal de Contas da União. Com isso o caminho para uma maior participação dos financiamento privado como mecanismos auxiliares em áreas protegidas no Brasil encontra uma alternativa.

2.2 Fundos patrimoniais: aspectos conceituais

Nesse cenário de incertezas, surge como possibilidade para financiamento das atividades das UCs os fundos patrimoniais regulamentados pela Lei Federal n. 13.800/2019. Fundo patrimonial, em inglês *endowment*, consiste na reunião de um patrimônio que deve servir de fonte de recursos previsíveis e perenes no tempo para uma causa eleita (BRASIL, 2019a). Um *endowment* existe para dar perenidade à causa, proteger determinado patrimônio dos riscos usuais de uma atividade operacional e, em especial, da utilização ineficiente ou desorganizada dos recursos (SABO PAES; QUEIROZ FILHO, 2014).

Em países de *Common Law*, como os EUA e o Reino Unido, essas estruturas existem há décadas (HANSMANN, 1990), existindo inclusive algumas instituições centenárias ainda em atividade, como é o exemplo da Carnegie Endowment (1910), promotora da expansão das bibliotecas públicas nos EUA, e da Rockefeller Foundation (1913), com fundos patrimoniais de US\$ 300 milhões e US\$ 3,5 bilhões (SPALDING, 2016).

Apesar de seu conceito ser aplicado em benefício de diversas causas/instituições sem fins lucrativos no exterior, os fundos patrimoniais mostraram-se particularmente eficientes no meio acadêmico, onde encontram-se exemplos conhecidos por sua gestão diferenciada e retornos expressivos (SOTTO MAIOR, 2011; HANSMANN, 1990). O volume de recursos financeiros dos fundos patrimoniais de instituições acadêmicas muitas vezes supera os bilhões de dólares, permitindo que tais entidades invistam em pesquisa, construam melhores instalações e busquem excelência em suas atividades (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

O capital que compõe esses fundos é proveniente de doações de pessoas físicas, pessoas jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, heranças e legados com o objetivo de perpetuar uma causa, deixar um patrimônio permanente na sociedade (BRASIL, 2019a; SPALDING, 2016).

A maioria dos *endowments* nasce com a obrigação de preservar perpetuamente o valor doado para que este gere rendimentos como meio de garantir sustentabilidade financeira da organização no longo prazo ou por um período predefinido (BRASIL, 2019a). O fundo patrimonial deve ser separado contabilmente do patrimônio operacional da instituição com o objetivo de facilitar a manutenção de seu poder aquisitivo e não a utilização para outros fins, podendo inclusive constituir uma personalidade jurídica separada da organização beneficiária (SOTTO-MAIOR, 2011).

Os rendimentos auferidos são utilizados no custeio de despesas operacionais, manutenção das atividades, projetos específicos ou outro fim específico da instituição, mantendo intacto o investimento inicial no longo prazo (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012). Tais fundos devem conter regras claras para o uso e aplicação dos recursos, visando a perpetuidade da ação filantrópica, exigindo um modelo de gestão de investimentos e governança adequada (SPALDING, 2016).

Em suma, os fundos patrimoniais garantem ao doador que (1) o dinheiro será aplicado na causa escolhida por ele; (2) o uso do dinheiro será regido por normas rígidas e transparentes; (3) o dinheiro irá durar o tempo que o investidor definir (SPALDING, 2016). Segundo Sotto-Maior (2011), é importante ressaltar que os fundos patrimoniais não são fundos de investimento tendo em vista que esses últimos são instrumentos que investidores usam em busca de retorno financeiro, diferentemente dos *endowments* que almejam a perenidade de uma organização e sua viabilidade financeira pautada pelo interesse coletivo. Entretanto, é importante mencionar que os recursos dos *endowments* podem ser investidos em fundos de investimento na busca de rentabilização (BRASIL, 2019a; KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

Além disso, Sabo Paes e Queiroz Filho (2014) explicam que fundos patrimoniais também não são fundos de reserva, mas sim recursos que a organização separa de suas contas operacionais para eventuais contingências, contudo não geram rendimentos suficientes para serem considerados um fundo patrimonial. Para mais, fundos patrimoniais e organizações sociais são estabelecidos devido a um fator de ordem emocional, como simpatia por um interesse. Isso leva o doador a disponibilizar recursos para uma organização ou causa específica (SPALDING, 2016).

A criação de um fundo patrimonial proporciona ao doador a possibilidade de especificar tipos de projetos e causas a serem apoiados, garantindo o destino dos recursos do fundo estabelecido mesmo após seu falecimento (SCHÜLER, 2012). Ao doar para um fundo patrimonial estabelecido, o doador tem mais segurança de que seus recursos terão um destino de sustentabilidade perene e o valor doado não será dispendido em necessidades momentâneas.

Uma organização que depende de um doador ou de um grupo de doadores pode perder a independência operacional para garantir a continuidade do apoio financeiro. Um *endowment* promove a independência de atuação, evitando que mesmo interesses dos doadores se sobreponham à

missão da organização. Ademais, devem ser administrados por organizações gestoras instituídas com o intuito de atuar exclusivamente para um fundo na captação e na gestão das doações bem como do patrimônio constituído (BRASIL, 2019a).

2.2.1 Novo marco legal brasileiro: Lei Federal n. 13.800/2019

Os efeitos desfavoráveis do atual momento político econômico do Brasil, bem como no mundo, sobre o patrimônio ambiental dentro e fora das unidades de conservação faz emergir a necessidade de discutir novas formas de financiamento para proteção dos bens naturais. No cenário marcado pela escassez dos recursos em circulação, as instituições de fomento e proteção ambiental têm sido diretamente atingidas. Os atores envolvidos com a área discutem a reinvenção de métodos e o questionamento de certezas sobre o papel do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil (GODOY; LEUZINGER, 2013).

Nesse cenário, a promulgação da Lei Federal n. 13.800/2019 acena como um possibilidade de captação de recursos para gestão de unidades de conservação. Logo no art. 1º define-se que é possível constituição de fundos patrimoniais com o propósito de incentivo e suporte à educação, ciência, cultura, saúde, segurança pública e meio ambiente, entre outros setores de relevante interesse social (BRASIL, 2019a).

Não por acaso todas as áreas listadas pelo art. 1º são direitos humanos consagrados na Constituição Federal de 1988, sendo eles direitos subjetivos dos cidadãos (BENJAMIN, 2011). A questão ambiental é social e econômica. E não há economia, nem se construirá uma sociedade desenvolvida, sem que os recursos naturais sejam devidamente conservados (DERANI, 2008). Nessa perspectiva o meio ambiente foi previsto expressamente como uma das possibilidades para os *endowments* na legislação nacional, trazendo com ela outros direitos humanos de terceira geração (AGRA, 2015).

A definição legal dos fundos é, segundo o inciso VI no art. 2º da lei, um complexo de ativos de natureza privada, oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas a serem geridos de sorte a proporcionar receitas que devem ser utilizadas para fomentar as atividades definidas anteriormente (BRASIL, 2019a), de modo estável e a longo prazo, por meio da preservação do principal e aplicação dos rendimentos resultantes (FABIANI; CRUZ, 2017).

O esquema de funcionamento (Figura 1) envolve a participação de (I) instituição apoiada e (II) um órgão/organização gestor(a) do fundo. A instituição apoiada deve ser instituição pública ou privada sem fins lucrativos, e os órgãos a ela vinculados, dedicados à consecução de finalidades de interesse público e beneficiários de programas, projetos ou atividades financiados com recursos de fundo patrimonial (BRASIL, 2019a).

Vale ressaltar que a dotação inicial para constituição do fundo é o montante originário separado pelo instituidor para integralização com as doações supervenientes de pessoas físicas ou jurídicas. Nesse sentido, o fundo patrimonial é o somatório da dotação inicial do fundo e das doações que foram feitas após sua criação (BRASIL, 2019a).

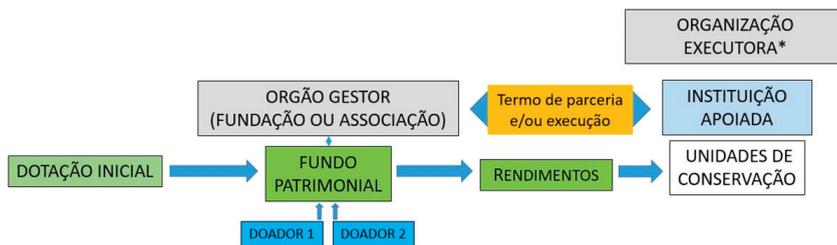


Figura 1 Esquema de funcionamento dos fundos patrimoniais.

Fonte: elaborada pelo autor com base em Brasil (2019).

O fundo constitui fonte de recursos de longo prazo a ser investido com objetivos para preservação de seu valor, gerar receita e ser perene como fonte regular e estável de haveres. Isso responde uma dúvida recorrente entre aqueles que se interessam pela temática: o montante que é repassado para a instituição apoiada não é os valores originariamente doados e sim os rendimentos (obtidos pela organização gestora) provenientes desse recurso.

A lei brasileira determina que os *endowments* sejam geridos por pessoa jurídica privada sem fins lucrativos, instituída na forma de associação ou fundação: Organização Gestora (BRASIL, 2019a). A organização gestora tem, precipuamente, duas funções: (I) captação e (II) gestão de doações com o patrimônio do fundo. Esses rendimentos apontados na Figura 1 advêm da função de gestão desses recursos captados anteriormente junto aos doadores.

Dentro da estrutura da Organização Gestora deve existir no mínimo

três estruturas básicas: Conselho de Administração, o Comitê de Investimentos e o Conselho Fiscal (BRASIL, 2019a). O órgão deliberativo da Organização Gestora é o Conselho de Administração, composto por até sete membros remunerados, estando previsto que outros participantes podem integrar o órgão de maneira não remunerada.

Caso haja previsão de cláusula de exclusividade em instrumento de parceria (mecanismo jurídico firmado entre a instituição apoiada), a instituição apoiada poderá indicar um membro para integrar o conselho, com direito a voto. Se a instituição apoiada for instituição pública, doadores que representarem mais de 10% da composição do fundo poderão participar das reuniões do conselho, sem direito a voto (BRASIL, 2019a). Ainda, se houver previsão de exclusividade no instrumento de parceria celebrado com instituições públicas, o conselho deverá ser integrado por, no mínimo, dois membros independentes que atendam aos requisitos legais.

Em paralelo ao Conselho de Administração, o Comitê de Investimentos exercerá a função de órgão consultivo, no que diz respeito à política de investimento e às regras de gestão dos recursos. Referido comitê deverá ser composto de três a cinco membros, devidamente registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que é uma autarquia vinculada ao Ministério da Economia.

O Conselho Fiscal exercerá o papel de órgão fiscalizatório da gestão do fundo nos padrões estabelecidos pelo Conselho de Administração, devendo ser composto por três membros eleitos pelo Conselho de Administração responsáveis por avaliar anualmente as contas da Organização Gestora. Caso a Organização Gestora detenha patrimônio superior a R\$ 5.000.000,00, os integrantes do conselho fiscal não poderão ter integrado o Conselho de Administração nos últimos três anos (BRASIL, 2019a).

Ademais, para garantia da plena vinculação dos *endowments* a interesses públicos e não particulares, a lei previu vedação a remuneração de agentes públicos para participação no Conselho de Administração, Comitê de Investimentos e Conselho Fiscal. A remuneração dos membros que integrarem os respectivos órgãos deverá observar os rendimentos do *endowment*, ressalvado que caso exista no instrumento de parceria previsão de exclusividade com instituição apoiada pública a remuneração dos membros integrantes dos órgãos da Organização Gestora estará limitada àquela do dirigente máximo da instituição apoiada.

Como responsável pela gestão do fundo, a Organização Gestora deve firmar parcerias para alcançar a causa definida, no exemplo da presente

pesquisa seria o meio ambiente, e mais especificamente as unidades de conservação, representadas no âmbito federal pelo ICMBIO. Na gestão do *endowment* é lícito celebrar instrumentos que formalizem a cooperação com instituições e projetos de interesse público. O suporte do *endowment* é dedicado às instituições públicas ou privadas que não tenham fins lucrativos (“Instituição Apoiada”) por meio da celebração de instrumentos de parceria entre a Organização Gestora e a Instituição Apoiada.

Caso o instrumento contenha cláusula de exclusividade, deverá prever o objeto específico que será beneficiado bem como as regras de transferência do patrimônio e de providências a serem adotadas em relação às recomendações expedidas pela Instituição Apoiada (BRASIL, 2019a). Sem embargo, se o fomento for destinado à execução de programas, projetos e finalidades de interesse público, a Organização Gestora deverá celebrar com a Instituição Apoiada um termo de execução, definindo como serão despendidos os recursos na consecução de tais projetos.

É possível estabelecer o suporte de uma instituição sem fins lucrativos ou organização internacional reconhecida, responsável pela consecução do projeto (“Organização Executora”). Nesse caso, a Organização Executora deverá ser parte do termo de execução. Na seara ambiental pode-se citar a Fundação Boticário, World Wide Fund for Nature (WWF), The Nature Conservancy, Rain Forest Alliance entre outros. A papel da Organização Executora é agregar sua expertise na temática potencializando os resultados da parceria.

Com base nos conceitos apresentados, seria possível no caso brasileiro um fundo patrimonial que opta por direcionar suas ações para a conservação do Rio Parnaíba ou do São Francisco. Para tanto poderia ser estabelecido instrumento de parceria com a autarquia federal responsável pela execução das políticas ambientais ligadas à biodiversidade e gestão de UCs, qual seja, o ICMBIO (BRASIL, 1981).

Nesse cenário, poderia ocorrer o direcionamento de recursos para o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, UC federal classificada como de proteção integral pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000). Com isso a gestão do parque teria recursos complementares (além dos previstos originalmente) para o gerenciamento que podem incluir desde o financiamento de estudos (bolsas de pesquisa, prêmios acadêmicos) na UC até a compra de equipamentos para melhorar o desempenho do monitoramento nas áreas (veículos, sistemas de sensoriamento remoto, infraestrutura física). Cabe destacar

que é facultado à organização gestora do fundo definir previamente as atividades passíveis de financiamento.

Nesse sentido, no caso de UCs, a organização gestora atuará não na gestão do Parque Nacional, mas na maneira como os recursos destinados pelo fundo são utilizados na gestão da unidade de conservação. O fundo patrimonial não tem poder de ingerência sobre a autonomia da instituição apoiada, existindo apenas a verificação dos pontos acordados no instrumento de parceria (GIFE, 2010). O ICMBIO continuaria definindo todas as diretrizes e ações da unidade de conservação.

Importante mencionar que as obrigações assumidas pela Organização Gestora não constituem responsabilidade, direta ou indireta, da Instituição Apoiada ou da Organização Executora (BRASIL, 2019a). Da mesma maneira, as obrigações da Instituição Apoiada e da Organização Gestora (civil, ambiental, trabalhista, previdenciária etc.) não serão de responsabilidade compartilhada.

Para todos os fins, o patrimônio do *endowment* será distinto do patrimônio de seus instituidores, da Instituição Apoiada, da Organização Gestora e da Organização Executora. A lei brasileira ao tratar do uso de recursos dos *endowments* entendeu por fixar a utilização dos valores oriundos das doações (dotação inicial + doações), dispondo que apenas os resultados auferidos a partir do investimento do principal (rendimentos) sejam destinados aos projetos (BRASIL, 2019a).

As partes poderão expedir recomendações mútuas com vistas a sanar impasses e conferir oportunidade para esclarecimentos necessários no caso de descumprimento do instrumento de parceria ou do termo de execução. Ouvidos os esclarecimentos, é permitido à parte prejudicada suspender o contrato celebrado até que cesse a irregularidade, ou até mesmo rescindi-lo (BRASIL, 2019a). Essa previsão confere um maior grau de proteção para as partes envolvidas no fundo patrimonial (KISIL; FABIANI; ALVAREZ, 2012).

No caso de encerramento do instrumento de parceria ou do termo de execução que não contenham cláusula de exclusividade, a Instituição Apoiada ou a Organização Gestora deverão devolver integralmente os recursos despendidos e não executados (BRASIL, 2019a). Se houver, no instrumento, cláusula de exclusividade, a Organização Gestora deverá transferir integralmente o montante contido no fundo patrimonial para a nova Organização Gestora que se associe à Instituição Apoiada. Ademais, os benfeitores que tenham doado bens com encargo serão avisados do

encerramento do instrumento de parceria, estando legitimados a requerer devolução dos valores previamente doados (BRASIL, 2019a; FABIANI; CRUZ, 2017).

Na hipótese de dissolução da Organização Gestora, o patrimônio existente do *endowment* será transferido a uma nova Organização Gestora que suporte atividade de fim público semelhante. Nesse processo as doações continuarão a ser recebidas e o repasse de recursos não deverá ser interrompido (BRASIL, 2019a).

A estrutura pensada para os *endowments* na área ambiental passa por um fato não previsto na legislação e que tem um grande efeito multiplicador: o fortalecimento dos órgãos públicos da gestão ambiental. Apenas com um planejamento ambiental bem definido, a efetividade dos programas ambientais e o envolvimento da sociedade existirá uma verdadeira cultura de doação no Brasil. Todos esses pressupostos passam por uma maior valorização da área ambiental dentro do Poder Público (GODOY, 2006).

CONCLUSÃO

Para se tornar uma realidade amplamente difundida, os fundos patrimoniais precisarão, principalmente, de estímulos do Poder Público e de um esforço conjunto de vários atores da sociedade civil. É inegável a segurança jurídica dada pela promulgação da Lei Federal n. 13.800/2019. A definição das características essenciais é a principal inovação trazida pela legislação. Os beneficiários são variados: o doador com a continuidade de sua causa; a instituição apoiada com a entrada de recursos; e o meio ambiente com ações ligadas à conservação.

A inclusão do art. 14-A na Lei Federal n. 11.516/2007, feita pela Lei Federal n. 13.668/2018, supre a lacuna legislativa sobre o tema da gestão de recursos para as UCs por instituições financeiras e supera entraves jurídicos apresentados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TC 014.293/2012-9. Esse novo posicionamento da matéria foi concretizado por meio do Acórdão 1791/2019. Com isso abre-se uma nova frente para utilização dos fundos patrimoniais em UCs.

Vale destacar que a Constituição determina ser uma obrigação do Estado a criação das UCs bem como sua gestão. O papel da Lei Federal n. 13.800/19 não é tirar do Estado essa titularidade e sim trazer novas medidas auxiliares para o financiamento desses espaços. Até porque o dever

imposto pelo art. 225 da Constituição Federal é tanto para o Poder Público e quanto para coletividade a obrigação de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O sucesso dos *endowments* depende diretamente do fortalecimento do Poder Público na área ambiental.

A grande dificuldade a ser superada é trabalhar até que ponto a participação privada pode ser levada em conta no financiamento da natureza. Além disso, deixar claro que os fundos patrimoniais não podem nem devem substituir as atribuições do Poder Público.

A incapacidade da norma jurídica em fazer construir a finalidade por ela mesma proposta é seu descrédito e conseqüente esvaziamento no ordenamento jurídico geral. Logo, a previsão legal dos fundos patrimoniais não é garantia para o fim das dificuldades de gestão das UCs que vão além da existência de recursos e sim apenas mais uma ferramenta para tentar alcançar o denominado meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O financiamento das unidades de conservação não pode ficar restrita na discussão se esta deve ser implementada pelo setor privado ou público. A biodiversidade resguardada pelas áreas protegidas apresenta um valor incalculável e medidas devem ser tomadas para garantir a conservação dessas áreas naturais. O assunto envolve diversas temáticas e merece maiores reflexões tanto em relação ao modelo de gestão quanto na efetividade.

REFERÊNCIAS

ABMAN, R. Rule of law and avoided deforestation from protected areas. *Ecological Economics*, v. 146, p. 282-289, 2018.

AGRA, W. M. Magna Carta: um pacto feudal que foi densificado como uma carta de direitos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 33, p. 595-618, 2015.

AMARAL, A. C. Com concessão de parques, governo quer aumentar arrecadação e visitas. *Folha de S.Paulo*, 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/06/com-concessao-de-parques-governo-quer-aumentar-arrecadacao-e-visitas.shtml>. Acesso em: 4 out. 2019.

BENJAMIN, A. H. V. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 31, n. 1, p. 79-96, jan./jun. 2011.

BRASIL. *Lei Federal n. 6938/1981*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 9985/2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.668, de 28 de maio de 2018a*. Altera as Leis n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. *Instrução normativa n. 9, de 13 de julho de 2018b*. Disciplina, no âmbito do ICMBio, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em Unidades de Conservação Federais. Processo n. 02070.009456/2017-93. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31717052/do1-2018-07-17-instrucao-normativa-n-9-de-13-de-julho-de-2018-31717016. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.800/2019a*. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13800.htm. Acesso em: 8 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1791/2019b*. Ata n. 28/2019 – Plenário. Data da Sessão: 31/7/2019 – Ordinária. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1791-28/19-P, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6B484397016C77102E7E2CF2>. Acesso em: 8 de nov. 2019.

CAPRA, F.; MATTEI, U. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

DERANI, C. *Direito Ambiental Econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, C.; JODAS, N. Pagamento por serviços ambientais (PSA) e a racionalidade ambiental: aproximações. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 19, n. 1, p. 9-27, 2015.

DERANI, C.; SCHOLZ, M. C. A injustiça ambiental das externalidades negativas das monoculturas para commodities agrícolas de exportação no Brasil. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 1-25, 2017.

FABIANI, P. M. J.; CRUZ, H. N. C. Fundos patrimoniais: caminho para a sustentabilidade de longo prazo. *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 186-203, 2017.

FENDRICH, A. N.; ROCHA, A. G.; RANIERI, V. E. L. Comparison between official priority studies guidelines and Protected Areas created in Brazil. *Land Use Policy*, v. 82, p. 240-246, 2019.

FONSECA, M.; KASECHER, T. P. O papel das unidades de conservação. *Scientific American*, v. 5, p. 18-23, 2010.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *O investimento social privado e os fundos patrimoniais: um estudo de caso sobre o desenvolvimento do endowment da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza*. Curitiba: Synergos, 2010. Disponível em: <http://www.synergos.org/knowledge/03/casoboticario.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.

GODOY, A. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 631-654, set./dez. 2006.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

GODOY, L. R. C.; LEUZINGER, M. D. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 52, n. 206, p. 223-243, abr./jun. 2015.

GONÇALVES, A. P. R. *et al.* Payment for environmental services to promote agroecology: the case of the complex context of rural Brazilian. *Sustainable Agriculture Research*, v. 7, n. 2, p. 56-73, 2018.

HANSMANN, H. Why do universities have endowments? *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 19, n. 1, p. 3-42, jan. 1990. Disponível em: https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Faculty/Hansmann_why_do_universities_have_endowments.pdf. Acesso em: 8 jun. 2019.

HUMEL, A. N. *et al.* Protected Area management: fusion and confusion with the ecosystem services approach. *Science of the Total Environment*, v. 651, p. 2432-2443, 2019.

ICMBIO – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Efetividade da gestão das UCs federais*. Brasília, DF: ICMBio/WWF, 2012.

KISIL, M.; FABIANI, P. J.; ALVAREZ, R. (Orgs.). *Fundos patrimoniais: criação e gestão no Brasil*. São Paulo: Zeppelini, 2012.

MARTIN, P.; LEUZINGER, M. D.; SILVA, S. T. Improving the effectiveness of legal arrangements to protect biodiversity: Australia and Brazil. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 13, n. 2, p. 24-37, 2016.

METZGER, J. P. *et al.* Por que o Brasil precisa de suas Reservas Legais? *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 17, p. 104-116, 2019.

MILARÉ, É. *Direito do Ambiente: gestão ambiental em foco*. 8 ed. Rio de Janeiro: RT, 2013.

MOREA, J. P. A framework for improving the management of protected areas from a social perspective: the case of Bahía de San Antonio Protected Natural Area, Argentina. *Land Use Policy*, v. 87, p. 104-116, 2019.

OLIVEIRA, J. C.; PIRES, A. F.; PEREZ FILHO, A. M. A proteção do meio ambiente como garantia fundamental e a responsabilidade patrimonial do Estado. *Revista Jurídica da Presidência*, Edição Comemorativa 17 anos, Brasília, DF, p. 178-208, 2016.

SABO PAES, J. E.; QUEIROZ FILHO, A. S. A importância dos endowments ou fundos patrimoniais na captação de recursos para as entidades integrantes do Terceiro Setor e o princípio da Livre Concorrência. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, DF, v. 9, n. 2, p. 86-111, jul./dez. 2014.

SAPORITI, N. *Managing national parks: how public-private partnerships can aid conservation*. Public Policy for the Private Sector. Note Number 309. junho 2006. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicy-Journal>. Acesso em: 28 maio 2020.

SCHÜLER, F. Gestão cultural: desafio, sustentabilidade e endowments. *Interfaces Brasil/Canadá*, Canoas, v. 12, n. 15, p. 129-154, 2012.

SILVA, J. I. A. O. Conservação de recursos naturais no semiárido e desenvolvimento: análise do caso das reservas privadas. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 79-98, 2013.

SILVA, J. I. A. O.; BARBOSA, E. S. L. Gestão de territórios preservados: muito além da preservação da natureza: uma preservação socioambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 297-337, maio/ago. 2019.

SPALDING, E. *Os fundos patrimoniais endowment no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

SOTTO-MAIOR, F. Endowments no Brasil: a importação de uma estratégia de sustentabilidade. *Revista de Direito do Terceiro Setor*, Belo Horizonte, n. 10, p. 32-55, 2011.

WANDSCHEER, C.M. Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p. 201-224, 2016.

Artigo recebido em: 19/11/2019.

Artigo aceito em: 12/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

REIS NETO, A. F. et al. Lei Federal n. 13.800/2019: aspectos conceituais para utilização de fundos patrimoniais em unidades de conservação no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 219-243, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1710>. Acesso em: dia mês. ano.

LA FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOVILIDAD URBANA RESTRINGE EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

Edérson Dos-Santos Alves¹

Universidad de Salamanca (USAL) |

Beatriz Duarte Correa de Brito²

Pontificia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS) |

Josué Mastrodi³

Pontificia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS) |

Lorenzo Bujosa Vadell⁴

Universidad de Salamanca (USAL) |

RESUMEN

Hoy en día cada vez más personas viven en las grandes ciudades, una población que se está desplazando a barrios cada vez más distantes. Aumenta la distancia entre el centro y la periferia. En esta situación, la movilidad urbana es esencial para garantizar el acceso pleno a la ciudad y al disfrute de los derechos básicos. El objetivo de esta investigación es examinar si la falta de políticas de movilidad urbana restringe el acceso de los ciudadanos a una vivienda adecuada, a partir de un estudio con base en el programa “Mi Casa, Mi Vida” implementado en el barrio Jardim Bassoli, en la ciudad de Campinas, en el estado de São Paulo, Brasil, en el año 2012. Fue utilizado el método hipotético-deductivo con un análisis

1 Doctorando en Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social en la USAL. Máster Internacional de Estudios Latinoamericanos en la USAL y la Universidad Sorbonne Nouvelle – París 3. Grado en Derecho por la Pontificia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS). Miembro del Grupo de Investigación “Compliance em meio e no pós-pandemia” Del IDP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6594-5537> / e-mail: ederson@usal.es

2 Máster en Sostenibilidad por PUC-CAMPINAS. Graduada en Derecho por PUC-CAMPINAS. Tiene experiencia en Derecho Público. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6638-3700> / e-mail: beatriz.brito@mail.com

3 Doctor en Filosofía y Teoría del Derecho por la Universidade de São Paulo (USP). Máster en Derecho por la Universidade Gama Filho (UGF). Especialidad en Derecho Comercial por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduado en Derecho por la USP. Profesor de Programas de Postgrado en Derecho y Sostenibilidad en PUC-CAMPINAS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170> / e-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

4 Doctor en Derecho por la USAL. Catedrático (Full Professor) de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca Coordinador del Programa de Doctorado “Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social en la USAL. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Investigador principal del Grupo de Estudios Procesales de la Universidad de Salamanca (IUDICIUM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1660-7483> / e-mail: lbujosa@usal.es

dogmático-jurídico, teniendo en cuenta análisis de mapas y de documentos nacionales e internacionales. La investigación concluyó que la falta de movilidad urbana en esa región ha causado la limitación del acceso a la vivienda adecuada. La creación de políticas de movilidad urbana sería la forma más viable, rápida y asequible de integrar esta “isla” llamada Jardim Bassoli en la infraestructura de la ciudad.

Palabras-clave: derecho a la ciudad; derecho a la vivienda adecuada; movilidad urbana; ONU-Habitat III; transporte público.

*THE LACK OF PUBLIC POLICIES ON URBAN MOBILITY RESTRICTS
THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING*

ABSTRACT

Nowadays a growing population lives in big cities. They are part of a group that is moving to increasingly distant neighborhoods. Consequently, the distance between the center of the city and the periphery is expanding progressively. Therefore, urban mobility is essential to guarantee full access to the city and take advantage of the basic rights. This research aims to examine whether the lack of urban mobility policies restricts citizens' access to adequate housing, based on a study about the Brazilian social program “My House, My Life” implemented in the Jardim Bassoli neighborhood of Campinas, a city in the state of São Paulo, Brazil, in 2012. The method used to do this work is a hypothetical-deductive approach with a dogmatic-legal analysis, taking into consideration national and international maps and documents. The investigation concluded that the lack of urban mobility in that region has resulted in limited access to adequate housing. The creation of urban mobility policies would be the most efficient and affordable and faster way to integrate this “island” called Jardim Bassoli into the infrastructure of the city.

Keywords: public transport; the right to adequate housing; the right to the city; UN-Habitat III; urban mobility.

INTRODUCCIÓN

En el mundo globalizado, cada día más personas viven en ciudades y dependen del transporte, especialmente en las grandes ciudades, ya que esto asegura el acceso a cualquier espacio vital. Esto se debe a que no todo el mundo puede vivir en el centro de la ciudad y muchos dependen del transporte público.

En este sentido, la Constitución Federal Brasileña garantiza que cada uno es libre de moverse por todo el país. Sin embargo, no garantiza la realización de este derecho, ya que el Estado tiene el deber de actuar para garantizar que las personas sean capaces de ejercerlo, pues la movilidad urbana es difícil y costosa.

El objetivo del presente trabajo es examinar si la falta de políticas de movilidad urbana restringe el acceso de los ciudadanos a una vivienda adecuada, a partir de un estudio con base en el programa “Mi Casa, Mi Vida” implementado en el barrio Jardim Bassoli en la ciudad de Campinas, en el estado de São Paulo, Brasil, en el año 2012.

La Constitución Federal de 1988 establece que actuar para garantizar los derechos sociales, como el derecho a la vivienda, es deber del Estado, incluida en el artículo 6 por fuerza de la Enmienda Constitucional 26/2000. Además de los derechos fundamentales, esto es un derecho humano previsto en diversos tratados internacionales de los cuales Brasil es signatario. Cabe destacar, entre ellos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece en su artículo 11 el derecho a una vivienda adecuada; la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III), que abordan el derecho a la vivienda como mínimo esencial para que podamos tener una vida digna; y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que debe orientar el desarrollo de los países, entre ellos Brasil, en los próximos 10 años y que tiene como uno de sus metas del ODS 11.1 garantizar, en 2030, el acceso a una vivienda segura, adecuada (que incluye buena ubicación) y asequible.

Dado este deber constitucional, el gobierno brasileño ha introducido en 2009, por la Ley n. 11.977, el Programa “Mi Casa, Mi Vida” (PMC-MV), cuyo “propósito de crear mecanismos para estimular la producción y adquisición de nuevas unidades de viviendas o remodelación de la propiedad urbana y la producción o rehabilitación de la vivienda rural a las familias con renta mensual de hasta R\$ 4.650,00” (BRASIL, 2009).

Con respecto a la ciudad de Campinas, es la tercera ciudad más grande del estado de São Paulo y un polo tecnológico y educativo, fue uno de los primeros municipios en implementar el Programa, con la entrega de las primeras casas en abril de 2011, en el barrio Jardim Bassoli.

Jardim Bassoli, ubicado en la Región Noroeste de Campinas, fue el primer proyecto a ser desarrollado del PMCMV en Campinas y cuenta con más de 10.000 habitantes distribuidos en 19 condominios. Alrededor de 2.380 familias que vivían en las áreas de riesgo y de preservación ambiental fueron contempladas por el Programa “Mi Casa, Mi Vida” y por ello fueron a vivir en el referido programa. Entretanto, en la zona no había infraestructura suficiente, tampoco servicios suficientes, pues contaban con electricidad, agua, y una parada de autobús.

En teoría este programa debería cumplir los aspectos de realización del derecho a la vivienda, bajo la Observación General n. 4 del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1991).

Han sido desarrolladas pocas investigaciones en esta región. Los trabajos existentes están enfocados en analizar si se puede considerar una vivienda adecuada desde el punto de vista de la ubicación e infraestructura (ALVES; BRITO, 2016; ALVES, 2018). Los autores han optado por hacer un estudio completo de este Residencial, analizando todas las condiciones de vivienda adecuada, de conformidad con la Observación General n. 4 (CG4), como se explicará más adelante. En el presente estudio se apuntan algunos problemas, como la falta de infraestructura adecuada en la región para recibir a las familias que han sido reubicadas en aquella zona. A pesar de que han pasado más de nueve años desde su apertura, todavía hay muchos problemas en las construcciones como, por ejemplo, grietas en las casas y caída de paredes, entre otros.

En los documentos de ONU-Hábitat III se aclaró que la importancia de los “Servicios urbanos de [...] transporte es vital para el desarrollo económico y social y, por tanto, la clave para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODS” (ONU, 2016, p. 4) Asimismo, afirma que las ciudades, con apoyo del Estado Brasileño, deben promover espacios públicos y la integración a través de la movilidad urbana y de los sistemas de transporte público.

Para una mayor comprensión del tema es importante establecer el concepto de movilidad urbana:

[...] es un atributo de las ciudades y se refiere a la facilidad de desplazamiento de personas y mercancías la ciudad. Tales cambios se hacen por los vehículos, las carreteras y toda la infraestructura (carreteras, aceras, etc.) que permiten a este ir y venir todos los días. Esto significa que la movilidad urbana es más de lo que llamamos el transporte urbano, que es más que el conjunto de servicios y medios de traslado de personas y mercancías (INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 4, traducción propia).

La movilidad tiene como objetivo satisfacer las necesidades de desplazamiento para llevar a cabo las actividades cotidianas. Hay que tener en cuenta que la movilidad urbana también está íntimamente vinculada con el acceso a una vivienda adecuada, como parte de los aspectos de los derechos de vivienda adecuada específicamente dentro del elemento de ubicación. En otras palabras, para pensar en una vivienda adecuada, debe tener un transporte de calidad a un costo asequible para todos. Para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para incluir todos los ámbitos de la vida en la ciudad por medio de la movilidad, de acuerdo con la Política Nacional de Movilidad Urbana (Ley n. 12.587/12), que en su artículo 2 afirma:

La Política Nacional de Movilidad Urbana tiene por objeto contribuir al acceso universal a la ciudad, la difusión y el cumplimiento de las condiciones que contribuyan a la materialización de los principios, objetivos y directrices de la política de desarrollo urbano, mediante la planeación y la gestión democrática del Sistema Nacional de Movilidad Urbana (BRASIL, 2012, traducción propia).

En el mismo sentido afirma Cunha (2011, p. 93) que “la movilidad urbana configuraría una estrategia para combatir el problema de la vivienda, o incluso hacer que la vivienda sea más adecuada”. El transporte público es esencial para garantizar una vivienda adecuada, y en caso de que el transporte no exista o sea demasiado caro, es muy difícil tener acceso a otros derechos fundamentales.

El crecimiento desordenado de las ciudades brasileñas y la omisión por parte del Estado, como señala Reis (2013), crea problemas reales desde los puntos de vista social y jurídico, y gran parte de la población urbana acaba por vivir en las zonas marginales donde se forman asentamientos informales sin acceso a los servicios esenciales. Para estas personas es más que necesario la movilidad, que es algo que los ciudadanos hacen constantemente para llevar a cabo sus actividades básicas en sus espacios de vida⁵. Sin embargo, en las ciudades grandes, la infraestructura no es capaz de atender la demanda, como, por ejemplo, la saturación del transporte público, asociados a falta de integración del transporte en las

5 Sobre Espacio de vida véase al efecto a Cunha (2005).

ciudades metropolitanas, incluso la distancia de transporte a la casa de la persona, o incluso los costes. Todo esto genera problemas en la vida de los habitantes de las ciudades, una serie de desgaste físicos y psicosociales, que aún no ha sido posible mensurar.

Esta investigación se basa en el concepto de vivienda adecuada de la ONU, que estableció los ocho elementos que son fundamentales para definir que una vivienda sea adecuada. Pero este trabajo se centra en estudiar solamente el elemento de ubicación que es “la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas” (ONU, 1991), que este es el elemento que debe ser observado para analizar las políticas de movilidad urbana, o sea donde la movilidad urbana más influye más en el acceso a la vida, pues hace parte del concepto de vivienda.

La metodología utilizada es el método hipotético-deductivo con un análisis dogmático-jurídico.⁶ Para esta investigación se hizo una extensa revisión de la literatura, esencialmente dogmática, basada en la doctrina, la legislación y con la técnica de revisión de documentos nacionales e internacionales. Asimismo, se usaron artículos científicos y estudios oficiales, los métodos de observación, y la análisis geoespacial referenciada del local del programa. La hipótesis propuesta es que la falta de movilidad urbana restringe el acceso de los ciudadanos a una vivienda adecuada. El artículo hace una descripción sobre la movilidad urbana y sus fundamentos legales y sus aspectos en la nueva agenda urbana. También se abordó los requisitos para una vivienda adecuada y, posteriormente, se hizo un análisis del caso de Jardim Bassoli y de las políticas públicas⁷ que deberían ser aplicadas.

1 EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La preocupación por los derechos sociales cobró impulso a nivel internacional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en particular con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que estableció en 1948 en su artículo XXV: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica

6 Sobre análisis dogmático-jurídico véase al efecto a Quiroz (1998, p. 54).

7 Sobre políticas públicas Véase a Mastrodi y Ifanger (2020) y a García (2017).

y los servicios sociales necesarios [...]” (ONU, 1948).

Sin embargo, la DUDH no tiene fuerza vinculante, por lo que no obligaba a los países a cumplir lo que establecía. Por ello, en 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió con el propósito de dotar de fuerza vinculante a los derechos humanos, para que fueran respetados por todos los países. Después, se acordó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ambos ratificados por Brasil en 1992.

El PIDESC, que trata de los derechos sociales, estableció en su artículo 11 el derecho a una vivienda adecuada:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento (ONU, 1966).

En este contexto de creciente urbanización, provocado por la Revolución Industrial e intensificado después de la Segunda Guerra Mundial, y ante un marco legislativo internacional que protegía los derechos humanos, reconociendo los derechos sociales como tales, el filósofo francés Lefebvre publicó en 1969 el libro “El derecho a la ciudad”. Además de innovar conceptualizando por primera vez el derecho a la ciudad, Lefebvre abordó los conflictos derivados de la transformación de la ciudad en una mercancía, identificando “innumerables polaridades en el proceso de producción de la ciudad, como la industrialización versus la urbanización; el crecimiento versus el desarrollo; y la producción económica versus la vida social” (ALFONSIN *et al.*, 2017, p. 1219).

El crecimiento desordenado de las ciudades ha encendido una señal de alerta en la comunidad internacional, debido a la falta de respeto por los derechos sociales y la degradación del medio ambiente. Por esta razón, los años 1970 y 1990 fueron de particular importancia, ya que hubo 4 grandes conferencias de la ONU.

En 1972, se celebró en Estocolmo (Suecia) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que se ocupó del medio ambiente en sus diversos aspectos, destacando que “en los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo” (ONU, 1972) y que, por lo tanto, sin un desarrollo social

que asegure una existencia humana digna, con alimentos, vestido, vivienda, educación y condiciones de salud e higiene adecuadas para todos, no sería posible combatir los problemas ambientales.

Después, en 1976, se celebró en Vancouver (Canadá) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I), que se centró en el medio ambiente artificial/urbano, destacando la precaria situación de los asentamientos humanos e insistiendo en la necesidad de unir esfuerzos para hacer más habitables y atractivos los asentamientos humanos, con especial atención a las necesidades de los grupos desfavorecidos (ONU, 1976).

En 1992 se celebró en Río de Janeiro (Brasil) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río-92), en la que se destacó una vez más que “la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e indivisibles” (ONU, 1992), y se dedicó todo un capítulo del Programa 21 a la promoción del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos.

En 1996, Estambul (Turquía) acogió la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), en la que se señaló el “continuo deterioro de las condiciones de vivienda y los asentamientos humanos” causado por el desarrollo insostenible de los países, y se reafirmó el “compromiso con la realización plena y progresiva del derecho a una vivienda adecuada” (ONU, 1996).

El nuevo milenio fue acompañado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una agenda global que guió el desarrollo de los países entre 2001 y 2015 y que tenía como uno de sus objetivos “asegurar la calidad de vida y el respeto al medio ambiente” (ONU, 2000). Con buenos, pero no suficientes resultados, estos objetivos se renovaron y ampliaron en 2015, dando lugar a la Agenda 2030, compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas a cumplir en 2030. Entre ellas destaca el ODS n. 11, que tiene como objetivo “Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles” (ONU, 2015), garantizando la vivienda y el transporte.

Por consiguiente, para 2030 se debe garantizar a todos una vivienda segura, adecuada y asequible con servicios básicos; sistemas de transporte seguros, accesibles, sostenibles y asequibles; una urbanización incluyente y sostenible; asentamientos humanos participativos, integrados y sostenibles; acceso universal a espacios públicos seguros, incluyentes, accesibles y verdes; así como la protección y salvaguardia del patrimonio cultural y

natural mundial y la reducción de los desastres ambientales y del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades (ONU, 2015).

2 LA MOVILIDAD URBANA Y LA LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES

La Observación General n. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1991) establece los aspectos de realización del derecho a la vivienda adecuada, a saber: la seguridad jurídica de la tenencia⁸, disponibilidad de servicios asequibles, habitabilidad, accesibilidad, adecuación cultural, la infraestructura urbana y la ubicación. En cuanto al último punto, lo que más se relaciona con el derecho a la ciudad es la ubicación, ya que, si la vivienda está ubicada en local que no hubo instalación previa de los servicios básicos. Sin embargo, la calidad de la movilidad puede asegurar el desplazamiento asequible y, por lo tanto, garantizar que las personas puedan tener una vivienda digna y un posible acceso a los derechos básicos. En este sentido, afirma las normativa del Programa MCMV que deben aportar en su ubicación infraestructura para la integración de las personas a la ciudad.

El derecho al transporte tiene que ser considerado como un derecho fundamental autónomo, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución Brasileña, por medio de la Enmienda Constitucional n. 90, de 2015, fue creado tal derecho. La ley así considera que son derechos fundamentales autónomos el derecho a la vivienda y el derecho al transporte. Dada que estos derechos, son importantes para tener políticas públicas destinadas a mejorar la movilidad urbana y el estimular el transporte público de calidad en las ciudades brasileñas, puesto que tales políticas son condicionantes básicas o un medio que proporciona acceso a las ciudades y a otros derechos en su conjunto.

Uno de los significativos avances en este área se aprobó en 2012 la Ley n. 12.587/12, también conocida como la Ley de Movilidad Urbana (BRASIL, 2012), que busca implementar a nivel nacional la política de movilidad urbana sostenible y corresponde a los municipios, los que más de 20.000 habitantes, este debe planificar y ejecutar la política de movilidad urbana. El objetivo es contribuir a establecer directrices y proporcionar municipios con herramientas para mejorar las condiciones de movilidad en las ciudades brasileñas, dando prioridad a los medios no motorizados, y posteriormente el transporte público en el automóvil.

⁸ Sobre la seguridad jurídica de la tenencia véase al efecto a Mastrodi y Alves (2017).

Cabe recordar que el derecho movilidad urbana y el derecho a la ciudad son competencias del Estado que deben llevarse a cabo a través de políticas públicas e instrumentos urbanísticos contenidos en el Estatuto de Ciudad, y a proporciona la planificación urbana, siendo un instrumento fundamental y necesario para el desarrollo de ciudades sostenibles (RANGEL; SILVA, 2009).

Todos los municipios brasileños de más de 20.000 habitantes deben tener plan director, de acuerdo con el artículo 41 del Estatuto de la Ciudad. Tal documento es el principal marco legal para el planeamiento urbano de las ciudades. La planificación urbana y su ejecución por las autoridades ocurre a través de las intervenciones políticas. Éstas no solo se basan en las normas constitucionales contenidas en el Estatuto de la Ciudad, sino que también deben estar direccionadas, en cada municipio, según los estándares y adaptaciones locales (BRASIL, 2001).

De acuerdo con la Constitución de la República Federativa del Brasil, el medio ambiente equilibrado es un derecho fundamental, “esencial para calidad de vida saludable, imponiendo al Gobierno y la comunidad el deber de defenderlo y preservarlo para la presente y futuras generaciones” (BRASIL, 1988). El derecho a la ciudad aspira a equiparar dicha protección también para la ciudad igual a la ley del medio ambiente porque es un derecho difuso, que influye otra parte es tener un ambiente saludable para las generaciones futuras, ya que la ciudad es ya una realidad para casi todo el mundo. Por otra parte, la Constitución Brasileña establece en sus artículos 182 y 183 una política de desarrollo urbano promoviendo así el bienestar de sus habitantes.

Se puede señalar que la Constitución Federal garantiza la movilidad:

Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, lo que garantiza a los brasileños ya los extranjeros residentes en el país el derecho inviolable a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, de la siguiente manera:

[...]

XV – y la locomoción libre dentro del territorio nacional en tiempo de paz, y cualquier persona puede, en virtud de la ley, entrar en él, permanecer o salir de él con sus bienes; [...] (BRASIL, 1988, traducción propia).

A pesar de decir que es libre la locomoción y que todos son libres e iguales en derechos, muchos no pueden ejercer este derecho de forma predeterminada, pues que la omisión del estado en no intervenir en las políticas públicas para la realización de este derecho.

En este sentido, afirman Rodriguez, Soares e Guedes (2020), que en

un parcela importante de las ciudades brasileñas no concuerdan las políticas públicas de la planificación urbana con la de sistema de transporte. Así tiene un déficit de fomento para la implementación de estas políticas públicas que, a su vez, potencializa una constante disputa por el espacio de la ciudad entre peatones y conductores; lo que compromete la movilidad y la accesibilidad y hace que las personas dejen de moverse con calidad en los espacios urbanos. Consecuentemente, las disputas limitan la libre locomoción y ponen en riesgo la vida de las personas. Como ya fue subrayado, la locomoción es un derecho constitucional, pero su eficacia está limitada a la ejecución de políticas públicas por parte del Estado.

Cabe recordar que para que las ciudades puedan promocionar este tipos de acciones, necesitan la ayuda del Estado Brasileño y las provincias. En esta dirección afirma Sachs (2008, p. 11, traducción propia) que el Estado nacional tiene tres funciones principales, a saber:

- a- El desarrollo conjunto de espacios, desde el nivel municipal (que debe ser ampliado y fortalecido) hasta el nivel transnacional (que debe ser objeto de una política prudente de integración selectiva, con sujeción a una estrategia de desarrollo endógeno);
- b- La promoción de asociaciones entre todos los actores interesados, en torno a un acuerdo negociado de desarrollo sostenible;
- c- La armonización de los objetivos sociales, ambientales y económicos, a través de la planificación estratégica y la gestión diaria de la economía y la sociedad, buscando un equilibrio entre las diferentes sustentabilidades (sociales, culturales, ecológicas, territoriales, económicas y políticas) y las cinco eficiencias (asignación, innovación, keynesiana, social y ecoeficiencia).

El Estado, por lo tanto, debe promocionar las políticas públicas para garantizar que las personas tengan acceso a los derechos básicos. En este sentido, la autora Celina Souza considera que “la política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, actuando directamente o por delegación, y que influyen en la vida de los ciudadanos” (SOUZA, 2006, p. 24).

En esta misma dirección afirma la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2016) que la contribución que hace en la aplicación del Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la consecución de los ODS, “incluido el Objetivo n. 11, sobre el desarrollo de las ciudades y asentamientos urbanos inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles” (TANSCHHEIT, 2016).

Cabe señalar que los ODS y la Nueva Agenda Urbana son medidas urgentes para buscar soluciones al proceso de expansión insostenible de las ciudades, que deben actuar a la luz de los problemas ambientales y sociales.

Tales medidas necesitarán un proceso continuo de trabajo conjunto para formular una estrategia o política urbana nacional, con coordinación a nivel gubernamental, mediante el diálogo entre diversos sectores y con ejecución de éstas por las autoridades locales (DE LEO; RICCI; VITALI, 2017).

Ésta es la perspectiva que abordan las ciudades inteligentes, también conocida como *Smart city*; y por ello, la movilidad urbana sostenible e inteligente, es el eje primordial. El derecho a la movilidad urbana es uno de los elementos adecuados de la ciudad. El filósofo francés Henri Lefebvre, a finales de los años 60, creó la expresión “derecho a la ciudad”. Desde entonces, este derecho ha sido objeto de varias discusiones y, solo recientemente, la ONU le dio su debido reconocimiento con la NAU.

3 LA INFLUENCIA DE LA MOVILIDAD URBANA EN LA NUEVA AGENDA URBANA

La Tercera Conferencia de las Naciones Unidas de Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, también conocida como Habitat III, tuvo lugar el 20 de octubre de 2016, y en ella se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NAU). Esta Declaración establece una serie de objetivos y metas para que los países alcancen en los próximos 20 años. Esto debe ser utilizado como una herramienta básica para las medidas de política y de planificación del desarrollo de ciudades sostenibles y compactas, existe la planificación y la creación de espacios públicos y la preservación del medio ambiente y la regulación de los asentamientos informales con la participación de los residentes.

Sobre la cuestión de la movilidad urbana, uno de los documentos preparatorios de ONU-Hábitat III de 2016 establece:

El propósito [de la movilidad urbana sostenible] es crear un acceso universal a un transporte seguro, limpio y accesible para todo el mundo, que a su vez puede facilitar el acceso a las oportunidades, bienes y servicios. La accesibilidad y la movilidad sostenible tienen que ver con la calidad y la eficiencia para lograr los objetivos y reducir distancias. En consecuencia, la movilidad urbana sostenible está determinada por el grado en que la ciudad en su conjunto es accesible a todos sus residentes, incluidos los pobres, los ancianos, los jóvenes, los discapacitados, las mujeres y los niños (ONU, 2015, traducción propia).

En este sentido fue la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (2006), establece como derecho del transporte público y la movilidad urbana

(Parte IV, artículo XIII), cuyo objetivo general es el reconocimiento de la legislación nacional e internacional de los derechos humanos en la ciudad.

La NAU fomenta la participación de todos, desde la sociedad civil, ONGs, hasta las distintas jerarquías del Estado, para participar en los compromisos de desarrollo urbano sostenible.

La NAU identificó la necesidad de un modelo de desarrollo masivo, distinto del actual, que debería estar orientado los transportes públicos a las personas, que, a su vez, proporcione mejor al acceso urbano para todos, como se explica a continuación la NAU:

- a) un aumento masivo del transporte público y de las facilidades para caminar y andar en bicicleta;
- b) Un desarrollo equitativo orientado al tráfico que reduzca al mínimo el desplazamiento de los sectores más vulnerables, diseñe viviendas accesibles y una combinación de empleo y servicios; y permita también una planificación integral del espacio y el transporte mediante planes de movilidad urbana sostenible.
- c) Una mejor planificación y coordinación del uso de la tierra y el transporte (ONU, 2016, traducción propia).

Así, la NAU, establece el aumento masivo del transporte público y medio para facilitar ir a pie o en bicicleta por la ciudad, con el fin de disminuir la demanda de vehículos automotores privados, para permitir así una planificación del espacio global más grande y del transporte a través de planes de Movilidad Urbana Sostenible. Según la urbanista Maricato, la movilidad es “planeamiento urbano para algunos, mercado para algunos, leyes para algunos, modernidad para algunos, ciudadanía para algunos” (MARICATO, 2013, p 125). No se puede olvidar, que después de todo, fue un gran avance logrado por Habitat III para llevar el reconocimiento del “derecho a la ciudad”.

Puede apreciarse que Habitat III tuvo una mayor tendencia a acercarse a los problemas del “derecho a la ciudad” (para todos los aspectos como la movilidad urbana, inclusiva, segura, resistente y sostenible) urbana y rural, para garantizar el uso sostenible de la tierra y los recursos naturales, para conseguir una ciudad compacta, policéntrica, con densidad adecuada y la conectividad y que tenga el control de la expansión urbana. Estas características tienen el poder de reducir los retos y problemas de movilidad urbana.

El evento instigó la integración de los planes de movilidad en la planificación urbana de las ciudades y apoya la priorización del transporte activo sobre el transporte motorizado, y el Desarrollo Orientado para el

Transporte Sostenible (DOTS), que reduce al mínimo los desplazamientos – particularmente para los más pobres – y permitiría más accesibilidad, ya que asegura que las personas, incluso si no hay costes de infraestructura básica cerca de su casa si tienen movilidad, se puede llegar fácilmente a tener acceso a toda la ciudad (por lo que tendrán sus derechos básicos). La planificación de la movilidad urbana sostenible debería promover la seguridad y accesibilidad de responder a las cuestiones de género y la edad, promover sistemas eficientes para los pasajeros y para las mercancías que conectan personas, lugares y oportunidades económicas.

En este sentido ya ha dicho Santos (1993, p. 111, traducción propia):

La propia administración pública se convierte en creador privilegiada de la escasez; alienta así la especulación y alienta la producción de espacios vacíos dentro de las ciudades; no puede resolver el problema de la vivienda empuja a la mayoría de la población hacia la periferia; y aún más empobrece a los pobres, obligados a pagar más por el transporte público pobre y comprar productos caros un consumo indispensable y servicios esenciales que el gobierno no es capaz de resolver.

Más allá de este problema abordado por Santos, la NAU aborda el “derecho a la ciudad”⁹, que la ciudad debe ser vista como bien común de todos, ampliamente difuso y colectivo, así como el derecho al medio ambiente. Ambos son de las generaciones presentes y futuras, en el que todos los derechos humanos sean protegidos y que las personas tengan acceso a los espacios, servicios y oportunidades. Este derecho es pues, la sostenibilidad de las ciudades, no sólo desde un punto de vista económico y medioambiental, sino también desde el punto de vista de la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo con la síntesis Política de Hábitat III (ONU, 2016) el concepto de derecho a la ciudad es:

[...] el derecho de todos los habitantes presentes y futuros, de ocupar, usar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, que se definen como un bien común esencial para la calidad la vida. El derecho a la ciudad implica también la responsabilidad de los gobiernos y las personas para reclamar, defender y promover este derecho.

El derecho a la ciudad está reconsiderando la urbanización y ciudades, dando un nuevo paradigma dándoles una estructura alternativa. Este derecho se compone de los derechos que están todavía en construcción, tales como el derecho a la vivienda, el derecho a la planificación urbana y

9 Brasil es referencia en legislación y la investigación sobre derecho a la ciudad, ya que los investigadores principales son los brasileños y también tienen el estatus de ciudad. Para el Hábitat III era fácil ver que se da como ejemplo de políticas públicas de amplios conocimientos técnicos sobre este tema.

el derecho al medio ambiente. Sin embargo, no se reflejan como auténticos derechos subjetivos o derechos fundamentales de aplicación inmediata .

Según el PGDC (2016) el concepto de derecho a la ciudad es:

El resultado de una base de creación y décadas colectivo de que es el derecho de todos los habitantes, presentes y futuras, temporales y permanentes, de usar, ocupar, producir, dirigir y tomar ventaja de las ciudades, pueblos y asentamientos justos, inclusivos, pacíficos y sostenibles, visto como propiedad común esencial para una vida plena y decente.

La ciudad tiene que dar la oportunidad y permitir establecer la interacción y la inclusión social, el intercambio económico, la expresión cultural y el diálogo entre una amplia gama de personas para evitar la segregación socio-espacial. Por ello, el Estado debe prestar una mayor atención al espacio urbano, porque ahí es donde ocurre la vida cotidiana. Los ciudadanos dependen de un entorno urbano organizado, diseñado para satisfacer las necesidades básicas y tener sus derechos básicos garantizados (MARQUES; MARQUES, 2011). El derecho a la ciudad está estructurado para alcanzar el cumplimiento efectivo de todos los derechos humanos internacionalmente acordados de todas las metas expresadas en los objetivos de desarrollo sostenible y los compromisos del Programa de Hábitat.

Como señala Lefebvre (2001), el derecho a la ciudad no puede ser visto como un simple derecho de regreso a las ciudades tradicionales. y crea una dinámica que la realidad social podría ser cambiada si lo que hoy se entienden por derechos sociales (incluyendo después de lo que se acordó en 1966 por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (ONU, 1966) hubiesen sido incluidos en las políticas del programa con el objetivo de que discutirían y se implementarían en condiciones materiales, no sólo de experiencias, sino también la convivencia y la integración al tejido urbano. Se habla de los preceptos reconocidos como fundamentales, a saber: una vivienda adecuada, la movilidad urbana, saneamiento básico y otros equipos de servicios públicos.

4 LA VIVIENDA ADECUADA Y EL CASO BASSOLI

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, reconocieran la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado.

Los requisitos de una vivienda adecuada de acuerdo con el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales,

en términos de su Observación General n. 4 (CG4): “ubicación”. Es condición permitir el acceso a opciones de trabajo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios sociales, tanto en las grandes ciudades como en las zonas rurales. El CG4 establece otras condiciones de vivienda adecuada, a saber: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructura urbana, accesibilidad, habitabilidad, accesibilidad y adecuación cultural. A pesar de la profunda interconexión entre ellos, el énfasis aquí se le da a la suposición de ubicación (ONU, 1966).

Uno de los requisitos más importantes es la ubicación. La vivienda debe estar cerca de escuelas, guarderías, puestos de trabajo, hospitales y otras facilidad sociales, y distante de las zonas de riesgo. Esto se aplica tanto a las grandes ciudades, como también en las zonas rurales. El lugar tiene fuerte influencia en los gastos de los residentes con el transporte, la productividad en el trabajo y en la escuela – porque cuanto más lejos, más agotador es el tránsito a estos lugares – la posibilidad de rescate en caso de accidentes, entre otros.

La Constitución Federal de Brasil establece que es deber del Estado el actuar para garantizar los derechos sociales como el derecho a la vivienda, incluida en el artículo 6 por la Enmienda Constitucional 26/2000. En la década de 1990, Brasil se adhirió al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece en su artículo 11 el derecho a una vivienda adecuada. Brasil también adhirió a la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) que trata el derecho a la vivienda como mínimas condiciones para que podamos tener una vida decente. Además, en 2015, se publicó el documento “La transformación de nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, gracias a la Conferencia Río +20, que orientará el desarrollo de los países, entre ellos Brasil, durante los próximos 15 años y que tiene como sus ODS n. 11 garantizar, en 2030, el acceso a una vivienda segura, adecuada (que incluye buena ubicación) y asequible.

A pesar de el Programa “Mi Casa, Mi Vida”, una política de vivienda principal del gobierno brasileño, fomentar la producción de vivienda asequible y ayudar a financiar estos para bajo las familias de ingresos, parece que no cumple con los requisitos mínimos de producción de una vivienda adecuada, en particular en este caso, debido a la falta de suposición de ubicación. Esta investigación es el análisis de mapas y visitas a lugares donde las casas fueron construidas por PMCMV, en Campinas, São Paulo. Debido a los bajos precios de la tierra en zonas remotas, prácticamente todas las

viviendas se construyeron fuera del área urbana del municipio.

El terreno en el que se construirán las casas es comprado por los contratistas acreditados por PMCMV que, a fin de reducir sus costos de producción, eligieron lugares remotos. La distancia entre la ciudad (con sus infraestructuras y servicios públicos) y las viviendas construidas, es contra a las características de una vivienda adecuada según el derecho internacional, y crea altos costos para el propio municipio, que a menudo sin recursos, se ve en la urgencia de integrar las nuevas viviendas a la estructura de la ciudad, algo que no ocurriría si hubiera la planificación urbana para las nuevas viviendas, o si hubieran sido construidas en lugares más cercanos y ya integrados en la ciudad.

En cuanto a la planificación urbana, o falta de ella, quizá sea más barato para los municipios el costo de adquisición de la propiedad cerca o dentro de la zona urbana, de los servicios públicos y equipos al revés de lugares, donde no hay estructura urbana ni está cerca del centro. Se busca identificar posibles instrumentos de política urbana para que pueda contribuir a que la población logre tener acceso a ciudad y no al aislamiento lejos. La falta de una buena ubicación de las viviendas, al elevar los costes públicos para la integración de los residentes en el tejido urbano, hace la estructura de la ciudad insostenible.

Por lo tanto, la conclusión es que la PMCMV no es un modelo de política pública que permita la producción de una vivienda adecuada, debido a que los edificios están construidos fuera del área urbana y no tienen la infraestructura adecuada que le dan prescrito los documentos internacionales.

La ubicación de los supuestos y la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura esenciales para la salud, la educación, la seguridad, la comodidad y la nutrición será evaluado de forma conjunta.

El Residencial Jardim Bassoli se encuentra en Campinas, cerca de las fronteras con los municipios de Hortolândia y Monte Mor. Es decir, que está en el borde de la ciudad, lejos de la zona urbana de los tres municipios. De acuerdo con la información obtenida desde el sitio EMDEC, el cambio promedio en el tiempo entre el residencial y el centro de Campinas (unos 20 km), usando el transporte público (dos autobús porque no hay una línea directa), es de 60 minutos, variando según el tráfico.

Las escuelas más cercanas son las de un radio de 4 kilómetros del local, esta distancia puede parecer razonable, pero para aquellos que dependen del transporte público, no lo es. En el lugar tampoco hay ninguna

infraestructura esencial para la salud. Incluso en una región con más de diez mil habitantes, no hay centros de salud cercanos y el más cercano (a unos 30 minutos a pie) no tiene la infraestructura necesaria para servir a población entera de éste y los demás distritos vecinos.

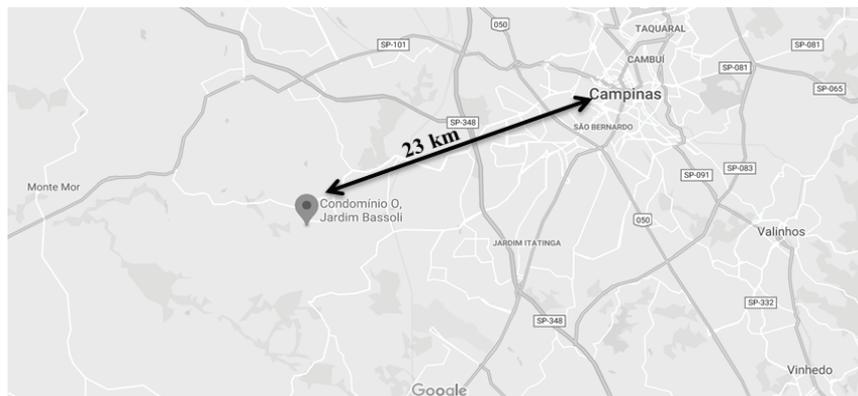


Figura 1 Ubicación del Jardim Bassoli

Fuente: Google Maps

Otro problema se refiere a la distancia entre el alojamiento y el espacio de vida, en particular, el lugar de trabajo. Muchos de los residentes del Jardim Bassoli vienen de una zona de riesgo en Jardim Campineiro, situado a 18 km de esta región, pero siguen trabajando cerca de la casa vieja, lo que les hace pasar mucho tiempo en transporte para trabajar.

A lo largo de esas líneas, Cunha (2011) afirma que la movilidad espacial se puede configurar como una estrategia desde la que es posible abordar el problema de la vivienda, ya que incluso si esta casa no está en el centro de la ciudad, la calidad del transporte público, la vivienda incluyente, sostenible y asequible, serán más apropiados. En el caso de Jardim Bassoli, se puede ver claramente que si hubiese tenido un servicio de transporte público de bajo costo y alta calidad se hubiese mejorado la vida de los residentes y por lo tanto se habría mejorado la situación de estas villas, ya que sería más accesible a la expansión urbana.

Además, las instalaciones son pobres ya que varios informes explican: “Las familias que se trasladaron a tres condominios en las últimas dos semanas, se quejan de problemas estructurales, tales como fugas, agujeros en las paredes y techos y ventanas sin sellar e incluso sin cristal” (QUADRA, 2012).

A pesar de que han pasado algunos años, los problemas siguen aumentando, como muestra un informe sobre el salón de baile que cayó, que era el espacio de convivencia de los moradores (ABDE, 2016). Así que, de hecho, las personas no pueden ejercer su derecho a vivir con dignidad, ya que las condiciones de las casas no permiten tener una mínima estructura consistente, adecuada y segura.

Reforzando esta idea, cabe señalar la moción de repudio presentada por la Asamblea Municipal Campinas número 14, que fue publicado en el Diario Oficial de municipio, y que se muestra a continuación:

Jardim Bassoli, ubicado en la Región Noroeste de Campinas, en el cual 2380 familias – residentes en las áreas de riesgo y de preservación ambiental fueron contempladas por el Programa “Mi Casa, Mi Vida” y retiradas de sus antiguas residencias para vivir en este emprendimiento inmobiliario. Sin embargo, el territorio no tiene cobertura de los servicios públicos que deberían existir en el barrio, de acuerdo con lo que preconiza el Programa Federal. En cuanto a la Política de Asistencia Social, las familias tienen como referencia de atención, el Distrito de la Asistencia Social / Noroeste – con su sigla en portugués de DAS / NO; que se sitúa a unos 8 kilómetros del barrio, necesitando así, que los individuos tienen que utilizar 4 autobuses (ida y vuelta) o ir a pie para acceder al servicio. A partir de tal realidad, del número de familias existentes y de la extrema vulnerabilidad y situaciones de riesgo social y personal, recomendamos la creación de un CRAS (Centro de Referencia de Asistencia Social) en el territorio para garantizar el acceso a la Política de Asistencia Social del Municipio por las familias e individuos (CAMPINAS, 2015, traducción propia).

Esta moción se sumada a otros reportajes, se refleja que falta aún en la ciudad mucha inversión en políticas públicas de movilidad urbana. Siendo que para resolver estos problemas las autoridades tienen dos opciones, para posibilitar que la población de esta zona tenga acceso a sus derechos básicos, la primera sería llevar toda la infraestructura urbana a su alrededor, lo que tardaría mucho tiempo y gastos, la segunda sería llevar la infraestructura de transportes accesible a todos, sería más rápido y fácil de hacer.

CONCLUSIÓN

En esta investigación se logró confirmar la hipótesis propuesta, existe así conexión entre la falta de políticas públicas de movilidad urbana y la restricción al acceso de los ciudadanos a una vivienda adecuada, dado que no se puede tener una casa sin infraestructura ni opciones para acceder al centro urbano más cercano. Tanto la NAU como el derecho a la ciudad establecen las interconexiones entre los derechos fundamentales. Así, de

acuerdo con la Observación General n. 4 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Culturales, Económicos y Sociales que establecen los requisitos para una vivienda adecuada, la cual incluye la obligatoriedad de tener movilidad urbana para acceder a la ciudad, Por otra parte, considerando que existe esta correlación, vemos la necesidad de nuevas políticas públicas para el acceso a las ciudades inclusivas pensadas de todos para todos. Es decir, tener una planificación más estructurada de las ciudades, con sensibilidad del Administrador público, para satisfacer las necesidades de todas las clases económicas.

Este trabajo también buscó discutir algunos aspectos a la movilidad urbana, sus marcos legales y su reflejo en el acceso a una vivienda adecuada. Considerando que este derecho es un derecho del ciudadano y deber del Estado en promover condiciones para la movilidad en las urbes y garantizar el acceso de todos. Este trabajo se deriva de otras investigaciones, sin embargo, todavía quedan otros aspectos sobre el tema que se pueden abordar.

Pensando en el futuro de la movilidad, se especula sobre el futuro de las ciudades. En lo que invariablemente ésta dependerá de la planificación urbana y las políticas públicas. Siendo que éstas son fundamentales para tener metrópolis inclusivas, solidarias y sostenibles. Además de fomentar un mayor compromiso del Estado con el ejercicio de los derechos de libre circulación y de transporte público de calidad, así como la promoción de políticas públicas para servir a este propósito.

La planificación urbana y su ejecución por las autoridades ocurre a través de las intervenciones políticas. Éstas no solo se basan en las normas constitucionales contenidas en el Estatuto de la Ciudad, sino que también deben estar direccionadas, en cada municipio, según los estándares y adaptaciones locales. Por ejemplo, en Brasil, todos los municipios de más de 20.000 habitantes deben tener plan director.

Las ciudades tienen un papel clave en la Agenda 2030 en cuanto a la sostenibilidad y, por lo tanto, el transporte tiene que ser accesible, seguro y sostenible para todos, así como promover medios sostenibles y la mejora de las aceras y rutas de bicicleta. Se debe propiciar también la construcción de espacios públicos y zonas verdes.

Como fue presentado a lo largo del artículos los avances históricos de las luchas mundiales para reconocer los derechos a vivienda y de movilidad, todavía no es aplicable a nivel regional o local, como en el caso de Bassoli, a pesar de que Brasil adhirió los tratados internacionales y ha

creado normas a nivel interno.

Cabe reafirmar que, la PMCMV en Campinas, no es un modelo de política pública que permita la producción de una vivienda adecuada, puesto que los edificios están contruidos fuera del área urbana y no tienen la infraestructura adecuada de conformidad con los documentos internacionales.

Además, si la NAU y los ODS fueran ejecutados en la ciudad de Campinas, por consiguiente, se podrían subsanar los problemas existentes en el caso Bassoli, puesto que aquellos derechos están interconectados, y se no hay cómo logran uno sin el otro.

La conclusión es que, en el caso de PMCM del Jardim Bassoli en Campinas se vislumbra que en inversión en la movilidad urbana es un factor clave para la calidad de vida de los ciudadanos para acceder a otros derechos humanos, en particular la vivienda adecuada y su relación para garantizar el acceso a la ciudad, puesto que esto también es la idea principal de la inclusión social de acuerdo con la Política Nacional de Movilidad Urbana de Brasil.

La creación de políticas de movilidad urbana sería la forma más viable, rápida y asequible de integrar esta “isla” llamada Jardim Bassoli a la ciudad. La respuesta debe ser urgente, puesto que llevan casi 10 años sin acceso a sus derechos básicos. Por supuesto que sería ideal que alrededor del Jardim Bassoli se construyera la infraestructura urbana

Por último, hay que señalar que los derechos están interconectados, lo que significa que el Estado no puede dejar de lado ninguno, puesto que esto influye negativamente en la consecución de otros derechos humanos. La Nueva Agenda Urbana debe consolidarse en la ciudad para que todos tengan acceso a los derechos humanos en igualdad.

REFERENCIAS

ABDE, G. ‘Minha Casa’ vira pesadelo no Jardim Bassoli. *Correio Popular*, 21 jan. 2016. Disponible en: http://correio.rac.com.br/_conteudo/2016/01/campinas_e_rmc/409402-minha-casa-vira-pesadelo-no-jardim-bassoli.html#. Acceso: 10 de febrero. 2020.

ALFONSIN, B. M. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

ALVES, E. S. The housing policy Brazilian government (PMCMV) as a model of (in) adequate housing. *In: ANNUAL CONFERENCE OF TRIALOG 2018, 2018, DORTMUND. Book of abstracts [...]*. Frankfurt: Trialog, 2018. p. 13-14. Disponible en: <https://www.trialog-journal.de/wp-content/uploads/2018/11/Book-of-Abstracts-03.06-FINAL.pdf>. Acceso: 23 de marzo. 2020.

ALVES, E. S.; BRITO, B. D. C. Programa Minha casa minha vida como modelo de moradia (in)adequada. um estudo sobre o Jardim Bassoli. *In: BRAZILIAN TECHNOLOGY SYMPOSIUM – BTSym'16, 2016, Campinas. Proceedings [...]*. Campinas: Unicamp, 2016. Disponible en: <http://lcv.fee.unicamp.br/brazilian-technology-symposium/btsym-16/scientific-poster-section>. Acceso: 13 de marzo. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acceso: 13 de marzo. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acceso: 13 de marzo. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. s 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acceso: 3 de agosto. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n. s 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril

de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis n. s 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso: 13 de março. 2020.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas. Diário Oficial do Município de Campinas DOM-CAMP, 26 ago. 2015. *Diários JusBrasil*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/98616371/dom-camp-26-08-2015-pg-4>. Acesso: 20 de fevereiro. 2020.

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. Documento producido a partir del FSM 2006 policéntrico Publicado: 12 jun. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso: 14 de noviembre. 2018.

COHAB CP. *Dados de Pesquisa Pós Ocupação – Programa Minha Casa Minha Vida*. Jd. Bassoli. 2014.

CUNHA, J. M. P. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 3-20, dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso: 15 de mayo. 2020.

CUNHA, J. M. P. Movilidad espacial, la vulnerabilidad y la segregación socio-espacial: reflexiones desde el estudio de la RM de Campinas, 2007. *Notas de Población*, Santiago de Chile, año XXXVII, n. 93, 2011.

DE LEO, D.; RICCI, L.; VITALI, W. La sfida della continuità. *Urbanistica Informazioni*, n. 269-270 (con L.Ricci, W.Vitali), p. 59-60, 2017.

GARCÍA, M. M. *Las políticas públicas y su análisis*. Ciudad de México: Senado de la República México, 2017.

INSTITUTO PÓLIS. *Mobilidade Urbana é Desenvolvimento Urbano*. Parceria como o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana. 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>. Acesso: 20 de octubre. 2016.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MASTRODI, J.; ALVES, S. E. A segurança jurídica da posse como

pressuposto do direito fundamental à moradia. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 27-49, jan. 2017. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23262/19532>. Acceso: 27 de mayo. 2020.

MASTRODI, J.; IFANGER, F. C. A. Sobre o conceito de política pública. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 2, n. 9, p. 3-16, jul. 2020.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 125.

MARQUES, C. A. M.; MARQUES, C. G. P. O Direito Urbanístico e o desafio da gestão ambiental sustentável no município. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 189, jul./dez. 2011. Disponible en: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/232>. Acceso: 6 de mayo. 2020.

ONU. Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. 1 – *Derecho a la Ciudad y Ciudades para Todos*. Políticas 1 y presentadas el 29 de febrero 2016.p.5 Disponible en: www.habitat3.org. Acceso: 20 de octubre. 2019.

ONU. *Observación general N. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 12 de diciembre de 1991. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf. Acceso: 8 de noviembre. 2016.

ONU. Conference on Housing and Sustainable Urban Development. *Documento de Políticas da Habitat III. 9 – Serviços Urbanos e Tecnologia*. Publicado em 29 de feb. de 2016. Disponible en: <https://www2.habitat3.org/bitcache/5b9148a60fadad9bee290d6b714bc6eca1c79ca0?vid=587264&disposition=inline&op=view>. Acceso: 20 de octubre. 2019.

ONU. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 1948. Disponible en: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre, 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976, ratificada por Brasil el 24 de enero de 1992. Brasilia: Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio

de Justicia, 1992. Disponible en: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-derechos-de-económico-socio-cultural-y-1966.html> internacionales. Acceso: 23 de marzo. 2020

ONU. Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. 1996. Disponible en: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992. Disponible en: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. 2000. Disponible en: <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponible en: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU. The United Nations Conference on the Human Environment. 1972. Disponible en: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU. *The Vancouver Declaration on Human Settlements*. 1976. Disponible en: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>. Acceso: 27 de julio. 2020.

ONU-HÁBITAT – PNUMA. Tema de papel 19 Hábitat III. *Transporte y movilidad*. 2015. p. 1 Disponible en: <https://www.habitat3.org/bitcache/7279435b76383793a706b8e2ec7fb1471a70cfce?vid=557243&disposition=inline&op=view>. Acceso: 20 de octubre. 2019.

PGDC – PLATAFORMA GLOBAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. *El Derecho a la Ciudad*. 2016. Disponible en: <https://www.right2city.org/es/el-derecho-a-la-ciudad/>. Acceso: 12 de mayo. 2020.

QUADRA, T. Apartamentos populares são entregues com rachaduras: famílias reclamam de vazamentos, buracos nas paredes e tetos, janelas sem vedação e até sem vidro. *Correio Popular*, 9 dez. 2012. Disponible

en: http://correio.rac.com.br/_conteudo/2012/12/capa/campinas_e_rm-c/16112-apartamentos-populares-sao-entregues-com-rachaduras.html. Acceso: 20 de febrero. 2020

QUIROZ, S. W. *La investigación jurídica*. Lima: [s.n.], 1998.

RANGEL, H. M. V.; SILVA, J. V. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 57-78, jul./dez. 2009. Disponible en: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/77>. Acceso: 1 de mayo. 2020.

REIS, J. E. A. Direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 289-314, jul./dez. 2013. Disponible en: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/416>. Acceso: 15 de mayo. 2020.

RODRIGUEZ, M.; SOARES, C.; GUEDES, A. L. A. *Smart cities – cidades inteligentes nas dimensões: planejamento, governança, mobilidade, educação e saúde*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2020.

SACHS, I. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SOUZA, C. Política pública: una revisión de la literatura. *Sociologia*, Porto Alegre, año 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponible en: www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acceso: 20 de febrero. 2020.

TANSCHKEIT, P. O que a Nova Agenda Urbana propõe para as cidades. *WRI Brasil*, 20 out. 2016. Disponible en: <http://wricidades.org/noticia/o-que-nova-agenda-urbana-prop%C3%B5e-para-cidades>. Acceso: 22 de noviembre. 2016.

Artículo recibido en: 29/05/2020.
Artículo aceptado en: 04/08/2020.

Cómo citar este artículo (ABNT):

ALVES, E. D.-S. et al. La falta de políticas públicas de movilidad urbana restringe el derecho a la vivienda adecuada. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. XX-XX, mayo.-ago. 2020. Disponible en: <http://>

www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1862. Acesso: día de mes. año.

MEIO AMBIENTE: UM DIREITO FUNDAMENTAL DE SEGUNDA CATEGORIA

José Adércio Leite Sampaio¹

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

Elcio Nacur Rezende²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

RESUMO

No Brasil, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Seu reconhecimento se tem dado à base de considerações formais e dogmáticas. A falta de elementos conceituais e justificantes mais aprofundados talvez explique um tratamento legislativo e judicial pouco deferente a esse direito. Na prática, o Direito Ambiental ainda é tratado como se fosse um capítulo do Direito Administrativo ou um Direito Administrativo Especial, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental de segunda classe. Este texto objetiva explicar esse tratamento jurídico, apontando seus multifacetados aspectos, concluindo pela necessidade de se conferir ao meio ambiente maior proteção. Foi utilizada a metodologia hipotética dedutiva, concluindo-se pela necessidade da elaboração de uma doutrina e jurisprudência que seja capaz de conferir uma efetiva proteção ambiental.

Palavras-chave: direito fundamental; direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; Supremo Tribunal Federal.

1 Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da República. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-4811> / e-mail: joseadercio.contato@gmail.com

2 Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara. Procurador da Fazenda Nacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2369-8945> / e-mail: elcionrezende@yahoo.com.br

ENVIRONMENT: A SECOND-RATE FUNDAMENTAL RIGHT

ABSTRACT

In Brazil, the right to an ecologically balanced environment is a fundamental right. Its recognition has been based on formal and dogmatic considerations. The lack of more in-depth conceptual and justifying elements may explain the legislative and judicial treatment that has little respect for this right. In practice, Environmental Law is still treated as if it were a chapter of Administrative Law or a Special Administrative Law; and the right to an ecologically balanced environment, as a fundamental second-class right. This text aims to explain this legal treatment, pointing out its multifaceted aspects. The hypothetical deductive methodology was used, concluding that there is a need to develop a doctrine and jurisprudence that is capable of providing effective environmental protection..

Keywords: *Federal Court of Justice; fundamental right; fundamental right to an ecologically balanced environment.*

INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado no Brasil um direito fundamental. Como se verá, o Supremo Tribunal Federal o afirmará em diversas oportunidades. Todavia, pouco se tem debatido acerca dessa fundamentalidade.

Nesse quadro, apresenta-se como problemática deste estudo a indagação: o que faz de um direito ou uma pretensão, fundamental? Depois, quais as consequências jurídicas e políticas que advêm dessa consideração? Esse é um debate que precisa ser enfrentado pela literatura constitucional e ambiental no País.

O tema central é, portanto, a pesquisa sobre o acolhimento da fundamentalidade de um direito a partir apenas de sua consideração dogmática pode enfraquecê-lo, quando for desafiado por outras pretensões ou interesses. Os juízos de adequação legislativa e de aplicação judicial costumam ser-lhe menos exigente, dando maior proteção prática aos seus desafiadores, especialmente quando se trata de interesses econômicos.

Justifica-se o presente texto, a partir da afirmação de que tal tese precisa de confirmação e que se espera seja dada no presente artigo.

Objetiva-se, por isso, fazer uma revisão bibliográfica e um apelo à jurisprudência, nomeadamente do Supremo Tribunal Federal, para analisar se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (DMAEE) é efetivamente tratado como tal, um direito fundamental.

1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

A definição de um direito fundamental não é das mais simples. É preciso que se reúnam elementos formais e materiais, jurídicos e sociológicos, políticos e históricos para sua formulação. No Direito, costuma-se valer apenas de seu aspecto formal: fundamental é aquilo que a Constituição diz que é. Mas o entendimento do que a Constituição “diz” ser é em si problemático. A Constituição brasileira, por exemplo, dedica o Título II aos “Direitos e Garantias Fundamentais”. Estariam sob esse Título todos os direitos fundamentais, por ela, reconhecidos? Qualquer iniciante nos estudos de Direito Constitucional responderá negativamente, baseado, na linha do pensamento dogmático e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O Tribunal já reconheceu que alguns direitos dos contribuintes,

presentes – ainda que na forma de garantias institucionais – no art. 150 da Constituição, integram o patrimônio da jusfundamentalidade (BRASIL, 2014a; 2014b).

Nenhum repertório será exaustivo nem estático, em virtude da possibilidade sempre posta no horizonte de construção hermenêutica da Corte. Ao que interessa na apresentação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essa dimensão formal foi cumprida. Embora tenha sido afirmado no art. 226 da Constituição, a léguas jurídicas de distância normativa daquele Título II, o Supremo Tribunal Federal já o reconheceu como fundamental. Quem não se lembrará do profundo voto do ministro Celso de Mello que, de modo emblemático, inseriu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no rol de jusfundamentalidade. A ementa é um neon conceitual:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral (BRASIL, 2005).

Estava dita, além da fundamentalidade a dimensionalidade (geracional) do direito, sua transindividualidade e transgeracionalidade, sua raiz solidarista, seus promotores ou passivos sujeitos da relação jusfundamental (Estado e coletividade). Precisava ser dito mais alguma coisa para o Direito. Para alguns, não. O próprio STF teria assumido para si, com esse reconhecimento, uma tarefa de realização que haveria de realizar, sob pena de tutela insuficiente. É um tema que se discutirá em breve. O que resta a afirmar é que a afirmação de um direito como fundamental não se pode resumir à retórica ou apologética de sua classe. Ele deve ser tratado como tal e se devem buscar elementos materiais que embasem sua qualidade.

A construção do argumento de fundamentalidade pelo Supremo Tribunal Federal valeu-se da sistematicidade constitucional que perpassa as frestas do parágrafo segundo do art. 5º (dimensão jurídica). Mas ela foi resultado de uma confluência de elementos materiais que a embasara: a interpelação da circunstância histórica e factual (sua dimensão sociológica ou empírica) e o apoio em quase sempre ousadas ou ao menos inovadoras

literaturas (dimensão epistêmica), que refletem o resultado de lutas e conflitos sociais nem sempre visíveis (ou expressos) nesse “processo de revelação” (dimensão política).

Aliás, esse é o processo típico de afirmação dos direitos “in fieri”. Eles podem tanto já estar presentes na forma de reivindicações ainda não suficientemente amadurecidas em qualquer das quatro dimensões de positividade jusfundamental ou, mais especificamente, do “direito judicial jusfundamental”; como ainda viverem num futuro que mais ou menos se avizinha. Não haverá desaviso, se em breve se estiver falando e reivindicando um direito fundamental robótico ou clônico (MEHLMAN, 2012; ROBERTSON, 2014; GUNKEL, 2018). A ficção é forma tanto de simular quanto de antecipar situações virtuosas ou problemáticas da existência individual e social da humanidade.

As lutas e conflitos, os existentes e em devir, são traduzidos em argumentos jurídicos materiais de justificação de um direito fundamental (SAMPAIO, 2004; DUSSEL, 2015). As massivas intervenções humanas no ambiente levaram a um quadro tóxico de periclitamento à saúde e à vida, com sérios reflexos à igualdade, denunciados pelos anseios de justiça ambiental, mobilizando energia de organização da sociedade e de lutas jurídicas e sociais, políticas e, por vezes, físicas que exigiram um arbitramento político e constitucional, dada a proporção a que chegaram. Como não se pode admitir que seja dado um salto lógico entre a concretude do real (das reivindicações que afloraram dos conflitos) e a abstração generalizante da norma, costuma-se buscar norma de inferência, lógica ou paralógica, que fundamente o juízo de afirmação. A literatura inovadora e ousada serve em grande escala para definir essa inferência.

O apelo tautológico é mais comum no caso do DFMAEE: o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, dada sua importância ou indispensabilidade para a sadia qualidade da vida, preferencialmente, humana (RENEDO, 2002). Ele é fundamental, porque é importante, é indispensável, é fundamental. Esses adjetivos costumam vir com justificativas que reportam à vida ou à saúde, embora, mais recentemente, não falem apelos a justificações pós-humanistas, de uma difusa titularidade por animais não humanos ou mesmo da Gaia ou da Pachamama. Costura-se, assim, o elemento material ao direito.

Os argumentos materiais se aliam ao componente formal (e vice-versa) para equipar uma dada situação, qualidade ou posição jurídica de uma retórica – quase apologética – de um direito fundamental. Nem sempre,

porém, extraindo-se daí as consequências jurídicas adequadas. Faltam-lhe atributos jurídico-constitucionais que a tornam distinguíveis dentro do arsenal de conceitos e direitos: servir de escudo contra incursões majoritárias que amesquinhem ou ponham em risco minorias. A velha – nem por isso desgastada – fórmula dworkiana de “trunfos” dos indivíduos ou da minoria (DWORKIN, 1977; TRIBE; DORF, 2007). Essa resistência existencial – e do mundo empírico – se transporta na linguagem deontica de uma posição jurídica de resistência a intervenções legislativas que promovam aquele amesquinamento ou risco. A “liberdade de configuração do legislador” é, na verdade, uma vinculação a um dever de tutela que suficientemente assegure a convivência de outros interesses constitucionais conflitantes aos das minorias sem que as ponham em risco nem lhes amesquinem. Pôr em risco é desafiar sua integridade física ou moral, sincrônica e diacronicamente. Amesquinhar é deixar de tratar-lhes – e às suas pretensões – com o devido respeito e consideração. Esse é um problema sério na delimitação do DFAEE.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO LEVADO A SÉRIO – DEVERES EMPÍRICOS DAS INTERVENÇÕES LEGISLATIVAS E DOS CONTROLES JUDICIAIS

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem suas particularidades que vão além de um índice elevado de indeterminação semântica e de uma necessidade de conhecimentos que estão fora do Direito. Mais do que em qualquer outro domínio jurídico, as “ciências auxiliares” aqui são determinantes na atribuição de sentidos aos institutos e na formulação de políticas públicas de promoção jusfundamental (CARREÑO, 2019). É um aspecto que quase sempre passa despercebido ou não recebe a devida atenção. As particularidades, como se disse, estão também dentro do Direito.

A natureza dos bens jurídicos tutelados e a necessidade de sua proteção eficaz justificam o desenvolvimento de princípios como o poluidor-pagador e a precaução³. Ambos, bem ou mal, reconhecidos pelo Supremo

3 O STF já reconheceu a precaução como princípio do direito ambiental. Sua aplicação é, todavia, problemática. A própria decisão em comento parece se contradizer ao mencionar que a incerteza exige silêncio das Cortes: “A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe autocontenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado por suas próprias escolhas”. (ADC 42. Item 18 da Ementa). Num tempo é que a incerteza é novo normal, a adoção dessa doutrina pode significar a negativa de jurisdição, notadamente no campo ambiental.

Tribunal Federal, importam outro: a inversão do ônus da prova⁴. Cabe ao proponente de intervir no ambiente provar que não ocorrerão danos além dos aceitáveis no “trade-off” de custos e benefícios, assim como ao que está respondendo por danos ambientais demonstrar que não os causou ou o fez em menor escala.

Esse princípio, ainda restrito ao processo, há de ser aplicado também às políticas públicas que resultem em maior intervenção ecológica: cabe a seus formuladores demonstrarem, com suportes fáticos e prognoses verosímeis, que não haverá comprometimento sério à integridade ecossistêmica ou, se houver, que houve um juízo de adequado sopesamento entre interesses preservacionistas e os benefícios gerados com a nova política, a ponto de justificar o “trade-off” ambiental⁵. A presunção de constitucionalidade de uma lei ou ato administrativo não pode desconsiderar essa inversão.

Ao contrário, deve contemplá-la. Só há presunção se houver elementos bastantes de correção da prognose. O próprio Supremo Tribunal, valendo-se de entendimento de seu par estadunidense, afastou a possibilidade de escrutínio empírico da escolha do legislador que se pode fundar em “especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos”⁶. Alterações legislativas supostamente mais gravosas ao meio ambiente devem estar ancoradas em evidências empíricas que permitam ao intérprete identificar a justeza de seus prognósticos e a correção dos argumentos de justificação empregados.

Ao legislador é dado um amplo espaço na construção discursiva de consensos possíveis, segundo a normatividade de pretensões de certeza e correção moral e ética, e a faticidade de acordos equânimes de interesses, que, dentro de seu espaço de discricionariedade, deve estar imune ao

4 A matéria é pacífica no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 618). No STF, há reconhecimento em matéria de defesa do consumidor (Pleno. ARE-ED-AgR 1224559/PR. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11/11/2019). O assunto não foi enfrentado em recurso extraordinário por dispor sobre questão intraconstitucional (1a. Turma. AI-AgR 794553/RS. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 18/06/2013).

5 Em domínios gerais, o controle é mais deferente, defendendo alguns a “não controlabilidade das prognoses legislativas” (CANOTILHO, 1991, p. 1123). Na Alemanha, a falta ou falha de prognósticos, *ab initio*, pode levar à nulidade da lei. O erro de prognóstico, verificável apenas *a posteriori*, não permite controle, desde que tenha sido feito no âmbito de um processo legislativo regular (MENDES, 2000). Sobre a necessidade de realização de uma prognose legislativa, balizada, inclusive, em dados empíricos, como exige expressamente o art. 170 da Constituição suíça (SCALCON, 2017; BICKENBACH, 2016).

6 No item 17 da ementa à ADC 42 se lê: “A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juizes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana *FCC v. Beach Communications, Inc.* 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que ‘a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos’ (‘Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data’).”

escrutínio judicial (HABERMAS, 2005). Não quer isso dizer que esteja inteiramente livre de controle de seus prognósticos. As cortes, aliás, vão e vêm nessa doutrina de insindicabilidade. O próprio juízo de ponderação, tão caro ao Supremo Tribunal Federal, é uma forma de perscrutação dos motivos instrumentais da opção legislativa. A franquia tem limite.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (POUCO) LEVADO A SÉRIO – DEVERES EMPÍRICOS DAS INTERVENÇÕES LEGISLATIVAS E DOS CONTROLES JUDICIAIS DESCUMPRIDOS

A linguagem constitucional é vezeira em dar nomes aos supostos testes de resolução dos conflitos entre interesses constitucionalmente protegidos. Razoabilidade, proporcionalidade, ponderação, sopesamento e concordância prática são algumas denominações, ora diferenciais, por matriz teórica ou relacional; ora equivalentemente empregadas, por erro ou deliberação, para resolver conflitos constitucionais. Não passam de operações semântico-sintáticas que se balizam pela coerência e coesão argumentativa, mais do que por seu aspecto pragmático, embora, seja esse, no fundo, o mais decisivo. O “pragma” da linguagem aqui se refere tanto à consideração dos efeitos da operação, denunciada, nalguns fóruns, como consequencialista e invasiva dos domínios políticos; quanto pelas motivações profundas da decisão, relegadas a estudos das ciências sociais e à historiografia dos jogos de linguagem do sistema de dominação (TANFORD, 1990; STINSON, 1997; NORTON, 2006; GIBSON, 2008; RACHLINKSKI, 2010)⁷.

O juiz é um “ser-no-mundo”, submetido às contingências de seu tempo e aos seus preconceitos. Não é um autômato, máquina ou robô. Sua imparcialidade é sempre uma parcialidade refreada por um sentido deontológico de correção, mas é incapaz de subtraí-lo dos embates valorativos, especialmente, em domínios de interação entre demandas de (sub)sistemas sociais que lhe (im)pressionam⁸. A cultura do Antropoceno, por exemplo, o embebe e às suas decisões, podendo tornar razoáveis e proporcionais muitas intervenções legislativas que traduzem valores econômicos sobrepostos a interesses ambientais, cuja prevalência, em outros domínios, por exemplo, na venda de órgãos humanos ou na celebração de contratos de

⁷ Não é diferente em outros processos decisórios (HASTIE; DAWES, 2009).

⁸ Vejam-se as indicações na nota anterior e, especialmente: Prado (2003), Ribeiro (2006) e Gibson (2008). Ainda: Irwin e Real (2010), Neitz (2013) e Carvalho (2020).

escravitude sexual, seria inteiramente refutada, por desarrazoada, desproporcional, absurda. Nesse sentido:

Percebe-se, portanto, que a crise socioambiental traz consigo uma nova dimensão de direitos fundamentais – chamada de terceira dimensão – a qual impõe ao Estado de Direito o desafio de inserir, entre suas tarefas prioritárias, a proteção do meio ambiente. Desvincilha-se de uma visão puramente antropocêntrica para o antropocentrismo alargado, que justifica um novo standard estatal, cujos fundamentos se desenvolvem sobre prescrições constitucionais, democráticas, sociais e ambientais (KALIL, FERREIRA; 2017, p. 329).

A própria equivalência aqui enunciada será, certamente, vista como despropositada. O domínio do econômico sobre o corpo, a sexualidade e a liberdade seguem uma gramática diferente daquela que lida com o ecológico. Nem sempre, porém, foi considerado desproporcional o instituto da escravidão – o sexo como acessório e franquia do principal. Nos debates em torno de uma eventual lei que abolisse a escravidão no Brasil, pesaram, durante muitos anos, argumentos que defendiam a propriedade e o direito adquirido contra a figura jurídica da escravidão (COSTA, 1997; 1999; GRINBERG, 1998-1999; SAMPAIO, 2004; MENDONÇA, 2008), atualmente atentatória ao sistema de direitos e à dignidade humana. Fossem os termos moda ao tempo, não seria difícil encontrar, na literatura da época, que tal intervenção no Estado nas relações privadas seria desarrazoada e desproporcional.

Embora seja negada a hierarquização entre direitos fundamentais, os exemplos acima dados, mostram que, na prática, ela existe. A tolerância à intervenção do legislador no âmbito normativo e de incidência do direito é seu melhor termômetro. Quanto mais tolerante, menos “fundamental”⁹. É o império do tempo, de suas contingências e valores; uma faticidade que desafia o sentido da normatividade.

O institucionalismo, sobretudo, de apelo democrático refuta essas notas: cabe ao legislador definir os espaços de proteção jusfundamental, atendendo ao mandamento de justa causa, do “devido” processo constitucional ou da proporcionalidade, por meio do escrutínio da ponderação, que há de respeitar, no limite, o conteúdo essencial do direito (HÄBERLE, 1997; SAMPAIO, 2013). Não haveria relação de prioridade entre direitos, portanto, mas uma tarefa de “harmonização de valores constitucionais”.

Logo se poderia encontrar no conteúdo essencial do direito, como limite dos limites, seja no resíduo da proporcionalidade (em seu matiz

9 Outra forma de ver o problema é a partir do direito, interesse ou bem que justifica a limitação ou intervenção ao direito. Veja-se: Gervier (2014) e Sampaio (2015).

relativo), seja na inexpugnável dignidade humana (em sua feição absoluta), o elemento de identificação do ponto vedado de ultrapassagem do legislador e equipará-lo à zona proibida de amesquinamento ou risco sério à minoria, fazendo um amálgama – recorrente e tantas vezes equivocado – entre Dworkin e a Jurisprudência Constitucional alemã (SAMPAIO, 2013).

Mesmo essa mistura pode esconder a diferença de tratamento dispensado à “arbitragem” dos conflitos entre direitos. Uma rápida pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal mostra como há uma deferência maior ao legislador no estabelecimento das fronteiras do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, se comparado a outros direitos fundamentais¹⁰. A economia socava o núcleo de proteção ambiental com muito mais facilidade, constringendo-lhe o que seria um conteúdo essencial. Aliás, essa é uma tendência na jurisprudência comparada. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por exemplo, reluta em dar razão a argumentos em defesa do meio ambiente. A discricionariedade técnica e política se sobrepõe às teses preservacionistas com bastante frequência (FARBER, 1996; LAZARUS, 1999; PAUTZ, 2016). Mas há um crédito a ser dado ao par americano do Supremo Tribunal Federal: a proteção ambiental lá tem sede meramente legal.

Talvez a decisão mais emblemática que se possa trazer a exame seja aquela em que o STF examinou a constitucionalidade da Lei n. 12.651/2012, que instituiu o novo Código Florestal. Havia questionamentos sérios sobre os retrocessos trazidos pela nova legislação, que, esperava-se, o STF haveria de corrigir, afinal, tratava-se um direito fundamental de especial grandeza, sedo o ambiente “essencial” à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Logo na ementa da decisão, um portal de frustração das expectativas: “a capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe autocontenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado por suas próprias escolhas” (BRASIL, 2018).

A deferência ao legislador era necessária, não apenas, pelas incertezas técnicas, que segundo o Tribunal, existiam em relação a uma série de assuntos em debate, mas também, a seu ver, em virtude da abertura do procedimento de elaboração da lei à sociedade. Enfatizou-se que mais de setenta audiências públicas foram realizadas, o que conferia maior transparência e adicional legitimidade às decisões legislativas, reforçando a “discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição”. Sob essas premissas, o argumento de atentado ao

¹⁰ Sobre a jurisprudência do Tribunal em matéria ambiental: Wedy (2008), Vilani (2009), Rocha (2013) e Gaio (2015).

princípio [constitucional] da vedação do retrocesso não poderia sobrepor-se ao princípio democrático, nem justificar o afastamento de “arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo”. Tampouco poderia ser aplicada a “tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve[ria] sempre prevalecer”, associada de maneira apressada, no julgamento, ao “in dubio pro natura”, pois caberia ao agente “regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos” (BRASIL, 2018). Note-se quão caros são esses elementos de definição, verdadeiras “ferramentas conceituais” do direito fundamental.

O Tribunal parecia, no entanto, propenso a deixar na mão do Congresso a definição da política pública ambiental e, de arrasto, o conteúdo do direito fundamental pertinente, o que pareceria uma contradição com a definição de fundamentalidade de um direito. É certo que os ministros chegaram a declarar quatro dispositivos inconstitucionais e a outros seis deram interpretação conforme a Constituição. Por outro lado, declararam a constitucionalidade de trinta e três deles. O que chama a atenção é a delegação plena da competência de disposição de vários institutos ambientais aos legisladores, sem exigência de razões técnicas para justificar as escolhas feitas.

O reconhecimento de que o legislador poderia alterar a extensão das áreas de proteção permanente sequer atentara para o significado de tais áreas. Reduzir sua dimensão em 10 ou 50% causaria algum impacto nos fluxos gênicos ou migratórios? Promoveria maior ou menor assoreamento de rios e lagos? Por que motivo se alterou o marco para a medição da área de preservação ambiental ao longo de rios e cursos d’água, passando a ser o leito regular respectivo, e não mais seu nível mais alto? Que critério técnico se teria valido para admitir o cômputo das APPS no percentual da reserva legal? Aliás, qual a função ecológica da reserva legal que pudesse autorizar a lei a dispensar sua existência na exploração de potencial de energia hidráulica e construção ou ampliação de rodovias e ferrovias? Não bastaria estabelecer um juízo de aplicação formal de interesses contrapostos mais soberanos como a propriedade ou a prestação de serviços de energia elétrica, de atendimento do direito ao transporte e de integração das regiões do país.

Tais vetores de “policy” poderiam perfeitamente justificar a medida legislativa, mas a tanto era preciso se saberem os efeitos ecossistêmicos que teriam e, assim, realizar-se um sopesamento mais apurado. Dá-se a impressão de que os institutos ambientais são “ornamentos biológicos” (e

“retóricos”) sem funções ecológicas e que estão à disposição do legislador como lhe aprouver. É bem interessante que, na discussão sobre a possibilidade de introdução de espécies exóticas para recomposição de reservas legais, preocupou-se com elementos empíricos e técnicos, ao dizer que inexistiam “provas científicas de que utilização de espécies exóticas para o reflorestamento de biomas sempre prejudica as espécies nativas ou causa desequilíbrio no habitat” (BRASIL, 2018). Valem, portanto, num caso; não interessam noutros. Numa autocontenção anticonsequencialista, validou, ainda, a anistia àqueles que causaram danos anteriores a 22 de agosto de 2008. No entender da Corte, cabe ao legislador “estabelecer uma espécie de marco zero na gestão ambiental do país”, como se as normas até então em vigor não existissem. Sério? Em matéria ambiental? Nem se cogitou dos sinais que se emitiam à criação de expectativas de novos perdões como se, indiretamente, fosse criada uma licença a desmatar. O controle dos fatos legislativos ficou a dever, tão inconstante quanto discricionário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. O Supremo Tribunal Federal já o afirmou diversas vezes. Essa é a justificativa formal ou dogmática da jusfundamentalidade. A ela se devem agregar aspectos sociológicos e empíricos, como os efeitos sociais, econômicos e ecossistêmicos da degradação ambiental; seus aspectos epistemológicos, sobretudo com sua defesa pela literatura especializada; e sua projeção política, a partir das lutas e conflitos sociais que geram as questões a ela (degradação) relacionadas.

Dada a imprecisão semântica do “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, o legislador e o juiz têm de recorrer aos domínios da técnica e da ciência para disciplinar de modo adequado seu conteúdo. Entretanto, para que seja respeitado o conteúdo essencial desse direito, é preciso que alguns princípios sejam considerados, especialmente porque, quase sempre, a tarefa de concretização envolve um “trade-off” com outros interesses, notadamente de expressão econômica.

Ao legislador é dado um amplo espaço na construção discursiva de consensos possíveis, segundo a normatividade de pretensões de certeza e correção moral e ética, e a faticidade de acordos equânimes de interesses, que estão dentro de seu espaço de discricionariedade. Não significa dizer que esteja inteiramente livre de controle das bases empíricas e dos prognósticos que empregou no exercício de sua tarefa.

Cabe-lhe demonstrar à sindicância judicial que se utilizou de elementos técnicos adequados em seu exercício de ajustamento prático, não tendo sido a lei e a política que implementa mera roupagem legislativa da predominância *a priori* e incondicionada dos interesses contrapostos. Terá de provar que, segundo seu cálculo, não haverá comprometimento à integridade ecossistêmico-social ou, se houver, que este está devidamente justificado pelos benefícios gerados com a nova política legislativa adotada. A inversão do ônus da prova mitiga ou afasta a presunção de constitucionalidade de uma lei, sempre que ela afetar seriamente o ambiente ou importar um retrocesso ao quadro de proteção vigente. É uma decorrência da própria natureza do direito envolvido, do primado do “*in dubio pro natura*”, do princípio da prevenção e do usuário ou poluidor-pagador. Chame-se-lhe de princípio do legislador-interventor.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora seja apologética à fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não lhe confere a proteção devida. O exame da constitucionalidade do Código Florestal revela bem isso. As incertezas sobre o grau de afetação do ambiente causado pela política legislativa adotada encontravam-se no espaço de sua livre apreciação, segundo a Corte. Se o juiz constitucional não sabe ou não se sente legitimado a lidar com incertezas, a proteção ambiental estará refém dos ajustes que fizer o Legislativo. Significa afirmar, em última instância, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito legal e não fundamental. Essa consideração leva a outra: o Direito Ambiental não passaria de uma especialização do Direito Administrativo, contagiado pela lógica do Estado. Com um agravante, para alguns, um pleonasma: do Estado e da economia.

REFERÊNCIAS

BICKENBACH, C. Legislative Margins of Appreciation as the Result of Rational Lawmaking. In: MEßERSCHMIDT, K.; OLIVER-LALANA, A. D. (eds.). *Rational lawmaking under review*. Nürnberg; Zaragoza: Springer, 2016. p. 235-256.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *ADIMC 3540/DF*. Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/09/2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=387260>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1a. Turma. *AI-AgR 794553/RS*. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 18/06/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *RE 636941/RS*. Rel. Min. Luiz Fux, j. 13/02/2014a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=5581480>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *ADI 4628/DF*. Rel. Min. Luiz Fux, j. 17/09/2014b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7310046>. Acesso em: 15 mar. 2020;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *ADC 42/DF*. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28/02/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *ARE-ED-AgR 1224559/PR*. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11/11/2019.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

CARREÑO, S. M. A. El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: Reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 10, n. 1, p. 1-26, 2019.

CARVALHO, A. D. Z. *Imagens da imparcialidade entre o discurso constitucional e a prática judicial*. São Paulo: Almedina, 2020.

COSTA, E. V. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6. ed. São Paulo: Unesp, 1999;

COSTA, E. V. *Da senzala à colônia*. 4. ed. São Paulo: Unesp, 1997.

DUSSEL, E. Direitos humanos e ética da Libertação: pretensão política de justiça e a luta pelo reconhecimento dos novos direitos. *Revista InSURgênica, Brasília*, ano, v. 1, p. 121-135, 2015.

DWORKIN, R. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

FARBER, D. A. Is the Supreme Court Irrelevant – reflections on the judicial role in Environmental Law. *Minnesota Law Review*, v. 81, p. 547, 1996.

GAIO, D. *A interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano*. Curitiba: Renovar, 2015.

GERVIER, P. La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par

l'ordre public. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 4, p. 105-112, 2014.

GIBSON, J. L. Challenges to the impartiality of state supreme courts: legitimacy theory and “new-style” judicial campaigns. *American Political Science Review*, v. 102, n. 1, p. 59-75, 2008.

GRINBERG, K. Em defesa da propriedade: Antônio Pereira Rebouças e a escravidão. *Afro-Ásia*, Salvador, n. 21-22, p. 111-146, 1998-1999.

GUNKEL, D. J. *Robot rights*. Cambridge: MIT Press, 2018.

HÄBERLE, P. *La Libertad Fundamental en el Estado Constitucional*. San Miguel: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.

HABERMAS, J. *Facticidad y Validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2005.

HASTIE, R.; DAWES, R. M. *Rational choice in an uncertain world: the psychology of judgment and decision making*. London: Sage, 2009.

IRWIN, J. F.; REAL, D. L. Unconscious influences on judicial decision-making: the illusion of objectivity. *McGeorge Law Review*, v. 42, p. 1-18, 2010.

KALIL, A. P. M. C.; FERREIRA, H. S. A dimensão socioambiental do Estado de Direito. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 329-359, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1010/549>. Acesso em: 5 jun. 20.

LAZARUS, R. J. Thirty years of Environmental Protection Law in the Supreme Court. *Pace Environmental Law Review*, v. 17, p. 1-32, 1999.

MEHLMAN, M. J. *Transhumanist dreams and dystopian nightmares: the promise and peril of genetic engineering*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2012.

MENDES, G. F. Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 1, n. 8, 2000. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/1063/1047>. Acesso em: 11 mar. 2020.

MENDONÇA, J. M. N. *Entre a mão e os anéis: a Lei dos Sexagenários e os caminhos da abolição no Brasil*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008.

NEITZ, M. B. Socioeconomic bias in the Judiciary. *Cleveland Stata Law Review*, v. 61, p. 137-165, 2013.

NORTON, M. I. et al. Mixed motives and racial bias: the impact of legitimate and illegitimate criteria on decision making. *Psychology, Public Policy, and Law*, v. 12, n. 1, p. 36-55, 2006.

PAUTZ, M. C. Regulating Greenhouse gas emissions: The Supreme Court, the Environmental Protection Agency, Madison's "Auxiliary Precautions," and Rohr's "Balance Wheel". *Public Integrity*, v. 18, n. 2, p. 149-166, 2016.

PRADO, L. R. A. Neutralidade e imparcialidade dos juizes? In: GROENINGA, G. C. (org.). *Direito de família e psicanálise: rumo a uma nova epistemologia*. Rio de Janeiro: Imago, 2003.

RACHLINSKI, J. J. Processing pleadings and the psychology of prejudgments. *DePaul Law Review*, v. 60, p. 413-430, 2010.

RENEDO, C. A. La difícil concepción del medio ambiente como derecho constitucional en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Político*, n. 54, p. 129-152, 2002.

RIBEIRO, I. C. *Robin Hood versus King John: como os juizes locais decidem casos no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2006.

ROBERTSON, J. Human rights vs. robot rights: forecasts from Japan. *Critical Asian Studies*, v. 46, n. 4, p. 571-598, 2014.

ROCHA, C. M. *O STF e o meio ambiente: a tutela do meio ambiente e sede de controle concentrado de constitucionalidade*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-05122013-154012/publico/Disertacao_Final_Caroline_Medeiros_Rocha.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020.

SAMPAIO, J. A. L. *Direitos fundamentais: retórica e historicidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SAMPAIO, J. A. L. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SAMPAIO, J. A. L. Direitos fundamentais como trufas da maioria. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 226-234, 2015.

SCALCON, R. L. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e

suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017.

STINSON, V. et al. How effective is the motion-to-suppress safeguard? Judges' perceptions of the suggestiveness and fairness of biased lineup procedures. *Journal of Applied Psychology*, v. 82, n. 2, p. 211-220, 1997.

TANFORD, J. A. The limits of a scientific jurisprudence: The Supreme Court and psychology. *Indiana Law Journal*, v. 66, p. 137-173, 1990.

TRIBE, L.; DORF, M. *Hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007

VILANI, R. M. A aplicação do conceito constitucional de desenvolvimento sustentável sob a perspectiva do STJ e do STF. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 63-79, 2009.

WEDY, G. O STF e o enfrentamento do conflito aparente entre o princípio da preservação do meio ambiente e o princípio do desenvolvimento econômico e da livre iniciativa. *Direito Federal. Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil*, Brasília-DF, v. 23, p. 175-202, 2008.

Artigo recebido em: 10/06/2020.

Artigo aceito em: 30/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

SAMPAIO, J. A. L.; REZENDE, E. N. Meio ambiente: um direito fundamental de segunda categoria. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 273-289, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1875>. Acesso em: dia mês. ano.

ALFABETIZAÇÃO ECOLÓGICA: UN INSTRUMENTO PARA LA EFECTIVIDAD DE LA SOSTENIBILIDAD Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza¹

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) |

Gabriel Real Ferrer²

Universidad de Alicante (UA) |

Alex Sandro Gonzaga Stein³

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) |

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de la eco-alfabetización, término creado por el físico Fritjof Capra, como medio transformador y capacitador del ser humano para la creación de una sociedad sostenible, pautada en el conocimiento sistémico y del desarrollo sostenible, así como sus consecuentes desdoblamientos para la realización de los dictámenes del Artículo 225 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, que dice que todos tienen derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, así como son responsables de la defensa y protección de este medio para las presentes y futuras generaciones. Por lo tanto, el objetivo general es identificar la educación pautada en la Ecoalfabetización y su contribución al logro de una sociedad sostenible y de seres humanos ambientalmente conscientes y capaces de defender y proteger el medio ambiente. Como objetivos específicos, se busca conceptualizar la Ecoalfabetización, sustentabilidad y medio ambiente.

1 Doctorado en Derecho por la Universidad de Alicante (UA/ES). Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad por la Universidad de Alicante (UA/ES) y en Ciencia Jurídica por la Universidad del Vale de Itajaí (UNIVALI). Profesora del Programa de Posgrado *Stricto Sensu* en Ciencia Jurídica de la Universidad del Vale de Itajaí (PPCJ/UNIVALI/BRASIL). Líder del Grupo de Investigación Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad. Abogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8118-1071> / e-mail: mclaudia@univali.br

2 Doctor y Maestro en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad por la Universidad de Alicante (UA). Doctor Honoris Causa por la UNIVALI. Profesor en el Programa de Postgrado *Stricto Sensu* en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad, Doctorado y Maestría en Derecho, y en el Curso de Derecho en la Universidad de Alicante (UA). Profesor Visitante de la UNIVALI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6993-3373> / e-mail: gabriel.real@ua.es

3 Licenciatura en Comunicación Social con habilitación en Publicidad y Propaganda por la UNIVALI. Estudiante del Curso de Derecho de la UNIVALI. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7429-5898> / e-mail: lecostein@gmail.com

La investigación busca responder si ¿está el sistema educativo actual preparado para capacitar al individuo en ética y respeto por el medio ambiente? Justificase por su relevancia académica y social, considerando las reflexiones y contribuciones a través de la alfabetización ecológica, destacando la necesidad de empoderar al ser humano a nuevas habilidades basadas en el conocimiento sistémico y para un desarrollo humano sostenible. Como metodología, la base de la lógica inductiva se utilizó a través de la investigación bibliográfica y documental.

Palabras clave: ecolfabetización; educación; medio ambiente.

*ECOLOGICAL LITERACY: AN EFFECTIVE INSTRUMENT FOR
SUSTAINABILITY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION*

ABSTRACT

In this paper we study Eco-literacy, a term created by the physicist Fritjof Capra, as a way of transforming and enabling human beings to create a sustainable society, based on systemic knowledge and sustainable development, as well as its developments for the 1988's Brazilian Constitution's article 225 fulfilment, which says that everyone has the right to an ecologically balanced environment, as well as being responsible for this environment's defense and protection for present and future generations. Therefore, for the general objective, we identify education based on Ecolfabetization and its contribution to the achievement of a sustainable society as well as environmentally conscious human beings who are capable of defending and protecting the environment. For the specific objective, we conceptualize Ecolfabetization, sustainability and environment. In this research we try to answer if the current education system is prepared for training individuals for environmental ethics and respect? It is justified by its academic and social relevance, according to the reflections and contributions of ecological literacy, highlighting the need of empowering human beings with new skills based on systemic knowledge and for a sustainable human development. As the methodology, we applied the inductive logical base through bibliographical and documentary research.

Keywords: ecolfabetization; education; environment.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se observa una deficiencia del actual sistema de enseñanza en la formación del individuo, especialmente, al tratar sobre ética, moral y medio ambiente. El escenario es de una gran crisis de percepción y en ella ubicarse otras crisis como la ambiental, la económica, la ética y moral, como bien dijo Fritjof Capra.

El despertar de la conciencia ambiental proviene del conocimiento acerca de cómo la naturaleza se comporta, y de cómo el hombre depende y pertenece a la naturaleza. Para Capra (2006, p. 158), “[...] la forma correcta de acercarse a la naturaleza para aprender sobre su complejidad y belleza no es a través de la dominación y del control, sino a través del respeto, de la cooperación y del diálogo”.

En este sentido se hace necesario proponer un cambio de paradigma en la postura humana hacia el medio ambiente, rescatándose valores de que el hombre es un elemento de la naturaleza, y no su dominador. La ecología profunda viene, por lo tanto, a favorecer al rehuir del pensamiento antropocéntrico⁴ y al direccionamiento de los esfuerzos humanos para la percepción de que no pueden tratar de solucionar las cuestiones ambientales sin el reconocimiento del “[...] valor intrínseco de todos los seres vivos” (CAPRA, 2006, p. 126).

El formato en el cual las instituciones transmiten el conocimiento, proveniente de un modelo de educación superado, y que ya no trae las respuestas necesarias a los problemas actuales. Se hace necesario, entonces, una nueva ojeada al sistema educativo. Se presenta en este trabajo nuevas direcciones para la educación, pautados en la Ecoalfabetización – término creado por el físico Fritjof Capra, así como por el Centro de Ecoalfabetización – donde el objetivo se encuentra en esparcir acciones y valores sostenibles, transformando el planeta en un lugar socialmente justo, moralmente ético y ambientalmente sostenible, para las actuales y futuras generaciones.

Escindido en tres partes, la primera de ellas se refiere a los conceptos de medio ambiente y sus subdivisiones versadas en la Constitución de la

⁴ El antropocentrismo proviene de una palabra híbrida de composición griego-latina, del griego: *anthropos*, el hombre; del latín: *centrum*, el centro; Esta concepción convierte al ser humano en el centro del Universo, ascendiendo al estado de referencia máxima y absoluta de valores, alrededor del cual gravitan los otros seres. Según el punto de vista antropocéntrico, no habría protección ambiental si no hubiera un beneficio directo e inmediato para la especie humana, y todos los beneficios de la protección del medio ambiente deberían converger al hombre, el centro de todo el ambiente, como si la naturaleza y la sociedad pertenecieran a planes diferentes, oponiéndose el uno al otro (MILARÉ, 2014, p. 106).

República Federativa de Brasil de 1988. La segunda presenta el concepto de sostenibilidad y sus dimensiones, y la tercera habla de la importancia de la educación en la concreción de la protección al medio ambiente, la incapacidad de las actuales instituciones de enseñanza para alcanzar tal objetivo y los ideales de la Ecoalfabetización. La metodología emplea técnicas de la revisión bibliográfica y de fichas, a través de la lógica inductiva.

1 MEDIO AMBIENTE

Cada día el tema “medio ambiente” gana mayor espacio en la agenda internacional y en los debates políticos. Es evidente que esto se deriva del hecho de que cada día, también, los problemas ambientales son mayores en cantidad y en potencialidad. De hecho, el calentamiento global, el agujero en la capa de ozono, la escasez del agua potable, la destrucción de los bosques son algunos de los problemas ambientales que ponen en riesgo la calidad de vida de los seres vivos. Sin embargo, la mayoría de las veces, la expresión medio ambiente ha sido utilizada de forma superficial y en algunos casos, incompleta. Para algunos, significa la naturaleza en sí, dividida biológicamente a través de reinos, como el vegetal, el animal y el mineral, por ejemplo. Otros dan una mayor amplitud, incluyendo elementos artificiales a este “medio”, como las ciudades construidas por el ser humano, y aún elementos inmateriales, como los hábitos y la cultura de un determinado pueblo. Krzyszczak (2016, p. 4) dice que esa “heterogeneidad de percepción es el resultado del modo en que nos relacionamos con él”. Para el autor,

Doctrinalmente, no hay unanimidad entre especialistas en [su] concepto. En un sentido amplio, significa sitio, recinto o lugar de seres vivos y cosas. Hablando estrictamente, representa la combinación de todas las cosas y factores externos al individuo o población de individuos, que consiste en seres bióticos y abióticos y sus relaciones e interrelaciones (KRZYSCZAK, 2016, p. 4).

Migliari Junior (2001, p. 40) lo define como la “integración e interacción del conjunto de elementos naturales, artificiales, culturales y laborales que proveen un desarrollo equilibrado en todas sus formas, sin excepciones”. Pero es el físico Capra lo que trae una visión sistémica, deduciendo la idea de la conexión entre todo y todos, al decir que,

Es una visión sistémica que encuentra refugio en los campos de la ciencia moderna, como la física cuántica, según la cual el universo, como todo lo que lo compone, se compone de una red de relaciones en las que todas las partes están interconectadas (CAPRA, 1988, p. 51).

Para este trabajo, se adopta también el concepto legal atribuido a través de la Política Nacional del Medio Ambiente, establecida a través de la Ley 6.938/1981, en su artículo 3, que el medio ambiente es “el conjunto de condiciones, leyes, influencias e infra estructura de orden físico, químico y biológico, que permite, abriga y rige la vida en todas sus formas”. La CRFB incluyó cuatro esferas ambientales dentro de este concepto, amplificando el alcance del cual las leyes ambientales poseen eficacia: ambiente natural, artificial, del trabajo y cultural. Aunque estas esferas no serán abordadas detalladamente en este trabajo, es importante subrayarlas en este momento, para que se tenga noción de cuán integral se convierte en el efecto de la alfabetización ecológica en la efectividad de la sostenibilidad, en la propia protección de todos estos medios y, finalmente, del mantenimiento de la vida, tanto para las generaciones actuales, como para las futuras.

El medio ambiente natural (o físico) es el descrito por la Ley de Política Nacional del Medio Ambiente (ya descrita anteriormente) y de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, en su Artículo 225, compuesto por los recursos naturales, tales como el agua, el suelo, el aire atmosférico, la fauna y la flora.

Art. 225. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bueno para el uso común de las personas y esencial para una calidad de vida saludable, imponiendo al Gobierno y a la comunidad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

§ 1º – Para garantizar la efectividad de este derecho, compete al Poder Público:

[...]

VI – Promover la educación ambiental en todos los niveles de educación y conciencia pública para la preservación del medio ambiente (BRASIL, 1988).

El medio ambiente artificial es aquel formado por los espacios urbanos, o las ciudades. Abordando este tema, la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 describe en el Art. 182, que aborda la política urbana nacional:

Art. 182. La política de desarrollo urbano, llevada a cabo por el gobierno municipal, de acuerdo con los lineamientos generales establecidos por la ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes (BRASIL, 1988).

El medio ambiente del trabajo es aquel donde el ser humano ejecuta las actividades laborales, debiendo presentar condiciones salubres y ausencia de agentes que pongan en riesgo la salud, tanto física, como mental de

los trabajadores. Dentro de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, está amparado en el propio artículo 225, ya descrito, así como en el artículo 200, VIII:

Art. 200. El sistema de salud unificado es responsable, además de otros deberes, bajo los términos de la ley:

[...]

VIII – colaborar en la protección del medio ambiente, incluido el trabajo (BRASIL, 1988).

Es posible fijarse que el patrimonio cultural, incluyendo las relaciones culturales, turísticas, arqueológicas, paisajísticas y naturales es aquel que comprende el medio ambiente cultural, de acuerdo con lo que se describe en los artículos 215 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988:

Art. 215. El Estado garantizará a todos el ejercicio pleno de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará y alentará la valorización y difusión de las manifestaciones culturales (BRASIL, 1988).

Sin embargo, en que pese al ordenamiento jurídico brasileño haber acogido el concepto de medio ambiente, se observa que desde la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente, en Estocolmo (1972), hasta la última realizada en Río de Janeiro (2012), muchos son los desafíos para el mantenimiento de un medio ambiente equilibrado y sano en el planeta. Como indica Souza y García (2016, p. 14), “se revisan los objetivos, se recrean las agendas, sin embargo, la percepción del progreso es lenta. De hecho, hay una crisis medioambiental”. Muchos intereses involucrados, donde el desarrollo y el progreso económico a cualquier precio interrumpen cualquier intento de progreso y desarrollo ambiental. De acuerdo con el Informe Brundtland, un documento elaborado en 1987 estableciendo “estrategias ambientales a largo plazo para lograr una [...] mayor cooperación entre los países desarrollados y los países en diferentes momentos de desarrollo” (SOUZA; GARCIA, 2016, p. 14), se habla sobre la:

Responsabilidad del estado para mantener los ecosistemas y los procesos ecológicos, así como para establecer estándares adecuados de protección ambiental; La efectividad de las evaluaciones ambientales estratégicas y la disponibilidad de información para la población sobre los posibles daños a sufrir.

En este mismo documento se registra el concepto de desarrollo sostenible como aquel que “satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMED, 1991, p. 46).

El Informe Brundtland representa un hito en las discusiones y preocupaciones de la sociedad global con el medio ambiente y el desarrollo. Consistió en una ‘agenda global para el cambio’, ya que había un llamamiento urgente para el establecimiento de estrategias ambientales a largo plazo, a fin de lograr un desarrollo sostenible, así como de formas para que la preocupación por el medio ambiente resultara en una mayor cooperación entre los países desarrollados y los países en diferentes etapas de desarrollo.

2 SOSTENIBILIDAD

El término “sostenibilidad” tiene una definición global que es comúnmente confundida con la definición empleada al término “desarrollo sostenible”, los cuales serán distinguidos, según la presentación a continuación.

De acuerdo con Boff (2012, p. 34), la sostenibilidad es:

El conjunto de procesos y acciones dirigidos a mantener la vitalidad y la integridad de la Madre Tierra, la preservación de sus ecosistemas con todos los elementos físicos, químicos y ecológicos que permiten la existencia y producción de vida, satisfaciendo las necesidades de las generaciones actuales y futuras, la continuidad, expansión y realización del potencial de la civilización humana en sus diversas expresiones.

El derecho de sostenibilidad es el pensamiento más adecuado para solucionar los problemas globales. Se considera como un conjunto emergente de transformación de la legislación ambiental, enfrentando las problemáticas sociales y económicas en la búsqueda de una sociedad mejor, que consiga mantenerse en el ambiente con calidad de vida. Lamentablemente la sociedad no despertó su potencial. Todavía está más preocupada con la maximización de los lucros a las cuestiones éticas de distribución, preservación y recuperación del ambiente. De esta manera, se hace necesario tomar una actitud, no apenas de acciones locales o nacionales aislada, mas de una intensa movilización transnacional ambiental para que sea posible la construcción de un compromiso solidario y global al ambiente para asegurar también de manera preventiva, la mejoría continua de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza.

En los últimos tiempos, no es suficiente desarrollar teorías jurídicas sofisticadas en relación con temas sectoriales e institutos que protegen el complejo fenómeno de la convivencia humana. Con el escenario transnacional, es necesario el surgimiento y la consolidación de un nuevo paradigma de derecho, que debe ser más útil y eficiente para satisfacer las demandas de la humanidad en el contexto actual. Es en este escenario que

surge la Teoría de la Sostenibilidad, a ser aplicada y reconocida en el actual orden jurídico altamente complejo y transnacional.

Sin embargo, advierte Ferrer (2008):

La sostenibilidad se encuentra más bien relacionada con los Objetivos del Milenio, que son la guía de acción de la humanidad. El objetivo de lo ambiental es asegurar las condiciones que hacen posible la vida humana en el planeta. En cambio, los otros dos aspectos de la sostenibilidad, los sociales que tienen que ver con la inclusión, con evitar la marginalidad, con incorporar nuevos modelos de gobernanza, etcétera, y los aspectos económicos, que tienen que ver con el crecimiento y la distribución de la riqueza. Tienen que ver con dignificar la vida. La sostenibilidad nos dice que no basta con asegurar la subsistencia, sino que la condición humana exige asegurar las condiciones dignas de vida.

Freitas (2016, p. 43) define la sostenibilidad como:

El principio constitucional que determina, con efectividad directa e inmediata, la responsabilidad del Estado y de la sociedad para la implementación solidaria del desarrollo material e inmaterial, socialmente inclusivo, duradero y equitativo, ambientalmente limpio, innovador, ético y eficiente, para asegurar preferencialmente de forma preventiva y cautelosa, en el presente y en el futuro, el derecho al bienestar [...].

Y sigue indicando que posee un carácter pluridimensional donde deben enfocarse los procesos y acciones que se destinan a la preservación de la raza humana en el planeta (FREITAS, 2016).

Se destacan tres dimensiones tradicionales de la sostenibilidad: social, ambiental y económica. En la dimensión social se busca conseguir una sociedad más homogénea y mejor gobernada, con acceso a la salud y educación, combatiendo a la discriminación, a la exclusión social, a la miseria y a la supervivencia de pocos. Es en esta dimensión que “se albergan derechos sociales fundamentales” (FREITAS, 2016, p. 62). La dimensión ambiental está relacionada directamente al medio ambiente. Saber que la degradación ambiental puede, al final, hacer que la vida humana sea inviable, no hay como perpetuar la especie sin un medio ambiente digno. Se comprende la garantía de la protección del sistema planetario, a fin de mantener las condiciones que posibilitan la vida en la Tierra. Para ello, es necesario desarrollar normas globales, de carácter imperativo, con el fin de que esta dimensión sea eficaz. La dimensión económica indica que la base de la producción depende necesariamente del sistema natural, o sea, “de lo que genera la naturaleza y, en particular, la energía” (SOUZA, 2014).

Es importante señalar que estas dimensiones no están separadas o

desconectadas. Es necesario un equilibrio entre las dimensiones. Estas se mezclan, ora fundiendo, ora entrelazándose, a una dialéctica de la sostenibilidad, manteniendo como foco lo que destaca Souza y García (2016, p. 9): “la Tierra puede continuar sin la humanidad, pero la humanidad nunca puede continuar sin la Tierra y sus recursos”.

Por estas razones, no queda duda, entonces, en afirmar que la sostenibilidad se traduce en la armonía con que el ser humano interactúa y se interconecta al medio, evitando el exterminio de aquel por un colapso de éste. Y es con esa armonía que se busca el desarrollo de la raza humana. O mejor, es a través del desarrollo sostenible que se busca la perpetuación de la especie en el planeta, pues, como afirma Souza y Garcia (2016, p. 10), “La diferencia entre la sostenibilidad y el desarrollo sostenible radica en el hecho de que esto corresponde al medio, mientras que ese es el final que se debe lograr”. Y como no existe desarrollo sin educación, nada más racional que la comprensión de que, para alcanzar el desarrollo sostenible, se hace necesario alfabetizar ecológicamente a la sociedad.

Así no resta duda que la Sostenibilidad está directamente relacionada con los objetivos del desarrollo sostenible. Y la propia humanidad conducirá este proceso, en el cual, para que se asegure un ambiente ecológicamente saludable, tornando la vida humana posible en la tierra, se hace necesario, incluir también los aspectos social y económico. El social está relacionado con la inclusión de los excluidos, evitando así la marginalización. El económico, con el crecimiento poblacional y la distribución de la riqueza.

3 ALFABETIZACIÓN ECOLÓGICA

Después de la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente, en 1972, en la ciudad de Estocolmo, mucho se ha debatido, y mucho se ha efectuado con el propósito de revertir los problemas ambientales que el ser humano creó para sí mismo. Una de las acciones desarrolladas y aplicadas fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuyo objetivo principal se encuentra en la búsqueda del desarrollo sostenible a través de políticas y acciones enfocadas en la gestión ambiental, donde la diseminación de conocimiento ocupa papel primordial en esta misión, conforme se verifica en el principio 19 de esta Conferencia.

Es esencial el trabajo educativo sobre temas ambientales dirigido tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos, que presten la debida atención a los sectores

menos privilegiados de la población, a fin de favorecer la formación de una opinión pública bien informada y la conducta de individuos, empresas y comunidades, inspiradas en el sentido de su responsabilidad con la protección y mejora del medio ambiente, en toda su dimensión humana (ONU, 2020).

Después de su realización, muchas otras conferencias internacionales se vienen sucediendo, donde el tema ‘educación ambiental’ se hace presente con fuerza tal, dada su necesidad, para que “el ambiente equilibrado [e] indispensable para una calidad de vida saludable [sea] defendido y preservado [...] por la comunidad”, según preconiza la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. El art. 225 de la Carta Magna, destaca la responsabilidad de todos en la protección del medio ambiente y no sólo la carga del Poder público. Y la educación ambiental es la forma más eficaz de hacer que toda esta colectividad avance consonante con los dictámenes – armónicos – del desarrollo sostenible, en busca de la sostenibilidad.

Se destacan las palabras de Souza y Pasold (2017, p. 141) sobre “enseñanza” y “educación” – para analizar y discutir la forma de transmisión de conocimientos y valores personales y colectivos, tan necesarios para que se tenga la colectividad actuante en la defensa y preservación del medio ambiente. Según los autores,

La enseñanza es la transmisión de datos intelectualmente transformados en conocimiento articulado, con el objetivo específico de enfrentar las demandas personales y profesionales, en un permanente “concurso de pruebas” de la vida.

La educación es la enseñanza agregada a la Formación y comprometida éticamente con un sistema de valores personales y colectivos, en el que los compromisos con la humanidad, la solidaridad, la sostenibilidad y, por lo tanto, el Bien Común en su sentido completo y contemporáneo, pontifican.

La primera diferencia entre las dos categorías es que la educación implica un compromiso ético irreversible con toda la sociedad, y no con fracciones privilegiadas por ningún orden de referencia diferenciador, como se hace con la educación.

La segunda diferencia radica en el compromiso inquebrantable de la educación con el Bien Común aquí entendido como una ordenación de creencias, valores e información (SOUZA; PASOLD, 2017, p. 141).

Pero, lo que se observa en la abrumadora mayoría de las instituciones de enseñanza, como su propio nombre indica, es la enseñanza de materias “de manera compartimentada, evitando que el académico tenga una visión sistémica de las disciplinas que se le presentan” (SOUZA; STOHRER, 2017, p. 60), donde el foco está en la técnica de decorar fórmulas y trucos, en la nota de la prueba, en el pasar en exámenes de ingreso a la universidad, concursos y exámenes de orden – y no en el desarrollo de sua

autonomía enquanto estudante, [no] aprimoramento de seu senso crítico. “Nuestra cultura, obsesionada con los números, nos ha dado la idea de que lo que podemos medir es más importante que lo que no podemos medir” (MEADOWS, 2006, p. 233), y lo que impera es la mercantilización de la educación. Tanto como “Las metáforas dominantes son los productos básicos y el mercado. Vemos el conocimiento como algo que debemos comprender, poseer y controlar” (MORGOLIN, 2006, p. 109).

Y como dice Souza y Stohrer (2017, p. 60),

No se critica la necesidad de una formación técnica y profesional que permita al académico actuar con precisión [...]. Sin embargo, lo que se observa en la práctica es una verdadera dirección del contenido para la prueba, abandonando el desarrollo de habilidades como la interpretación de textos y la conexión de contenidos [...]. El dilema [...] que enfrentan los maestros [radica en cobrar] por el resultado. Sin embargo, este resultado proviene de pruebas que, de hecho, no miden el conocimiento adquirido por los candidatos. Por el contrario, terminan reduciendo todo el esfuerzo realizado a lo largo de los años a números.

Holt (2006, p. 89.) afirma que

La educación y cualidades como la creatividad, la vitalidad, la motivación, el entusiasmo y la compasión son activos culturales que no se pueden pesar ni medir [...]. El rendimiento cuantificado (numéricamente, si es posible) clasifica las escuelas por categoría y establece objetivos para el progreso [...]. Esta es una visión pragmática de la responsabilidad, de acuerdo con la ley de la selva. El rendimiento y la condescendencia son los conceptos clave y tienen un profundo efecto en la vida profesional de los docentes. [...] Como profesionales, quieren inspirar nuevas ideas en los estudiantes y hacer que el curso satisfaga sus intereses.

Se hace falta a las instituciones de enseñanza lo que Souza y Pasold (2017, p. 141), indican lo que debe pontificar la educación:

La suma equilibrada de educación y formación. Este último se caracteriza por despertar y evolucionar la conciencia y la práctica de la ciudadanía, en la que el compromiso con la defensa / preservación / recuperación del medio ambiente surgirá, en este siglo XXI, como un componente fundamental, que se extiende por todos los planes de estudio escolares y extraescolares.

“La educación y la ciudadanía son inseparables. El estímulo provocado por la educación [para la sostenibilidad] permite al individuo reclamar justicia social y ética en las relaciones entre la sociedad y la naturaleza” (SOUZA; SELL, 2015, p. 113), ya que la educación para una vida sostenible estimula tanto la comprensión intelectual de la ecología como la creación de vínculos emocionales con la naturaleza.

Capra (2006, p. 48) dice que “podemos crear sociedades sostenibles siguiendo el modelo de los ecosistemas de la naturaleza. [...] Tenemos que conocer los principios básicos de la ecología: el lenguaje de la naturaleza, [...] la teoría de los sistemas vivos”. Él complementa que

La comprensión sistémica de la vida que ahora está a la vanguardia de la ciencia se basa en la comprensión de tres fenómenos esenciales: el patrón básico de organización de la vida es el de la red o la tela; la materia recorre la tela de la vida; Todos los ciclos ecológicos son sostenidos por el flujo constante de energía del sol: [...] la tela de la vida, los ciclos de la naturaleza y el flujo de energía (CAPRA, 2006, p. 14).

Para él, “Como todos los sistemas vivos tienen en común conjuntos de propiedades y principios de organización, el pensamiento sistémico se puede aplicar para integrar disciplinas académicas previamente fragmentadas” (CAPRA, 2006, p. 51). De la misma forma, “entender las dificultades como sistémicas puede sugerir maneras de enfrentarlas” (EVANS, 2006, p. 287). Pero para ello, es importante cambiar el sistema rígido y compartimentado de las escuelas y demás instituciones de enseñanza “del conocimiento objetivo al conocimiento contextual, [...] del pensamiento analítico al pensamiento contextual. [...] De la cantidad a la calidad” (CAPRA, 2006, p. 50).

El cambio en la escuela debe ser sistémico. Y Evans (2006, p. 288) indica que “El cambio sistémico en las escuelas significa cambiar el entorno, la estructura, los estándares de comunicación y los valores y prioridades de la educación. Significa volver a conectar los eslabones perdidos de nuestro sistema educativo”. Como afirma Holt (2006, p. 92),

La escuela debe situarse en su contexto: debe comprender a su comunidad, en términos sociales y políticos, y trabajar con ella. [Ella] necesita examinar críticamente el tema del alcance: menos es definitivamente más. Se puede lograr mucho con la asociación de disciplinas relacionadas, integrando el aprendizaje en torno a temas comunes.

Hay innumerables ideas y nuevos modelos de formato de enseñanza, o mejor, de educación enfocada en la Ecoalfabetización, donde el ser humano no es el centro, sino un partícipe de la red de la vida llamada Planeta Tierra. En su obra, *La Ecoalfabetización Ecológica*, Capra nos presenta algunos de ellos, apuntando a las significativas transformaciones sociales presentadas en los lugares donde las escuelas los adoptaron, como el Slow Food, La pedagogía indígena, educación ambiental y artística a través del proyecto River of Words, el Proyecto STRAW, entre otros.

La responsabilidad social de una conducta ética invoca la necesidad

de una formación que rescata los valores de la vida en sociedad. Dichos valores, a su vez, pueden profundizarse mejor a nivel escolar a través de la Ecoalfabetización, un concepto acuñado y desarrollado por Fritjof Capra con el Centro de Ecoalfabetización, una entidad sin fines de lucro fundada por el autor en 1995 y destinada a la formación humana de una vida sustentable. (CAPRA, 2006)

El trabajo resultante del proyecto encabezado por Capra presenta relatos de las experiencias vividas, destacando los profundos cambios sociales en los lugares donde las escuelas se abrieron al concepto de ecoalfabetización.

Una iniciativa digna de mención es la propuesta de los valores del movimiento *slow food* para la educación, dando vida a un movimiento escolar lento. La analogía que hace Holt (2006, p. 87-94) busca internalizar en la enseñanza los principios rectores del movimiento que predica el consumo de alimentos preparados en casa, en contraposición a la *slow food* peleada por muchos.

Slow school busca identificar la posibilidad de realización personal con la adquisición de conocimientos que se brindan en el ámbito escolar. Permite una mayor gestión del alumno en relación con los proyectos a los que se propone sumarse y una verdadera integración de conceptos de filosofía, tradición, comunidad y elecciones morales (HOLT, 2006, p. 91).

En este sentido, el movimiento de la *Slow school* permite una genuina integración entre teoría y práctica, llevando al alumno a aplicar conceptos teóricos en la solución de problemas en la comunidad en la que se inserta, en verdadera conexión de los diferentes conocimientos adquiridos durante el curso.

En la academia, el aporte de los valores de la *Slow school* podría ser precisamente la mayor integración de los contenidos de carácter ambiental con el de otras disciplinas, para que los alumnos busquen solucionar situaciones jurídicas reales.

La rigidez curricular hace que las asignaturas se trabajen de forma aislada, compartiendo los conocimientos adquiridos por el académico, quien por sí solo puede no ser capaz de valorar la amplitud de los conceptos estudiados y su interrelación.

La educación ambiental enfocada en la sustentabilidad carece del trabajo de internalizar los conceptos de respeto al planeta y la sociedad, y puede ser implementada en la educación superior como algo más que el cumplimiento de una determinación legal. La idea de la *Slow school* tiene

como objetivo quitar la “camisa de fuerza curricular” (HOLT, 2006, p.88) y permitir la evaluación del desempeño de manera integrada. Quizás la integración completa sea demasiado audaz para la estructura ya consolidada de los cursos de derecho. Sin embargo, nada impide que los docentes de un mismo semestre académico desarrollen proyectos interdisciplinarios para presentar al futuro jurista el verdadero alcance de los contenidos cubiertos en el aula.

Todos los modelos presentados por Capra (2006, p. 152) en esta obra se enfocan en escuelas y niños, pues si ellos “entienden y aman el lugar donde viven, cuando crezcan se convertirán en ciudadanos comprometidos y comprometidos con la preservación de este lugar”. Ellos – los niños – “se preocupan con el crimen, el calentamiento global, el hambre, las guerras, un mundo totalmente inseguro que sienten que está empeorando y terminando su futuro”, sin contar que “se sienten bien cuando realmente pueden ayudar a alguien, cuando saben que son útiles para otras personas” (BARLOW; MARCELINO; STONE, 2006, p. 190).

Como indica Callenbach (2006, p. 75),

[...] notamos que los niños nacen con ciertos valores intactos – lo que significa que, el sentimiento de asombro o reverencia y la afinidad con la naturaleza. [...] E.O. Wilson llama a esto “biofilia”. Todos tenemos esta habilidad, pero parece ser más pronunciada en los niños. [...] Y una de nuestras creencias es que pensamos que, cuando se alimenta adecuadamente, la biofilia se puede transformar en alfabetización y terminar en una sociedad más sostenible.

Es necesario reevaluar todo el proceso de enseñanza del ser humano, enfocándose en los principios de la ecología, “Se necesita una nueva forma de ver el mundo y pensar, en términos de relaciones, conexiones y contextos, lo que va en contra de los principios de la ciencia y la educación tradicionales occidentales”. Es necesario “reconocer el papel crucial de las emociones en el proceso de aprendizaje, las actividades que informan a la mente e involucran al corazón han demostrado ser una combinación poderosa y efectiva” (MICHAEL, 2006, p. 148).

Por último, como dice Migliari Junior (2001. p. 40), “no habrá un ambiente saludable hasta que la calidad de integración e interacción de este grupo se eleve al más alto grado de excelencia”. Y por esta razón, “todos debemos preguntarnos sobre el alma de los lugares donde enviamos a nuestros hijos todos los días para ser educados” (ABLEMAN, 2006, p. 213).

Se sabe que todavía son pocas las organizaciones que invierten de

forma sistemática en programas de formación y cambios organizacionales, objetivando reducir los problemas socio ambientales derivados de sus actividades. La tendencia es que esta realidad sea gradualmente alterada, pues se percibe la necesidad de desarrollar una visión estratégica, considerando la exigencia del mercado internacional, que muchas veces acaba transformándose en verdaderos instrumentos de barrera comercial.

A partir de la explotación en masa y sus efectos sobre el medio ambiente, la humanidad comenzó a entender la verdadera importancia de la biodiversidad, comprendiendo que, sin su preservación, no habrá garantía de sobrevivencia de la mayoría de las especies. Fue difícil percibir que los recursos naturales no son inagotables, y que todas las actitudes que alcanzan directa o indirectamente al medio ambiente también irán a perjudicar al hombre. La demora de la percepción y el cambio de comportamiento del hombre es lamentable (SOUZA, 2016).

La protección del medio ambiente es una cuestión de sobrevivencia y los problemas causados independen del país de origen. Ellos pueden alcanzar una localidad específica o toda la población. La polución del aire, la contaminación de aguas, el efecto invernadero y tantas otras formas de daño al medio ambiente acaban por herir al derecho de todos al medio ambiente sano y equilibrado.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio tuvo como problema de investigación, ¿el sistema educativo actual está preparado para la formación del individuo en ética y respeto al medio ambiente? Es necesario realizar cambios urgentes en el ámbito educativo, con miras a una enseñanza prospectiva, sistémica y transformadora, comprometida con la recuperación de valores de respeto a la naturaleza para la formación de una verdadera ciudadanía ambiental. Cada ser humano es otra parte de la red de la vida y necesita verse a sí mismo como parte del todo, sin colocarse por encima de la naturaleza o de sus pares.

Se vive un momento de crisis ambiental en varios segmentos, marcado por problemas relacionados con la contaminación y la degradación de los ecosistemas, como el agotamiento de los recursos, con el crecimiento incontrolable de la población mundial, con los desequilibrios insostenibles, con los conflictos destructivos, con la pérdida de diversidad biológica y cultural. Por lo que existe la necesidad de frenar este avance perjudicial al

ambiente. Se sabe que no es apenas con una medida que este problema sea solucionado. Es algo complejo. Mismo así, una de las soluciones que deberá ser efectivizada es aplicar lo que determina el ordenamiento constitucional. El deber de preservación por la colectividad se encuentra expreso en el art. 225 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

Es necesario y urgente desencadenar en todo el Planeta la efectiva Educación Ambiental, única vía eficiente en la diseminación de la Conciencia Ecológica plena y consistente en actitudes y comportamientos por el medio ambiente sano y equilibrado. La Constitución de la República Federativa del Brasil determina que es un deber de todos defender y proteger el medio ambiente y que corresponde al Poder Público promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concientización pública. Sin embargo, lo que se observa es una ineficiencia de tal promoción y concientización, visto la creciente degradación del medio ambiente.

Hay, en algún momento, una falla en la formación educativa de los individuos. Y se entiende, después del análisis de esta investigación, que el modelo de educación contribuye a la ineficiencia de la protección ambiental. La idea de que todo está conectado y de que el Planeta debe mantenerse en armonía para seguir abriendo nuestra permanencia en él, aún no ha sido internalizada por la población. Es imprescindible que la formación educativa del ser humano esté enfocada en los conceptos de sustentabilidad. Es necesario que el hombre aprenda a ser armónico en sus relaciones. Es urgente la necesidad de rescatar los valores de comunión con el medio ambiente y con la naturaleza.

En cuanto se identifica la necesidad de cambio, Fritjof Capra presenta el modelo de la Ecoalfabetización, cuyo objetivo es rescatar valores culturales, sociales, éticos y ambientales, formando ciudadanos conscientes, a través de una educación holística, sistémica, no fragmentada – o presa – a patrones cuantitativos. El desafío es crear las comunidades sostenibles, proyectadas de tal manera que sus modos de vida, negocios, economías, tecnologías y estructuras físicas no interfieran con la inherente habilidad de la naturaleza en sostener la vida.

La preocupación por la protección del medio ambiente debe estar presente en las áreas más diversas de la sociedad, porque, al hablar de protección del medio ambiente, el tema adquiere una dimensión universal. Esto se debe a que la preservación del planeta, aunque en este caso enfrentamos una visión puramente antropocéntrica, es una premisa para la continuidad de la supervivencia de la especie humana en la Tierra. Ya no es posible

concebir seres con educación superior que no tengan la capacidad mental para identificar problemas como centrales en la sociedad contemporánea.

REFERENCIAS

ABLEMAN, M. Criar filhos íntegros é como cultivar alimentos saudáveis: além da agricultura industrial e da educação massificada. *In: CAPRA, F. Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 216-224.

BARLOW, Z.; MARCELINO, S.; STONE, M. Liderança e a comunidade de aprendizes. *In: CAPRA, F. Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 187-199.

BOFF, L. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis: Vozes, 2012.

BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acceso: 10 de marzo. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 10 de marzo. 2020.

BRIGGS, M. Repensando o almoço escolar. *In: CAPRA, F. Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 282-291.

CALLENBACH, E. Valores. *In: CAPRA, F. Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 73-76.

CAPRA, F. *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006.

CAPRA, F. *O ponto de mutação*. 3 ed. São Paulo: Círculo do Livro, 1988.

CMED – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

EVANS, A. O processo de mudança da escola: uma visão sistêmica. *In: CAPRA, F. Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um*

mundo sustentável. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 287-288.

FERRER, G. R. El Derecho Ambiental y el derecho de la sostenibilidad. *PNUMA*, 2008. Disponible en: <http://www.pnuma.org/deramb/documentos>. Acceso: 23 de junio. 2019.

FREITAS, J. *Sustentabilidade – direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HOLT, M. A ideia da slow food: é hora de desacelerar a educação? In: CAPRA, F. *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 84-94.

KRZYSCZAK, F. As diferentes concepções de meio ambiente e suas visões. *Revista de Educação do Ideau*, Caxias do Sul, v. II, n. 23, 2016.

MARTINS, D. MARCON, C. Sustentabilidade como princípio do Direito brasileiro. In: GARCIA, D. DANTAS, M. SOUZA, M. (orgs.). *Governança ambiental e sustentabilidade*. v. I. Itajaí: Univali, 2017. p. 202-219.

MEADOWS, D. Dançando com os Sistemas. In: CAPRA, F. *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 233-245.

MICHAEL, P. Ajudando as crianças a se apaixonar pelo Planeta Terra: educação ambiental e artística. In: CAPRA, F. *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 142-156.

MIGLIARI JUNIOR, A. *Crimes ambientais*. São Paulo: Lex, 2001.

MORGOLIN, M. Pedagogia indígena: um olhar sobre as técnicas tradicionais de educação dos índios californianos. In: CAPRA, F. *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 95-108.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano*. Disponible en: <http://www.direitos-humanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acceso: 15 de abril. 2020.

ORR, D. Prólogo. In: CAPRA, F. *Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável*. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 9-12.

SOUZA, M.; SELL, J. A educação no paradigma da sustentabilidade e suas

dimensões. In: FERRER, G. *et al.* *Direito Ambiental e sustentabilidade*. v. I. Itajaí: Univali, 2015. p. 110-125.

SOUZA, M. C. S. A. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços de desafios. In: CRUZ, P. *et al* (orgs.). *Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade*. v. II. Itajaí: Univali, 2014. p. 239-252.

SOUZA, M. C. S. A. 20 años de sostenibilidad: reflexiones sobre avances y desafíos. In: FERRER, G. R. *et al* (orgs.). *Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica*. Itajaí: Univali, 2016. p. 9-25.

SOUZA, M. C. S. A.; GARCIA, R. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Desdobramentos e desafios pós relatório Brundtland. In: SOUZA, M.; ARMADA, C. *Sustentabilidade meio ambiente e sociedade: reflexões e perspectivas*. v. II. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 8-18.

SOUZA, M. C. S. A.; PASOLD, C. Reflexões sobre os modelos tradicionais e o reflexivo de educação: contribuições para a efetividade da sustentabilidade. In: PASOLD, C. *et al.* *Estado, transnacionalidade e sustentabilidade*. t. 3. Itajaí: Univali, 2017. p. 140-155.

SOUZA, M. C. S. A.; STOHRER, C. M. S. A Ecoalfabetização no ensino jurídico: novos desafios à consciência ambiental. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, São Luís, v. 3, n. 2, 2017.

Artículo recibido en: 23/04/2020.
Artículo aceptado en: 10/08/2020.

Cómo citar este artículo (ABNT):

SOUZA, M. C. S. A.; FERRER, G. R.; STEIN, A. S. G. Alfabetización ecológica: un instrumento para la efectividad de la sostenibilidad y protección del medio ambiente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 291-309, mayo.-ago. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1837>. Acceso: día de mes. año.

SUSTENTABILIDADE E PRINCÍPIOS AMBIENTAIS ISLÂMICOS PARA REALIZAR AGRONEGÓCIO

المبادئ البيئية الإسلامية لأعمال الزراعة التجارية

Anselmo Jose Spadotto¹

Faculdade de Botucatu (UNIBR) / Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

James Eduard Campos e Sant Anna (Yunus Mustafa Al Sheikh)²

Faculdade Marechal Rondon (FMR) / Conveying Islamic Message Society (CIMS)

RESUMO

Quando se busca a prática da sustentabilidade ambiental em relação ao agronegócio entre culturas diferentes, a temática pode se tornar complexa necessitando de princípios norteadores. Justifica-se esta pesquisa por se tratar o agronegócio, em relação à sustentabilidade ambiental de um tema de extrema importância que envolve relações jurídicas complexas. Nesse contexto, a hipótese aqui proposta foi a de que seria possível desenvolver princípios ambientais islâmicos para a realização do agronegócio. Foi possível traçar como objetivo da presente pesquisa “analisar interfaces entre o Direito Ambiental islâmico e o brasileiro, buscando identificar e caracterizar princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio”. Esta pesquisa foi classificada como qualitativa sendo aplicada a lógica dedutiva na comparação dos resultados intermediários e a lógica indutiva para as inferências. Foram encontrados como princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio: o que é expressamente proibido por Allah no Sagrado Alcorão e na Sunna não será realizado no agronegócio; o que faz mal ao corpo não será consumido ou comercializado; o que é desaprovado

¹ Pós-Doutorado em Interface Jurídico-Agroambiental pela UNESP. Doutorado em Agronomia pela UNESP. Mestrado em Zootecnia pela UNESP. Especialização em Direito Ambiental pelo Centro Integrado Educação Ciência e Tecnologia (UNINTER). Especialização em Agricultura Biológica Dinâmica Orgânica pela Universidade de Uberaba (UNIUBE). Graduação em Direito pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Graduação em Zootecnia pela UNESP. Professor universitário na graduação e na pós-graduação nas disciplinas de Direito Ambiental, Direito Agrário, Agronegócio e Metodologia Científica (UNESP, UNINOVE-FMR e UNIBR). Advogado e Zootecnista. Consultor Ambiental e Agronegócio Halal. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9555-8992> / e-mail: anselmospadotto@gmail.com

² Graduando em Direito pela FMR. Sheikh, pesquisador e responsável pelo Departamento de Língua Portuguesa no CIMS. Membro do Comitê de Estudos de Ciências Islâmicas do Brasil. Foi juiz religioso (islâmico) no Egito. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3995-3047> / e-mail: yunusmustafa999@gmail.com

pelas fátuas será desaprovado no agronegócio; os animais são considerados seres racionais, porém, com racionalidade limitada, produto oriundo do sofrimento de animais não serve como alimento ou utensílio; dar-se-á preferência ao que menos agredir o meio ambiente natural.

Palavras-chave: alimento; Direito Ambiental; Direito Islâmico; halal; muçulmano.

*SUSTAINABILITY AND ISLAMIC ENVIRONMENTAL PRINCIPLES
FOR AGRIBUSINESS*

ABSTRACT

When seeking the practice of environmental sustainability in relation to agribusiness between different cultures, the theme can become complex, requiring guiding principles. This research is justified because agribusiness, in relation to environmental sustainability, is an extremely important subject that involves complex legal relationships. In this context, the hypothesis proposed here was that it would be possible to develop Islamic environmental principles for agribusiness. Based on this hypothesis, it was possible to draw as objective of the present research “to analyze interfaces between the Islamic and Brazilian environmental law seeking to identify and characterize Islamic environmental principles for agribusiness”. This research was classified as qualitative, being applied the deductive logic in the comparison of the intermediate results and the inductive logic for the inferences. In conclusion, were found these Islamic environmental principles to realize agribusiness: what is expressly forbidden by Allah in the Holy Qur’an and Sunna will not be done in agribusiness; what is harmful to the body will not be consumed or marketed; what Islamic fatwas condemned is rejected in agribusiness; animals are considered rational beings, but with limited rationality; the product coming from the suffering of animals does not serve as food and for another application; preference should be given to the least damaging of the natural environment.

Keywords: *Environmental Law; food; halal; Islamic Law; Muslim.*

نبذة مختصرة

إن تحقيق الاستدامة البيئية التعددية يمكن أن نجده في مناطق مختلفة مثل، الأعمال الزراعية التجارية التي تمارس ضمن مختلف الثقافات. إن الأعمال الزراعية التجارية هو مصطلح تم صياغته لتعريف إدارة أعمال الإنتاج الزراعي، وهو يشمل جميع وكلاء الطعام والألياف ذات القيمة. وبينما نحن نبحث عن ممارسة الاستدامة البيئية في علاقة الأعمال الزراعية التجارية في الثقافات المختلفة نجد الفكرة يمكن أن تصبح معقدة. ويتطلب ذلك المبادئ التوجيهية للتنسيق بين الاهتمامات المتباينة من خلال الممارسات التعددية. إن البحث المطروح له دواعيه حيث أن الأعمال الزراعية التجارية في علاقة مع القضية البيئية – هو موضوع بالغ الأهمية للبرازيل ولمجتمع العالم الإسلامي. ومما لا شك فيه، أن كثيراً من الأشخاص سوف يستفيدون إذا أصبحت الأعمال الزراعية التجارية أكثر توافراً واستدامة. إن هذه الورقة تهدف إلى تطوير المبادئ البيئية الإسلامية، وصدوره من القانون الإسلامي وتطبيقاته للأعمال الزراعية التجارية. إن جميع المبادئ البيئية الإسلامية مأخوذة من القانون الإسلامي، هذه المبادئ يمكن للبرازيل والبلاد الأخرى استخدامها لزيادة كفاءة وفاعلية الأعمال الزراعية التجارية. إن البحث المطروح يستقصى نقطة الالتقاء بين القانون البيئي البرازيلي والإسلامي من أجل تعريف ووصف المبادئ البيئية الإسلامية لأداء الأعمال الزراعية التجارية. وهذا البحث المطروح مصنف كطريقة نوعية، حيث تم تطبيق الاستنتاج المنطقي في المقارنة بين متوسط النتائج والاستنتاج المنطقي للاستدلالات. وفي الخاتمة، كنا قادرين على إيجاد المبادئ البيئية الإسلامية لأداء الأعمال الزراعية التجارية. وما حرم الله تعالى صراحة في القرآن الكريم أو في السنة النبوية فلن يُعمل به. وما كان ضاراً للجسد أو للصحة فلن يُستهلك أو يُسوق، وإن ما تستهجنه الفتاوى الإسلامية لن تعتبر الحيوانات كائنات عقلانية، ولكن ذات عقلانية قاصرة. والمنهج الآتي يقبل في الأعمال الزراعية التجارية. من معاناة الحيوانات لا يُقدم كطعام أو غير طعام. ينبغي إعطاء الأفضلية لما هو أقل ضرراً على البيئة.

INTRODUÇÃO

O interesse no Direito Ambiental comparado não reside somente nos aspectos jurídicos estritamente considerados, pois pode significar alcances diversos como a efetivação da democracia e sustentabilidade. Nesses termos, um campo fértil para a prática da ética, cidadania e sustentabilidade é o agronegócio entre culturas humanas diferentes.

O grande interesse comercial do Brasil e de países islâmicos no que concerne ao agronegócio tem sido mostrado na mídia brasileira e internacional nos últimos anos. Entretanto, o alinhamento em agronegócio entre culturas diferentes pode ser algo complexo, que envolve vários fatores. A questão básica em relação ao agronegócio é responder o que faz um país comprar de outro. É evidente que fatores tradicionais como preço, constância no fornecimento e qualidade estarão sempre presentes no agronegócio,

entretanto, na presente pesquisa, buscou-se por visões diferentes para essa finalidade comercial.

A proposta de pesquisa aqui apresentada considera que o agronegócio entre países depende fortemente do Direito Ambiental de cada país envolvido na comercialização. Considera-se, aqui, que o agronegócio é uma “troca” onde o meio ambiente também faz parte do que é comercializado. Assim, a comercialização implícita do meio ambiente no agronegócio se processa a partir da harmonização ou não das identidades dos direitos ambientais de cada país envolvido. Um exemplo disso é o comércio de carne halal entre o Brasil e países islâmicos. Nesse ponto, não se fala em preço, constância no fornecimento e qualidade, mas em harmonia de identidades de direitos ambientais no agronegócio. Este é o foco da presente pesquisa, que busca, em termos gerais, visões diferentes para melhor efetivar o agronegócio brasileiro mediante a cultura islâmica.

Nesse diapasão, visualizou-se encontrar princípios ambientais islâmicos que pudessem facilitar o agronegócio de países não muçulmanos com a comunidade muçulmana espalhada pelo mundo. Esses princípios, conforme foram sendo descobertos e analisados na presente pesquisa, mostraram que têm raízes profundas na religião, na área jurídica, como conceitos notadamente diferentes daqueles praticados no ocidente.

Justifica-se esta pesquisa por se tratar o agronegócio em relação à questão ambiental de um tema de extrema importância para o Brasil, países ocidentais e para a comunidade muçulmana mundial. Muitas pessoas poderão se beneficiar se esse agronegócio for mais harmonioso e duradouro.

Nesse contexto, a hipótese aqui proposta foi a de que seria possível desenvolver princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio. Como princípios ambientais islâmicos entendem-se todos que derivam do Direito Ambiental. Esses princípios poderiam ser utilizados pelo Brasil e por outros países para aumentar a eficiência do agronegócio.

A partir da dessa hipótese foi possível traçar como objetivo da presente pesquisa “analisar interfaces entre o Direito Ambiental islâmico e o brasileiro buscando identificar e caracterizar princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio”.

1 METODOLOGIA DE PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa complexa, assim denotada não simplesmente em razão de seu grau de dificuldade, mas do grande número de variáveis nela presentes. Para resolver a questão do grande número de variáveis foi

feita uma pesquisa de sondagem segundo Spadotto (2015, p. 54-55), onde se buscou por adotar três variáveis que depois foram denominadas de interfaces. Essa pesquisa de sondagem buscou por termos que se repetiam em artigos científicos e na mídia em geral, dentro do período de 13 de janeiro de 2014 até 17 de outubro de 2018. Também, interferiu na pesquisa pela busca dessas interfaces a experiência jurídica dos pesquisadores, tanto no Brasil como em países islâmicos, pois em pesquisas dessa natureza não é possível separar completamente a interferência dos pesquisadores, que inclusive é aceita. Os detalhes dessa pesquisa de sondagem estão no item “descrição dos materiais e métodos”.

A viabilidade de essas interfaces se prestarem ou não aos propósitos da pesquisa seria comprovada empiricamente (empiricamente nos moldes de pesquisa na área jurídica) com seu andamento. Assim, se essas interfaces permitissem caracterizar a identidade do Direito Ambiental islâmico em relação à identidade do Direito Ambiental brasileiro seriam válidas. No transcorrer da pesquisa observou-se que seria necessário e possível utilizar essas interfaces no sentido de estarem ou não presentes nas identidades de direito acima mencionadas, como pode demonstrar a intensidade dessas presenças. Desse modo, por exemplo, a interface religião modificava a identidade de Direito Ambiental islâmico não somente em função de sua presença, mas, também, de sua intensidade de presença, diferenciando claramente da identidade de Direito Ambiental brasileira. A lógica sequencial das ações na presente pesquisa foi: reduzir o número de variáveis presentes no tema por meio da escolha sistematizada de três variáveis – denominadas de interfaces –, a saber, conceito de meio ambiente, funcionalidade jurídica e religião; analisar essas interfaces nas identidades de Direito Ambiental islâmico e brasileiro; comparar essas identidades a partir da presença e da intensidade de presença dessas variáveis; estabelecer ligações entre essas identidades com o agronegócio, como forma de aplicação do conhecimento produzido na presente pesquisa.

Para melhor posicionamento em relação à metodologia de pesquisa optou-se por dividi-la em itens e subitens. Desse modo o leitor poderá encontrar com maior facilidade os pontos da pesquisa, inclusive mesmo quando estiver lendo as páginas finais do presente artigo.

1.1 Descrição dos materiais e métodos

Esta pesquisa foi classificada como exploratória nos moldes de Gil (2010) e Severino (2007); também foi classificada como qualitativa

segundo Marconi & Lakatos (2010) e Michel (2015); além disso, foi realizada uma pesquisa de sondagem segundo Spadotto (2015). Os dados coletados foram colocados em matrizes organizadas em ordem cronológica e por assunto permitindo o raciocínio dedutivo, antecedendo à indução (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2014; SPADOTTO, 2015).

Para executar as comparações realizadas nesta pesquisa aplicou-se a lógica dedutiva; assim, a dedução foi a ligação entre a interface de Direito Ambiental islâmico e a identidade de Direito Ambiental brasileira. Estabelecidos os pontos em comum entre as interfaces de cada identidade, inclusive com a intensidade de presença de cada interface, buscou-se por inferências que pudessem conduzir as análises e conclusões; esta parte da pesquisa foi realizada por meio da lógica indutiva (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2014; SPADOTTO, 2015).

Foram consultadas a legislação ambiental nos países islâmicos Arábia Saudita, Egito, Qatar, Kwait, Marrocos, Indonésia e Paquistão e no Brasil, sempre em sites oficiais. O material doutrinário consultado abrangeu qualquer país onde o tema desta pesquisa estivesse presente, e isso foi feito usando o idioma árabe, inglês, português e espanhol.

O período do desenvolvimento da pesquisa foi de 10 de fevereiro de 2017 até 15 de junho de 2019. O período de coleta de dados buscando fátuas com temas ambientais foi de 13 de janeiro de 2015 até 17 de outubro de 2018, quatro anos aproximadamente. O período de coleta de dados das buscando fátuas com conceitos do agronegócio na visão muçulmana foi 20 de dezembro de 1998 até 10 de abril de 2019.

Os dados foram coletados e organizados em matrizes provisórias gerando quadros com as informações essenciais. O Quadro 1 apresenta um resumo da distribuição das fátuas com temas ambientais encontradas nas categorias; o Quadro 2 mostra a relação das fátuas com temas ambientais encontradas na pesquisa em ordem cronológica e assuntos tratados; o Quadro 3 divulga as fátuas que caracterizam o agronegócio na visão muçulmana.

1.2 Natureza e referência das fátuas

O Conselho Fiqh Islâmico (Islamic Fiqh Council) é um órgão da Liga Mundial Muçulmana (Muslim World League), tendo personalidade jurídica independente. Esse Conselho é formado por juristas e professores universitários muçulmanos originários de vários países que se reúnem para responder questões da vida dos muçulmanos, para aperfeiçoar a

interpretação (não o conteúdo) dos livros sagrados além de adequar o desenvolvimento científico da comunidade muçulmana no mundo. As fátuas são decisões com valor normativo emitidas pelo Conselho de Fiqh Islâmico, e quando emitidas por esse conselho tem amplitude internacional. As fátuas, portanto, afetam a vida de todos os muçulmanos espalhados pelo mundo, em países islâmicos ou não, conseqüentemente afeta o agronegócio.

Embora o termo de origem árabe *fiqh* (فقه) também seja traduzido como jurisprudência, seu sentido real é de “ter conhecimento da Lei Islâmica” ou “ter conhecimento da Shariah”. Assim, o *fiqh* (conhecimento específico das Leis Islâmicas) é aplicado ao Sagrado Alcorão, Sunna, Ijtima e Qiyâs, além das Fátuas.

Embora fátuas e jurisprudências tenham o significado geral de decisões, apresentam sentidos diferentes. As fátuas (فتاوى) não são jurisprudências no sentido aplicado no Brasil – por exemplo, porque estas são resultados de interpretações de leis humanas para a sociedade. Já as fátuas são interpretações das Palavras de Allah e do Profeta Muhammad, mensageiro direto de Allah, para a sociedade. Uma fátua não detém o poder de modificar as Palavras de Allah e do Profeta Muhammad, mas uma jurisprudência no Brasil pode mudar uma lei em sua aplicação. As fátuas também podem ser relativas à regulamentação da aplicação de uma norma ou princípio descrito no Sagrado Alcorão e na Sunna. Com base no *fiqh* de que a Lei Islâmica é divina – incluindo-se as fátuas – diferentemente da jurisprudência no ocidente, esses institutos jurídicos são diferentes.

Dois princípios se debatem ao se pesquisar sobre a posição equivalente de uma fátua nos sistemas jurídicos ocidentais: o Princípio da Emanação e o Princípio da Elaboração. O Princípio da Emanação trata de onde emana a ideia ou o pensamento contido nas fátuas, e o Princípio da Elaboração mostra quem elabora as fátuas.

Pensando-se no Sistema Jurídico Romano-Germânico ou até no Sistema Jurídico Anglo-Saxônico, a posição equivalente de uma fátua é uma questão relativa; uma fátua estaria acima de jurisprudência e até de emendas à constituição, leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções – isso com base no Princípio da Emanação. Porém, com relação a sua elaboração final, ou seja, quem faz as fátuas e como elas se originam – que são pessoas humanas – uma fátua poderia ter uma posição equivalente a uma lei ordinária, ou seja, com base no Princípio da Elaboração.

Desses fundamentos resulta que uma fátua se assemelha a uma lei no

ocidente, mais do que a uma jurisprudência, devendo, portanto, receber o tratamento científico como tal; nesse diapasão, uma fátua deve ser citada e referenciada como uma lei. Disso resulta que uma fátua pode ser referenciada como uma lei no ocidente.

2 INTERFACES E A IDENTIDADE DO DIREITO AMBIENTAL ISLÂMICO

Nesse tópico serão analisadas e discutidas as interfaces propostas para esta pesquisa. É importante destacar, novamente, que essas interfaces podem interagir dentro da identidade do Direito Ambiental islâmico e, também, com a identidade do Direito Ambiental brasileiro. Com essa interação busca-se fortalecer a análise e discussão.

2.1 A interface conceito de meio ambiente e a identidade do Direito Ambiental islâmico

A responsabilidade ambiental para o muçulmano, mesmo que este viva em países não islâmicos, além do componente social, apresenta o componente divino ou religioso. Essa diferença conceitual, embora pareça sutil, representa grande diferença na prática do conceito de meio ambiente o que interfere radicalmente na interface aqui tratada. Um exemplo bastante claro de validação desse argumento é o posicionamento que os muçulmanos dão ao definir as categorias das fátuas. Assim, não existem fátuas ambientais como uma categoria específica, mas são temas ambientais distribuídos entre diversas categorias. Ao se procurar compreender profundamente o conceito de meio ambiente na visão muçulmana, busca-se atender a justificativa da presente pesquisa, qual seja, satisfazer a necessidade de harmonizar a identidade do Direito Ambiental brasileiro com a identidade do Direito Ambiental islâmico em sentido jurídico e como motivador do agronegócio internacional.

Nesse sentido, existe diferença entre o conceito de meio ambiente na identidade do Direito Ambiental islâmico em relação à identidade do Direito Ambiental brasileira. A observância do Sagrado Alcorão tem o caráter de aplicação das responsabilidades diante da importância do meio ambiente. Ofender o meio ambiente em países islâmicos, então, é contrariar o Sagrado Alcorão além de contrariar a sociedade.

Segundo Souza (2012), na vida religiosa islâmica o meio ambiente

é um lugar de devoção e expressão da espiritualidade; disso, se impõe a obrigação de preservar o meio ambiente. Com base nesse autor e considerando a herança política da teologia islâmica, parece lógico que o tratamento dado ao meio ambiente sofra, também, influências de herança. Anteriormente, Miranda (2010) estabeleceu relação entre religiões mono-teístas, entre elas, o Islamismo, com a natureza; a autora destaca que “no Judaísmo, no Cristianismo ou no Islamismo não são raras as referências nas escrituras ao dever de proteção que o homem tem sobre todas as obras de Deus”. Nesse caso, o destaque deve ser dado ao Islamismo, pois, a aplicação da vinculação do meio ambiente ao divino é impositivamente prática cotidiana, na atualidade.

Quando se trata de proteção da natureza, o Judaísmo, o Cristianismo e o Islamismo comungam interesses semelhantes; isso provavelmente se deva a um entendimento original dessas religiões de que sem o meio ambiente equilibrado o homem não sobreviveria. Os discursos teológicos ambientais podem variar de uma religião para outra, provavelmente por sofrerem influências culturais, geográficas e políticas, mas o objeto é a vida em relação ao meio ambiente.

2.2 A interface jurídico e a identidade do Direito Ambiental islâmico

Pode-se interpretar que o princípio unificador presente no jurídico islâmico é uma condição divina, e não na sociedade. Talvez, e aqui se apresenta um ponto a ser discutido, isso se deve ao entendimento muçulmano de que a sociedade precisa ser aperfeiçoada em relação ao Divino que é e sempre foi perfeito.

Assim, a lei, no jurídico muçulmano, emana de Deus e para Ele converge; não há, assim, imperfeição a ser corrigida, mas é possível melhorar a interpretação humana das Leis Divinas. Observa-se que esse conceito difere fundamentalmente dos sistemas Civil Law ou Common Law, pois nestes a lei vem da sociedade e para ela converge, portanto, não é perfeita. Esta é uma visão prática do jurídico islâmico, podendo ter outras interpretações, porém não pertinentes a presente pesquisa.

Nessa pesquisa observou-se, em um primeiro momento, certa dificuldade no entendimento prático do que é o Direito Islâmico. O Direito Islâmico é um direito teocrático e não um direito laico, ou seja, é um sistema jurídico que se define como tendo origem e natureza sagradas. Nesse sentido, conforme Sourdel (1996), o Direito Islâmico, ou *Shari'a*, (شريعة إسلامية),

do árabe) rege a vida prática do muçulmano na coletividade e na individualidade; portanto, a praticidade do Direito Islâmico permeia a vida do muçulmano em suas relações sociais e ambientais. Também, nessa relação do Direito Islâmico e as pessoas, o olhar dessas últimas para com o primeiro envolve uma sensação de completude das normas; ao se pesquisar o motivo de o muçulmano aceitar que essas normas são completas e bastantes para sua vida, infere-se que a resposta está na origem do Direito Islâmico, ou seja, é de origem divina. Nesse diapasão, a *Shari'a* é um ordenamento jurídico que para ser praticado não pode ser dissociado da fé e do conjunto de rituais, crenças, moral e pensamento islâmico.

Quando um sistema jurídico é oriundo da sociedade, em qualquer que seja a condição histórica, a imposição de fronteiras físicas quase que automaticamente se estabelecem. Assim, se fala de sistemas jurídicos Common Law e Civil Law e se estabelecem fronteiras físicas para suas expressões, ou seja, se definem países onde eles são válidos. A questão é como se poderão impor fronteiras a um sistema jurídico quando este tiver origem Divina. É evidente que na prática atual esse impasse já está resolvido, pois que, prevalece a posição da maioria da sociedade de um determinado país; mas em uma prática científica não se pode deixar de visualizar um futuro onde em um determinado país exista um equilíbrio em quantidade de pessoas que tendam a praticar o Islamismo e o Cristianismo, por exemplo. Nesse caso, qual o sistema jurídico irá (ou deverá) prevalecer? Em determinado momento da prática do Direito Islâmico, há que se aplicar o entendimento de que Allah não reconhece as fronteiras criadas pelos homens, fazendo da *Shari'a* um sistema que poderia ultrapassar as fronteiras das soberanias dos Estados – como já acontece em países como a Alemanha e Federação Russa.

A prática do Direito Islâmico estabelece alguns pontos básicos que corroboram com a colocação acima. O primeiro ponto mostra que a *Shari'a* regula a relação do muçulmano com Allah Deus; o segundo ponto estabelece os deveres do muçulmano para com Allah; o terceiro ponto aponta para uma relação de justiça e humanismo entre os muçulmanos, pois o pagamento de uma ajuda humanitária, denominada *Zakat*, de 2,5% do que sobeja dos bens dos muçulmanos abastados é feito diretamente aos pobres. Fazendo-se uma analogia com o Direito Brasileiro e a maioria dos direitos da atualidade, o primeiro ponto seria a relação do indivíduo com o Estado, o segundo ponto indica o que o indivíduo tem de deveres para o pleno funcionamento do Estado, e o terceiro ponto regula a relação entre os indivíduos.

Com relação ao terceiro ponto, Nasser (2012) indica que a *Shari'a* não regula apenas a *Ibada* (adoração), mas também organiza as *muamalat* (práticas diárias), ou seja, interações sociais, as relações familiares, comerciais e econômicas, e estabelecem as infrações penais. Observa-se, assim, que a *Shari'a* considera a natureza humana e suas fraquezas quando coloca a necessidade das infrações penais para serem cumpridos seus preceitos normativos; assim, tanto no Direito Brasileiro como no Islâmico o cumprimento de certas normas por certos indivíduos depende de sanções.

Outro aspecto do Direito Islâmico é sua visão ecológica, pois abrange não somente a espécie humana e todas as outras espécies coabitantes na terra; acrescente-se a isso, o dever imposto a todo muçulmano de tornar a *Shari'a* prática e efetiva. Nesse diapasão, é importante destacar que na *Shari'a* os animais são considerados seres racionais, porém, com racionalidade limitada; isso muda muita coisa na comparação do Direito Ambiental islâmico com o Direito Ambiental brasileiro. No Direito Islâmico os animais não são enquadrados como “*res*” como acontece no direito romano-germânico, pois, não são meramente coisas. O conceito de serem os animais semelhantes aos humanos, mas com racionalidade limitada é de 612 d.C., no princípio do estabelecimento do Islam, com a revelação divina do Sagrado Alcorão. “Não existem seres alguns que andem sobre a terra, nem aves que voem, que não constituam nações semelhantes a vós.” (ALCORÃO, 6:38).

Entretanto, seria difícil conceber que não existam movimentos não religiosos em prol do meio ambiente mesmo dentro de países muçulmanos, ou seja, que o jurídico muçulmano não seja também influenciado pela sociedade. Assim, quando na presente pesquisa se coloca a religião muçulmana como componente decisivo dentro do sistema jurídico muçulmano, isso não é excludente do componente social. Um exemplo recente disso pode ser visto em Vincenti (2016):

No entanto, nos países árabes e muçulmanos contemporâneos, como Marrocos e Tunísia, também existem movimentos sociais não religiosos para a sustentabilidade. Os representantes desses movimentos afirmam que as transições socioecológicas podem ser efetivamente realizadas através da mobilização individual e coletiva e da ação pela sustentabilidade, especialmente em nível local.

2.3 A interface religião na identidade do Direito Ambiental islâmico

A interface religião tem grande influência na formação da identidade do Direito Ambiental islâmico. Trata-se de uma interface complexa, em virtude de seu grande número de variáveis e pelos entrelaçamentos que

realiza com as outras interfaces e na sociedade mulçumana. Compreender a interface religião na identidade do Direito Ambiental islâmico também significa melhor contextualizar as outras interfaces, motivo pelo qual, entre outros, houve um aprofundamento científico nesse tópico.

2.3.1 Análise da estrutura das fátuas

Analisando-se as fátuas selecionadas conforme proposto na metodologia desta pesquisa, observou-se que não se pode classificar como ambiental uma fátua. Isso acontece porque na visão muçulmana os temas ambientais podem estar classificados em diversas categorias de fátuas. Optou-se, então, por adotar nessa pesquisa o termo “fátua com tema ambiental” em vez de “fátua ambiental”. Isso traduz mais fielmente a visão ambiental muçulmana dentro de seu ordenamento jurídico.

As fátuas são divididas em 11 categorias principais, a saber: Princípios básicos da fé, Hadith (narrações proféticas) e suas ciências, O Alcorão e suas Ciências, Fiqh da família, Princípios de fiqh, Etiqueta, moral e Amaciadores de coração, Conhecimento e propagação, problemas psicológicos e sociais, História e biografia islâmicas, Educação Pedagógica e educação, e política islâmica (ISLAM Q&A, 2019). Deve-se tomar cuidado ao acessar os sites traduzidos, pois a melhor tradução para o contexto da sistematização das fátuas é “Princípios de fiqh” e não “Fiqh (jurisprudência) e seus Princípios”. Dessas categorias continham temas ambientais no período desta pesquisa as seguintes: as categorias principais das fátuas subdividem-se em várias subcategorias, sendo que as que continham temas ambientais no período desta pesquisa são: Princípios de fiqh, Princípios básicos da fé, História e biografia islâmicas, Etiqueta, moral e amaciadores de coração.

As categorias principais se subdividem ramificando em subcategorias, que foi denominada para efeitos desta pesquisa de categorias de nível 1, categorias de nível 2. Existem outros níveis, mas não foram necessários para classificar as fátuas com temas ambientais na proposta desta pesquisa. O Quadro 1 mostra as fátuas com temas ambientais distribuídas nas categorias.

Quadro 1 Distribuição das fátuas com temas ambientais encontradas nas categorias

Categorias Principais	Categorias no nível 1	Categorias no nível 2	Número de fátuas com temas ambientais
Princípios básicos da Fé	Tawhid (unidade divina)	(unidade de) Senhorio divino	01
Hadith e suas ciências	SFA*	SFA	SFA
O Alcorão e suas ciências	SFA	SFA	SFA
Fiqh da família	SFA	SFA	SFA
Princípios de fiqh	Jurisprudência e decisões islâmicas	Costumes e tradições	09
		Atos de adoração	09
		Transações	02
		Punição e sentenças judiciais	01
Etiqueta, moral e amaciadores de coração	Maneiras	Sem indicação desse nível.	01
Conhecimento e propagação	SFA	SFA	SFA
Problemas psicológicos e sociais	SFA	SFA	SFA
História e biografia islâmicas	O começo da criação e as maravilhas da criação	Sem indicação desse nível.	01
Educação pedagógica e Educação	SFA	SFA	SFA
Política islâmica	SFA	SFA	SFA
			24

* SFA = “sem fátua com tema ambiental”.

Fonte: Resultados da pesquisa (2019).

2.3.2 Análise das fátuas com temas ambientais

No transcorrer do desenvolvimento da presente pesquisa observou-se que foi necessário o entendimento de dois fatores para o correto discernimento científico. O primeiro fator foi o entendimento do que é um tema ambiental na concepção muçulmana e brasileira – existe ou não diferença? O segundo fator foi o entendimento de como ocorre a vinculação dos títulos das fátuas com seus respectivos conteúdos – até que ponto uma fátua

pode ser considerada de tema ambiental pela leitura de seu título?

O entendimento muçulmano do que é um tema do meio ambiente natural difere do entendimento ocidental em geral, e isso é fundamental para a comparação do Direito Ambiental brasileiro com o islâmico. No Brasil, um tema é considerado ambiental natural – meio ambiente natural – quando tiver como local onde se desenvolve o próprio meio ambiente. Na concepção muçulmana um tema é considerado ambiental natural simplesmente por ter ligação com o meio ambiente natural. Assim, no Brasil a ingestão de carne não é propriamente um tema ambiental natural, mas o é na concepção muçulmana porque a carne é produzida no meio ambiente natural, em uma área desmatada, por exemplo. No mesmo sentido, é um tema ambiental natural para os muçulmanos o uso de corantes naturais, carne halal (lícito) ou haram (ilícito), castração de animais, entre outros temas.

Infere-se, assim, que o conceito de tema ambiental natural no ocidente, no Brasil, tem por base os efeitos de uma atividade: se esta afetar, mesmo que potencialmente, o meio ambiente é um tema ambiental, se não, não é um tema ambiental natural. O ato de ingestão de carne, em si, não seria um tema ambiental. Já para os muçulmanos o que define se um tema é ambiental é a ligação de uma atividade com o meio ambiente natural; assim, a carne ingerida foi produzida em uma pastagem ou de alguma maneira se relaciona com o meio ambiente, então ingestão de carne é um tema ambiental. Uma das referências mais aceitas para o entendimento do que é um tema de meio ambiente natural – tema ambiental natural – foi Kader *et al.* (1983) no livro “Princípios Islâmicos para a Conservação do Meio Ambiente Natural” – *Islamic Principles for the Conservation of the Natural Environment* (inglês) ou *تأييد البيئة الإسلامية لإدارة الموارد الطبيعية* (árabe).

Haddad (2000) interpretando Kader *et al.* (1983) reconhece que o Islam é um estado de vida abrangente que inter-relaciona o homem com o universo. Essa visão global do universo, ao ver da presente pesquisa, é similar a se considerar a visão islâmica ambiental como global, cujas fronteiras se estendem além dos países.

Yaya (2002), analisando a obra de Kader (1983), elaborou um item que intitulou como “Dever dos seres humanos em relação ao seu ambiente”. Yaya (2002) destaca o equilíbrio na criação do universo e que o homem tem o papel de protagonista na manutenção do mundo. Kader (1983) é, portanto, corroborado por Yaya (2002), inclusive quando este expressa a

relação de utilização sustentável.

Ismail *et al.* (2019) apresenta “Princípios Islâmicos para a Conservação do Meio Ambiente Natural” como um esforço conjunto da Administração de Proteção Meteorológica e Ambiental da Arábia Saudita (SMEPA) com a União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (IUCN) no sentido de mais bem engajar as instituições muçulmanas no debate ambiental global.

Com base em Kader *et al.* (1983), Haddad (2000), Yaya (2002) e Ismail *et al.* (2019) infere-se, portanto, que “tema ambiental natural” na visão islâmica é uma visão ampla, justificando a distribuição das fátuas em categorias diversas, às vezes, causando estranheza na visão puramente ocidental.

A formulação dos títulos das fátuas segue padrões estabelecidos nos moldes religiosos islâmicos, e o Sagrado Alcorão pode orientar nesse sentido. Os títulos insertos no Sagrado Alcorão nem sempre mostram a amplitude dos conteúdos, mesmo que em idioma árabe: “A Sura da Vaca” (Sūratu Al-Baqarah) não trata necessariamente do animal vaca; já “A Sura das Mulheres” (Sūratu An-Nissā) trata das mulheres, mas seu conteúdo vai muito além do título. Todas as fátuas inclusas no período experimental foram analisadas pelos títulos e conteúdos para o desenvolvimento dessa pesquisa. Infere-se, portanto, que, ao considerar uma fátua como de tema ambiental natural ou não, é preciso levar em conta também seu conteúdo, e não somente o título.

A análise das fátuas de aplicação internacional produzidas no período de 13 de janeiro de 2015 até 17 de outubro de 2018 mostraram que vários temas ambientais foram tratados dentro da identidade do Direito Ambiental islâmico. Para a pesquisa das fátuas foram consultadas o site Islam Q&A que é supervisionado pelo Sheik Muhammad Saalih al-Munajjid, Permanent Committee for Islaamic Research and Fataawa, além da literatura apresentada no item “1.2 Descrição dos materiais e métodos” deste artigo. A origem das fátuas é do Islamic Fiqh Council traduzido como Conselho Islâmico Fiqh.

O número total de fátuas publicadas no período acima mencionado foi de 753 divididas nas 11 categorias; isso significa que a média do número de fátuas, se fosse dividida nessas categorias, é de aproximadamente 68,4 fátuas por categoria. O total de fátuas com temas ambientais de aplicação internacional encontradas na presente pesquisa foi de 24, ou seja, 3,2% do total de fátuas e 35,1% em relação à média por categoria. Considerando-se

a quantidade de temas abordados pelas fátuas, que regulam a vida do muçulmano em todos os seus aspectos, é possível dizer que existe preocupação ambiental no Islam; isso pode ser inferido, pois 35,1% das fátuas têm temas ambientais, se considerada médias de fátuas nas 11 categorias.

Os assuntos tratados nas fátuas com temas ambientais no período 13 de janeiro de 2015 até 17 de outubro de 2018 estão relacionados a seguir. É importante lembrar o que foi esclarecido no início deste artigo, que ao se limitar o período de coleta de fátuas com temas ambientais aos últimos 4 anos, aproximadamente, buscou-se, também, saber se o tema ambiental é tratado na atualidade pelos muçulmanos.

Quadro 2 Relação das fátuas com temas ambientais encontradas na pesquisa em ordem cronológica e assuntos tratados

Fátuas	Assuntos das fátuas	Classificação por grupos
193.459/2015	Usar o abastecimento público de água para lavar carros?	Preservação da natureza
224.923/2015	A água se torna najis (impura) se alguma impureza cair nela, mesmo que suas características não mudem.	Halal* – ingestão
176.956/2015	Oferecer dois ou mais animais como sacrifício?	Direito animal
160.316/2015	Oferecer como sacrifício uma ovelha cuja cauda ou nádega foi cortada; Qual é a decisão se nenhum animal intacto pode ser encontrado?	Direito animal
192.766/2015	Manutenção de um animal que é um cruzamento entre um lobo e um cão.	Preservação da natureza
197.680/2015	Limpeza de khuffayn (chinelos de couro) feitos de pele de macaco.	Halal – costumes
176.545/2015	Fumar maconha está sob a mesma regra de quem bebe álcool?	Saúde pública
212.022/2015	É prescrito enterrar animais quando eles morrem?	Preservação da natureza
192.928/2015	Pesca com lanças e granadas de mão.	Preservação da natureza
154.257/2015	Uso da semente preta.	Halal – ingestão
102.749/2015	Ingestão de bebidas gasosas.	Halal – ingestão
192.661/2016	Escolha de um animal castrado para o udhiyah***.	Direito animal
231.253/2016	Uso de fertilizante de farinha de sangue ou seus derivados.	Preservação da natureza

Continua

Continuação

248.124/2016	Ingestão de alimentos que contenham L-cisteína (E920).	Halal – ingestão
126913/2016	Refutar a teoria darwiniana da evolução implica refutar a evolução animal e vegetal?	Preservação da natureza
183.149/2016	Beber suco de uva antes de fermentar.	Halal – ingestão
239.264/2016	Comprar brinquedos para gatos e carne que não é halal?	Halal – costumes
271.192/2017	Trabalhar em uma farmácia e fazer ou vender medicamentos que contenham álcool ou gelatina haram**.	Halal – costumes
119296/2017	Precipitação artificial.	Preservação da natureza
244854/2017	Uso de um sistema de purificação de água que desperdiça muita água.	Preservação da natureza
258.312/2017	Uso de ossos de carne não-halal e vasos feitos a partir deles.	Halal – costumes
177.030/2017	Comer baunilha quando é imersa em álcool durante a preparação?	Halal – ingestão
252.773/2018	Ingestão de carne sintética produzida usando células-tronco.	Halal – ingestão
271.543/2018	Tratamento da doença com óleo de canabidiol.	Saúde pública

* Halal = permitido

** Haram = proibido.

*** Udhayah = animal (camelo, vaca, ovelha ou cabra) que é abatido durante os dias de Eid al-Adha por causa do Eid e como um ato de adoração.

Fonte: resultado da pesquisa (2019).

A análise do Quadro 2 permite classificar as fátuas com temas ambientais colhidas no período proposto em temas. A definição desses temas foi resultado de análises e inferências combinando a visão muçulmana e a brasileira. Observa-se que existe preocupação com o ambiente que rodeia a vida do muçulmano; preservação da natureza e halal se destacam. O próprio direito animal, em uma visão mais geral, poderia ser enquadrado como um componente do halal, o que daria ainda mais força a esse tema. Assim, prepondera o halal e a preservação da natureza como assuntos com temas ambientais tratados nas fátuas nos últimos quatro anos, aproximadamente. É importante observar o entrelaçamento dos temas ambientais, corroborando com a inferência feita pela presente pesquisa de que o conceito de meio ambiente na visão muçulmana difere do conceito brasileiro e ocidental em

geral. Nesse diapasão, o conceito de meio ambiente na visão muçulmana é mais abrangente e integrativo que o brasileiro.

2.3.3 Análise das fátuas relacionadas com o agronegócio

Foram coletadas fátuas no período de 20/12/1998 até 10/04/2019 visando obter dados empíricos sobre a visão muçulmana do agronegócio e sua vinculação com o Direito Ambiental islâmico e brasileiro. Essa busca por fátuas conceituais abrangeu um período de aproximadamente 20 anos, diferentemente do período de coleta de fátuas com temas ambientais, que foi de aproximadamente de 4 anos. Na busca relacionada ao agronegócio foi uma busca por conceitos, portanto deveria ser o mais abrangente possível (no caso 20 anos), pois os conceitos poderiam ter origens tempos distantes; enquanto a busca por temas ambientais teve como fulcro conhecer a atualidade deles (no caso 4 anos). Não se pesquisou em datas anteriores há 20 anos porque se observou que alguns temas estavam se repetindo e até ganhavam uma nova interpretação como resposta ao desenvolvimento de novas pesquisas. Como foi anotado anteriormente na presente pesquisa, as fátuas evoluem no tempo de acordo com o desenvolvimento da ciência. Um exemplo disso pode ser observado na Fátua 119.830/2009 (Islam, 2009) que recomenda que se acompanhem as pesquisas sobre alimentos transgênicos para tomar a decisão acertada.

Quadro 3 Fátuas que caracterizam o agronegócio na visão muçulmana

Fátuas	Assunto	Proibido, permitido ou permitido em que condições
3.005 20-12-1998	Podem insetos serem mortos usando fogo para queimá-los?	Se insetos são prejudiciais, eles podem ser mortos com inseticidas, mas não com fogo.
2.896 22-02-2000	Quais as regras sobre matar ratos? Comentários sobre o personagem Mickey Mouse.	Permite matá-los até mesmo em Makkah (Meca).
65.567 20-12-2004	Regras sobre negligenciar o trato dos animais e suas consequências.	Não há pecado se você cometeu um erro, exceto em relação ao que seus corações deliberadamente pretenderam.
82.444 10-02-2006	Alguém que vive em um país não islâmico têm permissão para consumir produtos não halal?	O fato de não haver carne halal não é uma desculpa, porque você pode comer peixe e frutos do mar, ou pode comer coisas além de carne, como enlatados e vegetais, ou pode procurar por um centro islâmico que forneça carne de halal.

Continua

Continuação

95.329/2007 30-01-2007	Regras sobre realizar castração de animais.	Não há nada de errado em castrar animais cuja carne é comida, desde que isso seja feito por uma razão e cuidado para evitar causar sofrimento ao animal.
21.417 29-05-2007	Regras sobre usar loções corporais contendo gordura animal.	Usar loções corporais contendo gordura animal é permissível se o animal for halal.
102.537 20-07-2007	Regras sobre a fabricação de produtos de alimentação para animais contendo carne de porco.	Não é permitido produzir ou vender carne de porco, seja ela própria ou misturada com outras coisas.
10.339 11-02-2009	As carnes em restaurantes nos países não islâmicos.	O muçulmano deve se esforçar para evitar o que é obviamente haram, e ser cauteloso com as coisas duvidosas, e estar disposto a manter seu compromisso religioso e proteger seu corpo de alimentos haram.
119.830 26-04-2009	Regras sobre consumir carne e plantas que foram geneticamente modificados.	Até que seja provado que eles são prejudiciais, o princípio básico é que essas plantas são permitidas. É permitido comer animais que foram alimentados com essas plantas, mas também é essencial ser cauteloso sobre o que essas plantas podem causar no futuro. É essencial acompanhar as pesquisas e informações sobre essas plantas.
149059 05-09-2012	Regras sobre consumir carne de frango que consumiu hormônios ou restos de carne.	É proibido o leite, ovos e outros alimentos de um animal que se alimenta de imundície ou impureza, mas se o animal for detido até se tornar puro, então é halal.
267794 17-11-2017	Regras sobre tratar frangos com antibióticos que podem ser prejudiciais a quem consome sua carne.	É proibido fornecer alimento que seja misturado com quaisquer impurezas, antibióticos ou qualquer outra coisa que possa prejudicar a saúde humana, especialmente no período imediatamente anterior a sua venda ou abate.
281.148 14-01-2018	Regras sobre entregadores de comida transportarem e entregarem produtos halal (permitidos) e haram (proibidos).	Se alguém ajuda um homem a desobedecer a Allah, então ele está pecando. É proibido produzir, trabalhar na produção, carregar, vender, comprar e consumir tudo o que for haram.
245688 14-01-2019	Regra sobre a proibição de servir carne de porco a não muçulmanos.	Se ele quer oferecer comida a qualquer um, muçulmano ou não-muçulmano, ele pode dar-lhes comida que é saudável (halal).
296393 06-03-2019	Sobre a obrigação de alimentar-se somente de carne halal de origem orgânica.	Se houver benefícios e prejuízos, então, se for possível obter os benefícios e afastar os danos, então devemos fazer isso. Assim se comer carne orgânica for melhor para o corpo, deve ser comida, mas sem contrariar o halal.

Continua

Continuação

274771 10-04-2019	É permissível estando nos países ocidentais, consumir batata frita ou chips aromatizados com aroma artificial de frango?	Se está escrito na embalagem que o aroma é artificial, então é permitido comer os chips neste caso, porque o aroma artificial é derivado de algo diferente de carne; é retirado de plantas e outras fontes e de substâncias artificiais. O princípio básico com relação às substâncias é que elas são válidas e permitidas, a menos que haja algo que indique que elas são haram.
----------------------	--	---

Fonte: resultado da pesquisa (2019).

Quadro 3 (complementação) Fátuas distribuídas em suas respectivas categorias

Categorias	Fátuas
1 Etiqueta, moral e amaciadores de coração 2 Maneiras 3 Direito Animal	3.005/1998; 2.896/2000; 65.567/2004; 95.329/2007; 21.417/2007;
1 Costumes e tradições 2 Alimentação e nutrição	82.444/2006; 10.339/2009; 119.830/2009; 149.059/2012; 267.794/2017; 245.688/2019; 296.393/2019; 274.771/2019.
1 Transações 2 Transações Proibidas	102.537/2007
1 Transações 2 Emprego por um salário 3 Decidindo sobre empregos	281.148/2018

Fonte: resultado da pesquisa (2019).

A análise do Quadro 3 permite observar que o agronegócio está presente em algumas categorias de classificação de fátuas. Essa distribuição é a seguinte: 1 Costumes e tradições, 2 Alimentação e nutrição (8); 1 Etiqueta, moral e amaciadores de coração, 2 Maneiras, 3 Direito Animal (5); 1 Transações, 2 Transações Proibidas (1); 1 Transações, 2 Emprego por um salário, 3 Decidindo sobre empregos (1).

A categoria “Costumes e tradições” com sua subcategoria “Alimentação e nutrição” apresentou o maior número de fátuas, seguida da categoria “Etiqueta, moral e amaciadores de coração” com suas subcategorias “Maneiras” e “Direito Animal”. No caso de “Costumes e tradições; Alimentação e nutrição” não existe estranheza com a classificação, soando para o ocidental estranho somente a classificação “Etiqueta, moral e amaciadores de coração; Maneiras; Direito Animal”. Mas, essa estranheza já foi tratada anteriormente na presente pesquisa.

Alimentação halal é o assunto predominante nas fátuas conceituais do agronegócio. É importante observar que o muçulmano tem o compromisso

com o halal não somente em termos de sua própria alimentação, mas também como orientação aos não muçulmanos quanto a sua saúde. É também importante ressaltar que o halal como agronegócio envolve, além da carne, ovos, leite, queijo, bebidas, os utensílios e adornos pessoais ou de ambientes. A própria manipulação de produtos haram é proibida, assim como se esses produtos são motivos de negócios.

Observou-se, também, a estreita vinculação entre os direitos dos animais e o agronegócio. Isso deve ser anotado com distinção, pois pode inviabilizar um negócio. Um animal que é criado, transportado ou abatido com sofrimento, por exemplo, não será negociado como halal. Evidentemente, que a mistura de produtos halal com outros haram é condenável, e isso ocorreu no Brasil em tempos atuais; considerando a natureza da maneira de negociar dos muçulmanos, que é correta ao entender da presente pesquisa, fatos assim são extremamente condenáveis e os fornecedores desses produtos adulterados serão punidos comercialmente.

Alimento halal é diferente de alimento orgânico, conforme se observa na Fátua 296.393/2019 (ISLAM, 2019). Entretanto, existem similaridades entre esses dois “tipos” de alimentos, quer na produção, transporte, abate (no caso de animais) e embalagem. A questão da artificialidade dos alimentos é um assunto que pode diferenciar o halal do orgânico; a Fátua 274.771/2019 (Islam, 2019) pode indicar isso:

Mas se está escrito na embalagem que o aroma é artificial, então é permitido comer os chips neste caso, porque o aroma artificial é derivado de algo diferente de carne; é retirado de plantas e outras fontes e de substâncias artificiais. O princípio básico com relação às substâncias é que elas são válidas e permitidas, a menos que haja algo que indique que elas são haram.

Observa-se uma cautela do halal quanto à ingestão de substâncias artificiais, mas, como está declarado na fátua supracitada, a ingestão de aromatizantes artificiais é de certo modo permitida. É claro que é haram tudo que é prejudicial ao corpo humano, o que limitaria o consumo de substâncias artificiais. Por outro lado, o alimento orgânico é mais restritivo quanto às substâncias artificiais nos alimentos, em particular os aromatizantes. A Instrução Normativa nº 18 (Brasil, 2009) no Anexo III estabelece, taxativamente, que na alimentação orgânica podem ser usados como aditivos aromatizantes somente aqueles que forem naturais. Resta evidente que essa posição se diferencia da posição da Fátua 274.771/2019 (ISLAM, 2019).

Outro exemplo que diferencia o alimento halal do orgânico se refere aos organismos geneticamente modificados. Segundo IFOAM (2017)

reafirma que os transgênicos não têm lugar nos sistemas de produção de alimentos orgânicos. Já a Fátua 119.830/2009 (Islam, 2009) declara que “até que seja provado” que eles (geneticamente modificados) são prejudiciais, o princípio básico é que essas plantas são permitidas e é permitido comer animais que foram alimentados com essas plantas, mas também é essencial ser cauteloso sobre o que essas plantas podem causar no futuro. Nesse caso, a diferença entre o orgânico e o halal é evidente, pois no caso do orgânico é simplesmente proibido e no caso do halal é permitido até que se prove que são prejudiciais.

3 BASES DA TEMÁTICA “AGRONEGÓCIO-AMBIENTAL” NA VISÃO ISLÂMICA

Religião, saúde do corpo, fátuas, direito animal e natureza são elementos (raízes) que se entrelaçam e se completam para fornecer o verdadeiro conceito de meio ambiente na visão islâmica e, conseqüentemente, da relação harmônica entre natureza e agronegócio desses adeptos. Essas raízes são oriundas das inferências das interfaces do Direito Ambiental islâmico cujo entendimento foi potencializado a partir da compreensão das interfaces do Direito Ambiental brasileiro, conforme anteriormente estudadas. Para que se pudesse chegar a esse ponto de entendimento dessas raízes foi, assim, fundamental realizar estudos profundos das interfaces identidade do Direito Ambiental islâmico e brasileiro, pois essa comparação permitiu uma visão mais assentada na prática, conforme foram realizados anteriormente na presente pesquisa.

Do que foi anteriormente exposto na presente pesquisa foi possível inferir que alguns temas podem se constituir em princípios ambientais muçulmanos. Esses princípios estão alicerçados em conceitos, direitos, fátuas, costumes e interpretações textuais islâmicas que foram motivo de profundos estudos. São 5 as raízes da temática “agronegócio ambiental” na visão islâmica, e dessas derivam os princípios ambientais muçulmanos. Essas raízes já foram estudadas profundamente na presente pesquisa, anteriormente.

- **Religião:** a religião para os muçulmanos é a base fundamental da vida e dos negócios, tendo caráter prático em suas decisões.
- **Saúde do corpo:** o muçulmano tem o dever de cuidar de seu corpo e colaborar para que outras pessoas, muçulmanos ou não, façam o mesmo.
- **Normas:** as fátuas e demais legislações devem adequar e detalhar as

ações na vida dos muçulmanos, tirando dúvidas e orientando em harmonia com o Sagrado Alcorão e a Sunna.

- **Direito animal:** os animais recebem um tratamento especial e protetivo por parte dos muçulmanos.
- **Natureza:** a natureza é vista como envolvendo quase toda a vida do muçulmano, alterando assim o próprio conceito de meio ambiente.

CONCLUSÕES

Com base na presente pesquisa foi possível concluir que são princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio com sustentabilidade:

1. O que é expressamente proibido por Allah no Sagrado Alcorão e na Sunna não será realizado no agronegócio.
2. O que faz mal ao corpo não será consumido ou comercializado.
3. O que é desaprovado pelas fátuas será desaprovado no agronegócio.
4. Os animais são considerados seres racionais, porém, com racionalidade limitada; produto oriundo do sofrimento de animais não serve como alimento ou utensílio.
5. Dar-se-á preferência ao que menos agredir o meio ambiente natural.

REFERÊNCIAS

ALCORÃO. Português. *Nobre Alcorão*. 2 ed. Tradução de Helmi Nasr. Madina Munawara, Reino da Arábia Saudita: Complexo do Rei Fahd para Impressão do Nobre Alcorão, 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Saúde. *Instrução Normativa Conjunta n. 18, de 28 de maio de 2009*. Aprova o Regulamento Técnico para o Processamento, Armazenamento e Transporte de Produtos Orgânicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 29 de mai. de 2009, Seção 1, p. 15-16. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/legislacao/portugues/instrucao-normativa-no-18-de-28-de-maio-de-2009-alterada-pela-in-no-24-11-processamento.pdf/view>. Acesso em: 11 jan. 2019.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HADDAD, M. The Islamic approach to the environment and sustainable

groundwater management. In: FEITELSON, E; HADDAD, M. *Management of shared groundwater resources: the israeli-palestinian case with an international perspective*. Ottawa: International Development Research Centre, 2000. p. 25-39.

IFOAM – INTERNATIONAL FEDERATION OF ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS. *Genetic engineering and genetically modified organisms*. Bonn: Organics International, 2017. Disponível em: www.ifoam.bio/sites/default/files/position_genetic_engineering_and_gmos.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

ISLAM. Fátua 3.005, de 20 de dezembro de 1998. Podem insetos nocivos ser mortos usando fogo para queimá-los? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 20 de dezembro de 1.998. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/3005/can-harmful-insects-be-killed-by-burning-them>. Acesso em: 17 maio 2019.

ISLAM. Fátua 2.896, de 22 de fevereiro de 2000. Quais as regras sobre matar ratos? Comentários sobre o personagem Mickey Mouse. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 22 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/2896/what-ruling-on-killing-mice-and-rats-and-a-comment-on-the-character-mickey-mouse>. Acesso em: 17 maio 2019.

ISLAM. Fátua 65.567, de 20 de julho de 2004. Regras sobre negligenciar o trato dos animais e suas consequências. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 20 de julho de 2004. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/65567/she-neglected-the-birds-until-they-died-has-she-committed-a-sin>. Acesso em: 18 maio 2019.

ISLAM. Fátua 82.444, de 10 de fevereiro de 2006. Alguém que vive em um país não islâmico tem permissão para consumir produtos não halal? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 20 de julho de 2004. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/82444/he-is-living-in-a-foreign-country-and-there-is-no-halaal-meat-available-is-there-a-concession-allowing-him-to-eat-non-halaal-meat>. Acesso em: 18 maio 2019.

ISLAM. Fátua 102.537, de 20 de julho de 2007. Regras sobre a fabricação de produtos de alimentação para animais contendo carne de porco. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 20 de julho de 2007. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/102537/ruling-on-workin>

g-in-the-manufacture-of-pet-food-that-contains-pork. Acesso em: 19 abr. 2019.

ISLAM. Fátua 21.417, de 29 de maio de 2007. Regras sobre usar loções corporais contendo gordura animal. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 29 de maio de 2007. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/21417/body-lotions-containing-animal-fat>. Acesso em: 20 mar. 2019.

ISLAM. Fátua 95.329, de 30 de janeiro de 2007. Regras sobre realizar castração de animais. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid) de 30 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/95329/ruling-on-castrating-animals>. Acesso em: 20 março 2019.

ISLAM. Fátua 10.339, de 11 de fevereiro de 2009. As carnes em restaurantes nos países não islâmicos. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 11 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/10339/meat-in-restaurants-in-non-muslim-countries>. Acesso em: 19 abr. 2019.

ISLAM. Fátua 119.830, de 26 de abril de 2009. Regras sobre consumir carne e plantas que foram geneticamente modificados. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 26 de abril de 2009. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/119830/ruling-on-eating-meat-and-plants-that-have-been-genetically-modified>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ISLAM. Fátua 149.059, de 5 de setembro de 2012. Regras sobre consumir carne de frango que consumiu hormônios ou restos de carne. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 5 de setembro de 2012. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/149059/ruling-on-eating-chicken-that-was-fed-hormones-or-ground-meat>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ISLAM. Fátua 212.022, de 22 de abril de 2015. É prescrito enterrar animais quando eles morrem? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 22 de abril de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/212022/is-it-prescribed-to-bury-animals-when-they-die>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 102.749, de 5 de janeiro de 2015. Decisão sobre bebidas gasosas. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 5 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/102749/ruling-on-fizzy-drinks>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 154.257, de 11 de abril de 2015. Existe alguma diretriz ou condição em relação ao uso da semente preta? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 11 de abril de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/154257/are-there-any-guidelines-or-conditions-with-regard-to-using-the-black-seed>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 160.316, de 14 de setembro de 2015. A decisão de oferecer como sacrifício uma ovelha cuja cauda ou nádega foi cortada; Qual é a decisão se nenhum animal intacto pode ser encontrado? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 14 de setembro de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/160316/ruling-on-offering-as-a-sacrifice-a-sheep-whose-tail-or-buttock-has-been-cut-off-what-is-the-ruling-if-no-intact-animal-can-be-found>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 176.545, de 17 de agosto de 2015. Aquele que fuma maco-nha está sob a mesma regra de quem bebe álcool? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 17 de agosto de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/176545/does-the-one-who-smokes-marijuana-come-under-the-same-ruling-as-the-one-who-drinks-alcohol>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 176.956, de 18 de setembro de 2015. Pode oferecer dois ou mais animais como sacrifício? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 18 de setembro de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/176956/can-he-offer-two-or-more-animals-as-a-sacrifice>. Acesso em: 21 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 192.766, de 7 de agosto de 2015. Decisão sobre a manutenção de um animal que é um cruzamento entre um lobo e um cão. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 7 de agosto de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/192766/ruling-on-keeping-an-animal-that-is-a-cross-between-a-wolf-and-a-dog>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 192.928, de 18 de janeiro de 2015. Decisão sobre a pesca com lanças e granadas de mão. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 18 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/192928/ruling-on-fishing-with-spears-and-hand-grenades>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 193.459, de 14 de abril de 2015. É permitido usar o

abastecimento público de água para lavar carros? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid) de 14 de abril de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/193459/is-it-permissible-to-use-the-public-water-supply-for-washing-cars>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 197.680, de 11 de janeiro de 2015. Decisão sobre a limpeza de khuffayn (chinelos de couro) feitos de pele de macaco. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 11 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/197680/ruling-on-wiping-over-khuffayn-leather-slippers-made-from-monkey-skin>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 224.923, de 10 de outubro de 2015. Uma pequena quantidade de água se torna najis (impura) se alguma impureza cair nela, mesmo que suas características não mudem? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 10 de outubro de 2015. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/224923/does-a-small-amount-of-water-become-najis-impure-if-some-impurity-falls-into-it-but-its-characteristics-do-not-change>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 126.913, de 2 de fevereiro de 2016. Refutar a teoria darwiniana da evolução implica refutar a evolução animal e vegetal? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 2 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/126913/does-refuting-the-darwinian-theory-of-evolution-imply-refuting-animal-and-plant-evolution>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 183.149, de 29 de dezembro de 2016. Decisão sobre a data do suco de uva antes de fermentar. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 29 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/183149/ruling-on-drinking-date-and-grape-juice-before-it-ferments>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 192.661, de 7 de setembro de 2016. Escolha de um animal castrado para o udhiyah. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 7 de setembro de 2016. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/192661/did-the-prophet-blessings-and-peace-of-allah-be-upon-him-always-choose-a-castrated-animal-for-the-udhiyah>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 231.253, de 23 de março de 2016. Decisão sobre o uso de fertilizante de farinha de sangue ou seus derivados. *Islam Q&A*, (Shayich

Muhammad Saalih al-Munajjid), de 23 de março de 2016. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/231253/ruling-on-using-blood-meal-fertiliser-or-derivatives-thereof>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 239.264, de 15 de janeiro de 2016. É permitido comprar para gatos brinquedos e carne que não são halal? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 15 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/239264/is-it-permissible-to-buy-toys-for-cats-and-meat-that-is-not-halaal>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 248.124, de 6 de dezembro de 2016. Decisão sobre a ingestão de alimentos que contenham L-cisteína (E920). *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 6 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/248124/ruling-on-eating-foods-that-contain-l-cysteine-e920>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 119.296, de 20 de março de 2017. Precipitação artificial – fatos e opiniões acadêmicas. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 20 de março de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/119296/artificial-rainfall-facts-and-scholarly-opinions>. Acesso em: 09 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 177.030, de 26 de fevereiro de 2017. Qual é a decisão sobre comer baunilha quando é imersa em álcool durante a preparação? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 26 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/177030/what-is-the-ruling-on-eating-vanilla-when-it-is-immersed-in-alcohol-during-preparation>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 244.854, de 25 de janeiro de 2017. Decisão sobre o uso de um sistema de purificação de água que desperdiça muita água. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 25 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/244854/ruling-on-using-a-water-purification-system-that-wastes-a-lot-of-water>. Acesso em: 09 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 256.702, de 31 de dezembro de 2017. Decisão sobre o consumo de carragenina. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 31 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/256702/ruling-on-consuming-carrageenan>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 258.312, de 16 de julho de 2017. Decisão sobre ossos de carne não-halal e vasos feitos a partir deles. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 16 de julho de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/258312/ruling-on-bones-from-non-halal-meat-and-vessels-made-from-them>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 267.794, de 17 de novembro de 2017. Regras sobre tratar frangos com antibióticos que podem ser prejudiciais a quem consome sua carne. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 17 de novembro de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/267794/ruling-on-giving-chickens-antibiotics-that-may-harm-those-who-eat-them>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ISLAM. Fátua 271.192, de 8 de setembro de 2017. Decisão sobre trabalhar em uma farmácia e fazer ou vender medicamentos que contenham álcool ou gelatina haram. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 8 de setembro de 2017. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/271192/ruling-on-working-in-a-pharmacy-and-making-or-selling-medicines-containing-alcohol-or-haram-gelatine>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 252.773, de 14 de setembro de 2018. Decisão sobre a ingestão de carne sintética produzida usando células-tronco. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 14 de setembro de 2018. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/252773/ruling-on-eating-synthetic-meat-produced-by-using-stem-cells>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 271.543, de 17 de outubro de 2018. Decisão sobre o tratamento da doença com óleo de canabidiol (CBD). *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 17 de outubro de 2018. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/271543/ruling-on-treating-sickness-with-cannabidiol-cbd-oil>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ISLAM. Fátua 281.148, de 14 de janeiro de 2018. Regras sobre entregadores de comida transportarem e entregarem produtos halal (permitidos) e haram (proibidos). *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 14 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/281148/ruling-on-working-for-ubereats-delivering-food-that-may-be-halal-or-haram>. Acesso em: 18 abr. 2019.

ISLAM. Fátua 245.688, de 14 de janeiro de 2019. Regra sobre a proibição

de servir carne de porco a não muçulmanos. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/245688/it-is-not-permissible-to-buy-pork-and-feed-it-to-non-muslims>. Acesso em: 21 maio 2019.

ISLAM. Fátua 274.771, de 10 de abril de 2019. É permissível estando nos países ocidentais, consumir batata frita ou chips aromatizados com aroma natural de frango? *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 10 de abril de 2019. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/274771/chicken-flavoured-potato-chips-is-it-permissible-to-eat-them-in-western-countries>. Acesso em: 21 maio 2019.

ISLAM. Fátua 296.393, de 6 de março de 2019. Sobre a obrigação de alimentar-se somente de carne halal de origem orgânica. *Islam Q&A*, (Shayich Muhammad Saalih al-Munajjid), de 6 de março de 2019. Disponível em: <https://islamqa.info/en/answers/296393/is-it-obligatory-to-eat-only-organic-meat>. Acesso em: 21 maio 2019.

ISLAM Q&A. *Islam Question & Answer* – Supervised by Shaykh Muhammad Saalih al-Munajjid. Disponível em: <https://islamqa.info/en>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ISMAIL, R.; SAPUTRA, J.; AZIZ, A. A. Improving environmental performance of the muslim world: evidence from affluent countries. *International Journal of Energy Economics and Policy*, v. 9, n. 3, p. 301-312, 2019. Disponível em: <http://www.econjournals.com/index.php/ijeep/article/view/7788/4342>. Acesso em: 23 maio 2019.

KADER, A. B. A.; SABBAGH, A. L. T. E. S. T. *Islamic principles for the conservation of the natural environment*. Gland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 1983. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-020.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C. S. *Manual de metodologia da pesquisa no Direito*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MICHEL, M. H. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MIRANDA, M. B. A pessoa jurídica e o meio ambiente: um panorama legal sobre a situação brasileira. *Revista Direito Brasil*, Ribeirão Preto, v. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav42/artigos/Ber20102.pdf>. Acesso em 24 jan. 2018.

MUNAWARA, H. N. M. *Tradução do sentido do Nobre Alcorão*. Madina Al Munawarah –KSA: Complexo do Rei Fahd para a Impressão do Alcorão Nobre, 2002.

NASSER, S. H. Direito islâmico e direito internacional: os termos de uma relação. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 725-744, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 mar. 2019.

PERMANENT COMMITTEE FOR ISLAAMIC RESEARCH AND FATAAWA. *Majmu'a Fatawa*. Riadh – Reino da Arábia Saudita: Islamhouse, 2018 Disponível em: https://d1.islamhouse.com/data/en/ih_books/chain/en_Majmoo_alFatawa_IFTA/en_01_Majmoo_alFatawa_IFTA_COLL02.pdf. Acesso em: 17 out. 2018.

PRADO, A. Ecología islâmica. *Abdennur Prado*, 10 maio 2009. Disponível em: <http://abdennurprado.wordpress.com/2009/05/13/ecologia-islamica/>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOURDEL, D. *Dictionnaire historique de l'Islam*. Paris: PUF, 1996.

SOUZA, V. K. M. O Jardim de Allah: o discurso ambiental islâmico a partir de aportes antropológicos da ecologia política. *Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 21, p. 101-119, nov. 2012. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/caos/n21/10.%20Discurso%20ambiental%20islamico%20e%20a%20ecologia%20politica.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SPADOTTO, A. J. *Método científico aplicado e discutido: teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2015.

VINCENTI, D. *“Green” Islam and social movements for sustainability: socio-ecological transitions in the Muslim world*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Department of Political Science, LUISS University Guido Carli,

Rome, 2016. Disponível em: <https://eprints.luiss.it/1476/1/20170712-vincenti.pdf>. Acesso em: 23 maio 2019.

YAYA, R. Should auditors report on environmental issues that could affect the society. *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, v. 3, n. 2, p. 137-150, 2002. Disponível em: <http://journal.umy.ac.id/index.php/ai/article/view/811/1006>. Acesso em: 23 maio 2019.

Artigo recebido em: 27/09/2019.

Artigo aceito em: 16/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

SPADOTTO, A. J.; CAMPOS E SANT ANNA, J. E. Sustentabilidade e princípios ambientais islâmicos para realizar agronegócio. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 311-342, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1666>. Acesso em: dia mês. ano.

A REVIEW OF BRAZILIAN BILL N. 6,299/2002 ON PESTICIDE REGULATION AND ITS IMPACTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION

Kamila Pope¹

Leibniz-Centre for Agricultural Landscape Research (ZALF)

Marina Demaria Venâncio²

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Michelle Bonatti³

Leibniz-Centre for Agricultural Landscape Research (ZALF)

Stefan Sieber⁴

Leibniz-Centre for Agricultural Landscape Research (ZALF)

ABSTRACT

Brazilian legislative proposal n. 6,299/2002, addressing pesticide regulation, represents an attempt to loosen and weaken the regulation of these substances, threatening the rights to food and a healthy environment as enshrined in the Constitution of the Federative Republic of Brazil. This article reviews the bill and its more troublesome provisions through the

1 Ph.D. in Law from UFSC (International Law and Sustainability). Master's degree in Law, State and Society from UFSC. Bachelor of Laws from UFSC. Visiting Researcher at ZALF. Researcher at the Environmental Law and Political Ecology in the Risk Society Research Group (GPDA / UFSC). Member of the Expert Committee of Halte à l'Obsolescence Programmée (HOP). Member of the World Commission on Environmental Law (WCEL / IUCN). Member of Harmony with Nature Knowledge Network Experts (HwN / UN). Lawyer and member of the Brazilian Bar Association (OAB / SC). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0248-1288> / e-mail: popekamilla@gmail.com

2 Ph.D. candidate in law (Ecological Rights and Human Rights) at UFSC. Master's degree in law and bachelor's degree in law from UFSC. Country Representative of the Young Professionals for Agricultural Development (YPARD). Junior Deputy Chair of the IUCN World Commission on Environmental Law Climate Change Specialist Group. President of the Early Career Researchers Network of Networks. Member of the Environmental Law and Political Ecology in the Risk Society Research Group (GPDA/ UFSC). Member of the Institute O Direito por um Planeta Verde and the Brazilian Association of Agroecology. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7412-5477> / e-mail: marinademariavenancio@gmail.com

3 Ph.D. in Agriculture from the Humboldt-Universität zu Berlin. Master's degree in Rural Development from the Universidad de Buenos Aires (UBA). Bachelor degree in Agronomy from UFSC. Deputy head of ZALF's department "Sustainable Land Use in Developing Countries." Professor of Environmental Sociology and Environmental Policy of the master's program in Integrated Natural Resource Management at Humboldt-Universität zu Berlin. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8511-5365> / e-mail: Michelle.bonatti@zalf.de

4 Ph.D. in Agricultural Economics from Universität Bonn. Associate professor of Environmental Sociology and Environmental Policy for the master's program at Humboldt-Universität zu Berlin. Head of ZALF's department "Sustainable Land Use in Developing Countries." ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4849-7277> / e-mail: sieber@zalf.de

lenses of food security and nutrition as well as national environmental law principles and provisions. Within this background, the paper concludes that Bill n. 6.299/2002 works against previously achieved progress in providing alternative policy pathways for sustainable agriculture in Brazil. It clashes with environmental law principles, neglecting precaution and prevention, representing a regression in terms of protection levels, while undermining human rights to food and a healthy environment. The methodology includes a literature and documentary review, along with inductive reasoning.

Keywords: agroecology; food security and nutrition; human right to a healthy environment; human right to food; pesticide regulation.

UMA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO DE LEI BRASILEIRO N. 6.299/2002 SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DOS AGROTÓXICOS E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

RESUMO

O projeto de lei n. 6.299/2002 acerca de regulação dos agrotóxicos busca fragilizar e enfraquecer a regulamentação destas substâncias no país, ameaçando os direitos à alimentação e ao meio ambiente sadio. Neste contexto, este artigo procura analisar o projeto de lei e suas proposições mais controversas. Para isso, usará como ponto de partida as noções de segurança alimentar e nutricional e os princípios, regras e normas de direito ambiental aplicáveis à questão. Diante deste contexto, o trabalho conclui que o projeto de lei n. 6.299 vem na antemão do desenvolvimento de novas políticas e caminhos alternativos para a agricultura sustentável no país, colidindo com os princípios de direito ambiental, negligenciando a precaução e prevenção, representando uma regressão ambiental em termos de níveis de proteção e, por fim, comprometendo a realização plena do direito humano à alimentação. Adota-se o método indutivo, e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: agroecologia; direito humano à alimentação; direito humano ao meio ambiente sadio e equilibrado; regulamentação dos agrotóxicos; segurança alimentar e nutricional.

INTRODUCTION

With the emergence of the Anthropocene,⁵ an era in which humankind is the driving force shaping the Earth's future, socio-environmental problems have also become increasingly interconnected, transboundary, and complex (see CRUTZEN, 2006; BECK, 2008; LECK *et al.*, 2015). In particular, pesticides are a relevant example of a truly anthropogenic socio-environmental problem, given their scientifically proven harmful risks and consequences for both human health and the environment (see KIM, KABIR and JAHAN, 2017; HERNÁNDEZ *et al.*, 2013; WILSON; TISDELL, 2001). These agrochemicals challenge current legal and political systems, which are faced with providing responses to, and coping with, their side effects, trade-offs, and socio-environmental outcomes.

In this context, Brazil is an interesting subject: despite its rich environmental legislation, the country often adopts contradictory rural policies that represent a regression in terms of environmental standards. More specifically, it is in the international spotlight due to Bill n. 6,299/2002 (known as the “the poison package”). The bill seeks to change significantly the rules for research, experimentation, production, storage, marketing, packaging, transportation, export, and disposal of pesticides. As this article demonstrates, the bill will loosen the country's regulation on pesticides if approved. That raises the question of whether such bills respect the Brazilian Legal Framework, specifically concerning the right to food, as well as the right to a healthy and balanced environment. Thus, this paper reviews Bill n. 6,299/2002 and its provisions related to pesticides for agricultural purposes, adopting as its conceptual framework the notions of food security and nutrition as well as national environmental law principles, namely the prevention, precautionary, and non-regression principles.

Within this scenario, the first section provides background on pesticide usage in Brazil, outlining examples of the side-effects of these chemicals on human health and contextualising the issue. The following section then addresses the interconnection between pesticides, food security and nutrition, and the human right to food. The third section briefly highlights

5 An increased number of scientists has been using the term Anthropocene to define the period in which humanity has become the predominant force interfering in the future of the planet (CRUTZEN, 2006; STEFFEN *et al.*, 2007). According to Steffen and colleagues (2011), the term “suggests: (i) that the Earth is now moving out of its current geological epoch called the Holocene and (ii) that human activity is largely responsible for this exit from the Holocene, that is, that humankind has become a global geological force in its own right”.

the Brazilian legislation and environmental law principles relevant for the analysis of the bill. Lastly, the fourth section discusses the amendments proposed during the legislative process, the content of each may have infringed on the human right to food and the right a healthy environment. The criteria to select the amendments analysed by this paper are (i) their application to pesticides used for agriculture purposes, as well as (ii) their potential to transgress the multidimensional notion of food security and environmental law principles, namely prevention, precautionary; and non-regression principles. This methodological approach is grounded by a literature and documentary review, adopting inductive reasoning.

1 BRAZIL: ONE OF THE LARGEST PESTICIDE CONSUMERS IN THE WORLD

Brazil has a recognized potential to develop sustainable agriculture, at all scales, with celebrated policies like the National Policy for Agroecology and Organic Production (PNAPO; acronym based on Portuguese name). The latter won the World Future Council's Silver Future Policy Award in 2018 for its innovative approach to promoting more sustainable agricultural practices and engaging all society, including women, youth, and family farmers (WFC, 2018). Family farming plays a crucial role in providing for food security and nutrition as well as in supporting the sustainable use, management, and conservation of natural resources in Brazil (ALTIERI; FUNES-MONZOTE; PETERSEN, 2019; ROSSET, 2000). In 2011, small-holder farming constituted roughly 84% of Brazilian farms, which accounted for 86.7% of maize, 76.8% of black beans, and 58.1% of cow's milk produced in the country in that year (BRASIL, 2011b).

Despite these positive trends, since 2008 Brazil has remained at the top of the list of the largest pesticide consumers globally (ALBUQUERQUE *et al.*, 2016; PEDLOWSKI, 2012). That is largely attributable to an increasingly influential rural caucus and a governance model that heavily promotes large-scale conventional⁶ agriculture (ALTIERI; FUNES-MONZOTE; PETERSEN, 2019; ALTIERI; NICHOLLS; MONTALBA, 2017). Although delving into this debate is beyond the scope of this article, suffice it to say that human diets are becoming increasingly simplified (five

⁶ In this article, we use as synonyms the adjectives "industrial", "modern", "commercial", "conventional", and "intensive" to broadly refer to the agricultural production model that is heavily dependent on agrochemicals and characterized by the intensive use of land and external inputs, the adoption of intensive agricultural practices, and monocultures.

crops provide roughly half of human food-energy needs and five animal species deliver about a third of the average daily protein consumed) (FAO, 2018, p. 7). This complex phenomenon is a result of many factors, including the historic, consistent, upscaling of green revolution techniques. Notwithstanding the relevant productivity increases allowed by them, the ‘modern agriculture package’⁷ is pushing food systems to exhaustion and destabilization (SHIVA, 2016a; SHIVA, 2016b). Industrial agriculture is highly dependent on agrochemicals and external inputs, often resulting in deforestation, land conflicts, inequalities, and a series of transboundary risks with severe social, health, and environmental side effects. In Brazil, it accounts for roughly 76% of cultivated land, but represents only 16% of rural properties (BRASIL, 2011b).

A clear example of the aforementioned socio-environmental impacts is the issue of pesticide residues in drinking water. Water supply agencies are required by law to test their water for the presence of 27 pesticides, 17 of which are considered highly hazardous by the Brazilian Health Regulatory Agency (Anvisa, Portuguese acronym). A study by the organizations Repórter Brasil, Agência Pública, and Public Eye shows that water samples from 1,396 municipalities tested positive for all 27 pesticides, most located in the State of São Paulo (ARANHA; ROCHA, 2019). It also highlights that roughly 92% of all water samples tested in 2017 contained traces of pesticides (ARANHA; ROCHA, 2019). This provides evidence of the cumulative effects of pesticides along food chains.

Anvisa is also responsible for coordinating, in partnership with authorities and agencies at the State and Municipal levels, the Program for Analysis of Pesticide Residues (PARA, Portuguese acronym), which aims at assessing pesticide residues in food. The 2013-2015 PARA Report outlines that roughly 58% of collected and analysed food samples⁸ contained traces of pesticides. Among those, 19% were considered ‘non-satisfactory’, that is, they exceeded the Maximum Limit for Residues (LMR) or contained traces of non-authorized pesticides (BRASIL, 2016).

In addition to the problem of water and food contamination, pesticide poisoning also poses a direct threat to human health. Based on data from the Brazilian Ministry of Health (MDS, Portuguese acronym), 2014 registered the highest incidence of poisoning due to pesticide exposure,

7 Including the intensive use of soil and irrigation, monocultures, genetic manipulation, and the extensive use of agrochemical.

8 The study analyzes 12,051 food samples of 25 different types of foodstuffs – such as rice, pineapples, and zucchinis – for 232 different pesticides (BRASIL, 2016).

with 6.26 cases for every 100,000 inhabitants (BRASIL, 2018). Between 2007 and 2015, 84,206 cases were reported. Despite this alarming figure, one must keep in mind that they do not reflect the whole picture, as there is still a gap with not all cases reported (BRASIL, 2018); this represents a frequent problem in studies assessing the impact of these chemicals on the environment and human health.

Concerning agrochemicals directly used in food production, between 2002 and 2011, the average application of pesticides per hectare – including herbicides, insecticides, and fungicides – was of 10 litres per hectare for wheat, 12 litres per hectare for soy, and 28 litres per hectare for cotton, just to name a few of the crops (CARNEIRO *et al.*, 2015). The European Union (EU) bans 22 out of the 50 most widely used pesticides in Brazil (CARNEIRO *et al.*, 2015). Glyphosate, for instance, which was included in 2014 on the Pesticide Action Network (PAN) International List of Highly Hazardous Pesticides (PAN, 2018) and classified in 2016 as ‘probably carcinogenic to humans’ by the World Health Organization (WHO) (2016), is still widely used in Brazilian agriculture.

These are just a few examples of the significant side-effects of these substances, which are often hard to assess and perceive, leading to unaccountability and posing many challenges to *environmental policy and law*. Despite the significant advances in Brazil since the 1980s in terms of supporting sustainable agriculture and small-holder farming, which is clarified in subsequent sections, the country has not significantly shifted the system away from highly toxic agrochemicals and toward other types of farming techniques and technologies. In 2019, under the current Administration, roughly 474 pesticides and active principles – several considered highly toxic by Anvisa – were registered and authorized by the Ministry of Agriculture (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA..., 2019; OLIVEIRA; TOOGE, 2019), representing more than one pesticide per day (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA..., 2019). This scenario is alarming, demonstrating the importance of increasing data transparency related to all stages of pesticide life cycles, preserving current control measures, and even tightening their regulation when their risks exacerbate “acceptable standards.” Given this brief introduction to the context of agrochemicals usage in Brazil, the next two sections examine legal aspects essential to reviewing Bill n. 6,299/2002, namely the food security and nutrition framework (section 2) and Brazilian environmental law norms (section 3).

2 FOOD SECURITY AND NUTRITION: A LEGAL PERSPECTIVE

First enshrined in an international document in the 1974 Declaration of the World Food Conference, the concept of food security and nutrition is constantly evolving. The 1974 declaration stated that “[e]very man, woman and child has the inalienable right to be free from hunger and malnutrition in order to develop fully and maintain their physical and mental faculties.” A product of 1974, this definition reflects the main international concerns of that time, namely feeding a growing population and addressing hunger (generally understood as undernutrition). Over the years and with increasing attention devoted to health and sustainability challenges, the concept has evolved into a modern understanding that also encompasses the *qualitative* aspects of food production and tackles the “triple burden of malnutrition” (undernutrition, micronutrient deficiencies, and overnutrition).

In this context, food security and nutrition does not only mean “providing enough food”, but rather it is about providing *access to nutritional and safe food* to a growing population. The FAO’s Voluntary Guidelines reflect this modern concept: “[f]ood security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” (FAO, 2005, p. 5). One may argue that the concept of “nutritious” and “safe” implies having foodstuffs rich in variety and free of contaminants, like toxic agrochemicals. According to this perspective, the data outlined in the previous section exemplifies that the indiscriminate use of chemical fertilizers and pesticides is undermining several aspects of food security and nutrition in Brazil.

Of note, food security and nutrition has at least four dimensions: (i) *food availability*, which is associated with the supply of food and with the capacity of countries to provide it in quality and quantity to meet the demand; (ii) *food access*, which comprehends the social, physical, and economic resources to achieve access; (iii) *stability* in the food supply, securing it despite climate change and market fluctuations, among others; and (iv) *food utilization* through adequate and balanced diets, health care systems, clean water, and sanitation (FAO, 2017). We can also add a cultural dimension, which relates to the cultural appropriateness of food. For instance, these dimensions are violated by modern agricultural practices when they lead to the conversion of small-holder farmland to

export monocultures, preventing farmers from producing enough food to meet their demands (availability), or to the contamination of food by pesticides and other pollutants (utilization) (VENÂNCIO, 2018).

From a legal perspective, it is worth noticing that achieving all dimensions of food security and nutrition is directly linked to safeguarding the human right to food. This human right⁹ can be defined as

[...] the right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear (ZIEGLER, 2001 p. 7).

It poses a series of obligations to the States, which must take steps to achieve its full realization progressively. These responsibilities include the obligation to respect existing access to adequate food (refraining from actions and measures that might limit such access), the obligation protect the human right to food (making efforts to ensure that individuals and companies do not prevent others from accessing adequate food), and the obligation to fulfil this right (facilitate and provide) (ECOSOC, 1999; LAMBECK, 2014). The latter aims at facilitating and strengthening the access to food through proactive state action and at providing the human right to food for those who are unable, for reasons beyond their control, to enjoy it (ECOSOC, 1999).

In this context, the law has an important role to play not just in promoting policies, instruments, and behaviour that safeguard food security and nutrition but also in preventing individuals and companies from implementing damaging practices (see LAMBECK, 2014). For instance, this includes putting an end to harmful subsidies and watching out for bills that are incompatible with current legal obligations in terms guaranteeing access to safe, nutritious, culturally appropriate, and environmentally sustainable food. Therefore, alongside the need to protect the right to food, environmental law regulations and principles are also crucial instruments that ensure that food production promotes a healthy and balanced environment for present and future generations. This is another important dimension permeating the subject of pesticides. Given this, the following section briefly explores how Brazil regulates agricultural policy

⁹ Enshrined in the Article XXV of the Universal Declaration of Human Rights (1948), Article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1967), and Article 12 of the “Protocol of San Salvador”, the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (1988).

and pesticides from the environmental law perspective, beginning with the Federal Constitution of 1988, followed by guiding legal principles and federal laws on the matter.

3 BRAZILIAN PESTICIDES AND ENVIRONMENTAL LAW: AN OVERVIEW

In Brazil,¹⁰ as a rule, the issue of pesticides falls under the purview of environmental law (EL) and, for that reason, this section mainly focuses on provisions from this branch of law. In general terms, the country has an extensive and well-developed environmental legislation that dedicates attention to the promotion of environmentally-friendly food system practices as well as the regulation of activities and substances that pose risks to human health and the environment. All-in-all, Brazil provides an interesting regulatory framework for pesticides. Hence, to analyse the amendments proposed by Bill n. 6,299/2002, we first discuss how the national legal system perceives and regulates these substances from the environmental law perspective. There is a large body of scholarly work dedicated to better understanding the scope, reach, and structure of Brazilian environmental law and policies (please see, i.e., SARLET; FENSTERSEIFER, 2019; SILVA, 2019; LEITE; AYALA, 2020). For this article, we highlight the most important provisions and national environmental law principles related to pesticides.

3.1 Federal Constitution

The Brazilian Federal Constitution of 1988 expressly and succinctly addresses agricultural policy in Chapter III, Articles 184-191, which lay out provisions for land reform. Article 187 states that Brazilian rural policy should be planned and executed according to specific laws, considering issues such as economic instruments, research, and technology, market prices, among others. The Constitution does not refer directly to environmental issues in this Chapter. However, the legal basis and provisions for sustainable agriculture¹¹ can arguably be found throughout the text of the

¹⁰ Brazil is a Federal State formed by the indissoluble union of the Union, States, Municipalities, and the Federal District.

¹¹ According to Ehlers (2008), in general terms, sustainable agriculture indicates a production system that ensures minimum environmental impacts, keeping natural resources and productivity for the long-term. It optimizes food production using internal inputs, satisfying human nutrition and income needs, as well as meeting the social needs of rural populations. Thus, "Sustainable agriculture" (or ecological agriculture) is understood here as a broad category that encompasses several types of sustainable agriculture, such as permaculture, natural agriculture, and agroecology.

Constitution, mainly in Chapter VI, which is specifically dedicated to the environment (BRASIL, 1988).

The “Ecological Constitution”, as it is known, establishes general rules and guiding environmental law principles, recognizing the human right to an ecologically balanced environment. It provides that the environment “*is an asset of common use and essential to a healthy quality of life, and both the Government and the community shall have the duty to defend and preserve it of present and future generations*” (Federal Constitution/1988). In this context, it foresees that intergenerational equity and environmental protection should guide state action and its public policies, including those related to food and agriculture. Chapter VI also sets specific requirements for activities that are potentially damaging and for substances that can create risks to life, human wellbeing, and the environment, like pesticides. Article 225 stipulates that public authorities shall not just control the production, commercialization, and use of potentially harmful substances but also demand environmental impact assessments from the private sector before authorizing any economic activity that may result in significant environmental damages.

Concerning pesticides more specifically, one direct reference to the term can be found in the Constitution’s text, which provides general guidelines for its advertisement (CODONHO, 2014). Nevertheless, there are several provisions that apply to agrochemicals management, such as those found in the chapters regarding economic activities, consumer defence, labour rights, public health, and the environment. The Brazilian Federal Constitution, therefore, acknowledges the healthy and balanced environment as a human right, supports the establishment of ecological forms of agriculture, and sets provisions for the proper risk management of potentially harmful substances. Based on that, the Constitution allows for the controlled use of pesticides within the country (FIORILLO, 2009). Such “control” is mainly regulated by the adoption of specific laws at the federal level (see subsection 3.3) whose drafting, enacting, enforcing, and monitoring processes should be guided by a set of environmental law principles. Among those, *three* are particularly relevant for this analysis and are concisely discussed in the following subsection.

3.2 Prevention, precautionary, and non-regression law principles

Before delving more specifically into the federal laws related to pesticide regulation, it is essential to mention some national environmental

law principles that contribute to the matter, namely the (i) prevention, (ii) precautionary, and (iii) non-regression principles. All three principles are directly applicable to pesticides, the first two related to the means, measures and instruments of control, and the latter to the levels of health and environmental protection. For a detailed discussion on the environmental law principles, please consult the manuscripts referred to at the beginning of this section.

The (i) *prevention principle* seeks to eliminate and reduce scientifically known and proven risks to the environment and human health. It is generally applied when there is scientific certainty about the dangers and risks caused by a specific economic/human activity (BAHIA *et al.*, 2015; LEITE *et al.*, 2004). Sadeleer (2008) stresses that the primary role of the prevention principle is to establish conditions for the public control of economic/human activities, which are increasingly based on concepts like the best available technology, best environmental practices, and clean production methods, among others. This is a foundational legal principle of several Brazilian Laws, including Law n. 6,938/1981 (National Environmental Policy Act).

On the other hand, the (ii) *precautionary principle* is the basis for risk management policies and works under the assumption that scientific uncertainty around the impacts of a particular activity or product cannot justify inaction from public authorities, especially on environmental and public health issues. This principle is part of Brazilian Environmental Law, expressly mentioned by the Biosafety law (n. 11,105/2005, Art. 1) and the Environmental Law Crimes Act (n. 9,605/1998, Art. 54, para. 3), among others. It prescribes that all necessary measures to eliminate risks to the environment and/or public health should be taken at the right time. In other words, public authorities shall take adequate action even when the risks or the cause-effect relation between these risks and the damaging results have not been scientifically confirmed conclusively (BAHIA *et al.*, 2015). The precautionary principle thus recommends an “*in dubio pro natura*” (when in doubt, favour the environment) behaviour, but not in an absolute sense. It means the risks and benefits involved must always be weighed on a case-by-case analysis, observing and respecting the proportionality principle. Additionally, the precautionary principle is adopted as the foundation for the reversal of the burden of proof; every time a substance, product or activity creates risks to the environment and to public health, the subjects or companies economically exploiting such products and/or

activities must prove they will not cause significant damages (BAHIA *et al.*, 2015; SADELEER, 2008). In this context, the precautionary principle is fundamental to prevent potential damages from the use of pesticides (CODONHO, 2014). The control provided by such a principle in judicial decision-making processes will, however, always be a palliative measure. Following this principle, is crucial to create and design long-term public policies prohibiting and/or limiting the use of pesticides, as well as encouraging pesticide-free agricultural systems.

Lastly, the (iii) *non-regression principle* is a relatively new principle in environmental law that is still evolving (BENJAMIN, 2011). As the name suggests, it prohibits a regression in environmental protection levels, or a regression of environmental law. In other words, this principle states that environmental and health obligations and commitments established by public regulatory instruments (such as legislation) must be kept and improved. Non-regression implies in increasingly allocating resources and developing pathways to ensure higher and better protection for the environment and public health (BAHIA *et al.*, 2015). There are many forms of regression; at the national level, for instance, environmental legislation has increasingly been subject to regressions through the change (or simplification) of procedures, the repeal or amendment of environmental rules, reducing protection or turning them ineffective, among others (PRIEUR, 2012). Of note, there is still a lot of scholarly discussion around the non-regression principle in Brazil. We corroborate its understanding as an environmental law principle deriving from its Constitution (please see BRASIL, 2012).

After this brief overview of the prevention, precautionary, and non-regression principles, which are overarching to the Brazilian federal laws, and should guide public policies and decision-making processes related to pesticides, we can now assess the state-of-the-art of the legal regulation currently governing the subject.

3.3 Brazilian Pesticide Act and other federal policies

As mandated by the Brazilian Constitution, adopting public policies for disease risk reduction, as well as controlling the production, commercialization, and use of substances that can pose risks to life and the environment falls under the purview of the Federal Government. In this context, Law n. 7,802 (known as ‘Pesticide Act’) was adopted in 1989 to regulate

research, experiments, production, registration, classification, packaging, labelling, transport, storage, commercialization, advertisement, use, import, export, and dispose of waste and packaging of pesticides, thereby laying out provisions concerning their entire life cycles (BRASIL, 1989). Decree n. 4,074 of 2002 later regulated this Act. Combined, these represent the main specific legal instruments of Brazil's legal framework for pesticides (BRASIL, 2002a).

According to Ferreira, Codonho, and Ayala (2012)(2012), the control measures established by Law n. 7,802 can be divided into two broad categories: (i) those relating to the control of the pesticide *per se* (e.g., the public authorization for commercialization and its reassessment), and (ii) those regarding the *use* of pesticides (such as the agronomist's prescription). The former category includes the *registration* of new pesticides with the public authorities. The registration process foresees and requires independent assessments and approvals from three different public bodies representing the Ministry of Public Health (Anvisa), the Ministry of Environment (IBAMA), and the Ministry of Agriculture. After the three approvals, the registration will be undertaken by the body whose scope is directly associated with the destination and purpose of the pesticide (e.g., the Ministry of Agriculture is responsible for the final registration of pesticides for agricultural purposes) (BRASIL, 2002a).

Registration is a mandatory requirement for the authorization of the commercialization, packaging, labelling, and commercial promotion of pesticides, among others. This requirement seeks to ensure environmental and public health safety standards, as well as to provide the public with clear and broad information about these agrochemicals, their use, and their potential risks. Moreover, based on the prevention and precautionary principles, there are cases where registration of the product is prohibited by law, namely: (a) when there is no antidote or methods available in the country for deactivating the components of the pesticide; (b) when they present teratogenic, carcinogenic, or mutagenic characteristics; (c) when they cause hormonal disturbances and damage to the reproductive system; (d) when they are more dangerous to humans than what was verified in laboratory tests; and (e) when they can damage the environment (BRASIL, 1989).

Once the registration process is finalized, the pesticide can be commercialized, imported, or exported. However, this is not an irrevocable decision; a reassessment is needed if new data on the negative impacts of

the authorized pesticide arises. Based on the precautionary principle, the reassessment of a pesticide is a control instrument that can lead to (a) the denial of a new registration (i.e. for a different usage of the pesticide), (b) the imposition of restrictions (i.e. regarding the place where the pesticide will be used), or, ultimately, (c) the cancellation of the registration of the given pesticide (BRASIL, 1989).

Regarding the second category of control measures, we can highlight three important tools: (a) the user's registration; (b) the agronomist's prescription; and (c) the correct disposal of pesticide waste (considered hazardous) and its packaging. Given the scope of this analysis, it suffices to highlight that the agronomist's prescription must contain a series of information about the user, territory, and crops where the pesticide will be applied, type of pesticide, and amount to be used, among other issues. Although the practical efficacy of the agronomist's prescription can be criticized for different reasons, its primary objective is to provide the previously mentioned inspection bodies with a more comprehensive overview of the pesticides used in the country (FERREIRA; CODONHO; AYALA, 2012). Moreover, Law no. 7,802/1989 successfully established minimum standards for the packaging, labelling, registration, commercialization, use, disposal, and advertisement of pesticides in Brazil (BRASIL, 1989). Although it is subject to some criticism from the socioenvironmental viewpoint, Almeida and colleagues (2017) claim that it is still is one of the most advanced and protective of human health and the environment worldwide. That is because it introduced more rigid criteria related to environmental and public health protection as well as to agronomic performance concerning pesticides.

In the years following the establishment of the Pesticide Act, diverse federal policies have been enacted to foster different, more sustainable food production models. According to Coelho (2001), the 'sustainable agriculture' phase of Brazilian agricultural policy began in 1995. It is marked by the adoption of a successful economic stabilization plan (*Plano Real*, in Portuguese) and by greater integration of environmental concerns into public policy and decision making, especially regarding agriculture and rural development. In this context, relevant laws have come into force since 1995. Among these, we can mention: (i) Law n. 10,831/2003,¹² addressing organic agriculture; (ii) Law n. 11,326/2006,¹³ establishing the National

12 (BRASIL, 2003).

13 (BRASIL, 2006a).

Policy for Family Farming; (iii) Law n. 11,346/2006,¹⁴ creating the National System of Food and Nutrition Security (SISAN, Portuguese acronym) to ensure the human right to adequate food, articulating it into national legislation; (iv) Law n. 12,512/2011,¹⁵ establishing the Environmental Conservation Support Program and the Program to Promote Rural Productive Activities; and (v) Decree n. 7,794/2012,¹⁶ establishing the National Policy on Agroecology and Organic Production.

Law n. 11,364/2006, the Food and Nutrition Security Policy Act (item iii), creates a policy framework for the subject in Brazil. This law can be considered a substantial step to overcome food insecurity in the country, as it creates the National System of Food and Nutrition Security (SISAN, Portuguese acronym) and enshrines the human right to food and food sovereignty as guiding principles. Therefore, it broadens and strengthens the range of possibilities for Brazilian citizens deprived of this fundamental right to hold the state and other stakeholders accountable. This policy act also makes clear that the adoption of other public policies concerning food security and nutrition must consider all the following dimensions: environmental, cultural, economic, regional, and social. Hence, they must ensure the supply of, and access to, food whilst promoting sustainability and healthy diets. The creation of SISAN made it clear that public health and the environment are important elements for the full realization of the right to food.¹⁷

Another relevant legal instrument is Decree n. 7,794/2012, which establishes the Agroecology and Organic Production National Policy (PNAPO, Portuguese acronym). Agroecology is a science that studies the design of sustainable foods systems, which translates into theory, a social movement, and a set of practices for ‘sustainable agriculture’ (GLIESSMAN, 2007; WEZEL *et al.*, 2009; VENÂNCIO, 2018). The latter is a term that also encompasses permaculture, organic production, and natural farming, among other models (CAPORAL *et al.*, 2004; EHLERS, 2008). Nevertheless, the uniqueness of agroecology is evident in its multiple facets (science, production system, and social movement)

14 (BRASIL, 2006b).

15 (BRASIL, 2011b).

16 (BRASIL, 2012).

17 Of note, the SISAN suffered a significant loss in 2019, with the shutdown of the National Council of Food Security and Nutrition (CONSEA, Portuguese acronym) by the new Federal Administration. Although further discussion of this topic is beyond the scope of this research, this exemplifies and personifies the dismantling of some policy structures that were putting the country on a more sustainable track.

and dimensions (social, economic, technical, environmental, and cultural) for the development of healthier and more sustainable food systems and lifestyles (VENÂNCIO, 2018). In Brazil, agroecology plays an important role in opposition to industrial agricultural practices. More specifically, the gradual and multilinear transitioning process toward ecological agriculture, known as agroecological transition (GLIESSMAN, 2007; GUTERRES, *et al.*, 2006), has been contributing to the phasing out of the use of agrochemicals. The development of this decree (which, as of January 2020, has not been converted into law) was marked by intense social pressure and active civil society participation. Although it did not meet all social demands, the decree represents a real landmark in terms of public policies on agroecology (VENÂNCIO, 2018). It is the first federal legal instrument to specifically address the subject, outlining guidelines and instruments to promote agroecology in Brazil, such as the supply of eco-friendly, contaminant-free products, the promotion of sustainable and just food production systems, and the conservation of natural ecosystems (VENÂNCIO, 2018). Furthermore, PNAPO was established as an umbrella policy, linking different policy subjects that previously addressed separately. The challenge is how to secure its continuity with changes in government (e.g., from a “government’s policy” to a “state policy”).

One of the key instruments created by PNAPO is the National Plan for Agroecology and Organic Production (PLANAPO, Portuguese acronym), whose goals include the development of a national program to reduce the use of pesticides (PRONARA, Portuguese acronym). The National Commission of Agroecology and Organic Production (CNAPO, Portuguese acronym), part of the national policy, created a workgroup comprising representatives from the government and civil society to draft the initial PRONARA proposal. The workgroup analysed a set of considerations, suggestions, and proposals for actions from documents of relevant Brazilian civil society and scientific forums/organizations (CNAPO, 2014). The synthesis of this material highlighted various concerns regarding the extremely high usage and consumption of pesticides in Brazil. In response, PRONARA was developed to guide and organize different actions toward (i) restricting the use, production, and commercialization of pesticides in Brazil; (ii) encouraging phasing out hazardous pesticides through the transition to sustainable agricultural systems; and (iii) setting up environmental education programs and raising awareness of the health and environmental problems caused by pesticides

(CNAPO, 2014). Former Minister of Agriculture, Katia Abreu, did not officially create PRONARA. Unsatisfied with the lack of political will to implement this program and based on the draft PRONARA, civil society groups proposed Bill n. 6,670/2016 to establish a National Policy for Pesticides Reduction, known as PNARA (Portuguese acronym). After two years of law-making procedures and despite the efforts of members of the rural caucus to obstruct the bill, it was approved in December 2018 by a special committee of the House of Representatives (GRIGORI, 2018). It is now waiting for the plenary vote and represents a completely different alternative to Bill n. 6,299/2002 (GRIGORI, 2018).

Despite all progress made in Brazil toward transitioning to sustainable agriculture, exemplified by the laws and policies outlined in this section, the prospects for it to become a reality are not optimistic. The current administration has publicly declared intentions to promote agribusiness and conventional agriculture in Brazil, without any specific attention to environmental safeguards. Also, the current Minister of Agriculture used to be one of the leading defenders of Bill n. 6,299/2002 when she was a Congresswoman. If approved, the amendments proposed will significantly impact agricultural policy in Brazil. Hence the importance of critically reviewing the Bill to assess whether it follows and complies with the multidimensional notion of food security, and national environmental law and its principles, respecting the rights to food as well as a healthy and balanced environment, is clear.

4 BILL N. 6,299/2002: A THREAT TO THE RIGHTS TO FOOD AND A HEALTHY ENVIRONMENT?

First, it is important to note that the Brazilian Congress' rural caucus has proposed several bills to amend the Pesticide Act since 2000. Most of these legislative proposals¹⁸ have been merged and attached to Bill n. 6,299/2002, which is waiting for plenary voting in the Brazilian House of Representatives and, if approved, will revoke Law n. 7,802. It foresees several changes; therefore, this paper addresses those not complying with the notion of food security as well as to the national environmental law, including its principles. Such amendments will be divided, for didactical purposes, into three categories: (A) those related to the control of

¹⁸ Among them, it is Bill n. 3,200/2015, which presented the most radical and potentially dangerous changes to public health and the environment.

pesticides *per se*, including its registration, authorization, export; (B) those concerning their usage, encompassing mainly the need for the agronomist's prescription and the preventive use of pesticides; and (C) those related to other matters, such as the legal name of pesticides and their advertisement. The next subsection provides a didactic overview of these amendments.

Regarding the first category (A), as previously discussed, the pesticide registration process requires authorization from three governmental bodies/agencies (from the environment, public health, and agriculture sectors). That ensures the development of three independent assessments that analyse different dimensions: the impacts of the given pesticide on the environment and public health, and its agronomic efficacy. Therefore, the current registration process adopts a comprehensive and preventative approach. Under the argument of speeding up and 'facilitating' this process, Bill n. 3,200/2015 (merged into the Bill n. 6,299/2002) initially proposed to eliminate specific roles from the Health and Environment Ministries and to concentrate the power to register pesticides in the Ministry of Agriculture. To achieve it, the Bill envisioned the creation of a technical commission named *Comissão Técnica Nacional de Fitossanitários* (CTNFito, Portuguese acronym) (ALMEIDA *et al.*, 2017), with an advisory, deliberative, and normative nature. The proposal triggered a backlash from civil society and scientific organizations, mirrored in a report, published in June 2018, by the five United Nations Special Rapporteurs. They expressed their concerns with this institutional arrangement, especially regarding the risk assessment process of scientific evidence and the high chances of having the Brazilian agricultural lobby controlling the decisions made by the commission (KNOX *et al.*, 2018).

The text of Bill n. 6,299/2002 was then amended, excluding the creation of CTNFito. Nonetheless, a thorough analysis of the new text reveals it still risks hallowing out the Environmental and Health Ministries' role in the registration process of pesticides used in agriculture. Whilst Law n. 7,802 conditions the pesticides registration to the compliance of directives and requirements made by the environmental, health, and agricultural governmental bodies, the Bill grants the exclusive competence to register and authorize pesticides for agricultural purposes to the Ministry of Agriculture, without the need for authorization from the other Ministries.¹⁹ Further, the requirement of risk assessments for some registration

¹⁹ The Ministry of Environment would coordinate the registration process for agrochemicals utilized in aquatic environments, native forests, and other ecosystems.

processes provided by the Bill does not guarantee that health and the environment will be taken into consideration by the registration body. The assessments should be done by the applicants of the pesticide registration, pondering political, economic, and social aspects (which could undermine health and environmental protection), and ratified by the three Ministries. However, the Ministry of Agriculture can ratify the assessments without the need for authorisation from the other Ministries. Thus, it is not clear if the Environment and Health Ministries will have the veto power in those processes or if they will solely assume a technical support role, with no real participation in the decision-making process. The latter would increase the chances of biased and narrow-minded decisions, based only on economic and technical aspects.

Another change proposed concerns to the registration of generic and equivalent pesticides. Since 2006, there is a specific procedure in place for these products, which falls under the purview of the Health, Environment, and Agriculture Ministries. This procedure is based on international standards established by FAO and seeks to make it easier, faster, and *safer* to register pesticides equivalent to others already registered in the country. However, the Bill, once more, intends to concentrate the power of decision in the Ministry of Agriculture.

Bill n. 6,299/2002 expressly states that public authorities and the registering body must adopt measures that reduce bureaucracy and simplify the registration process. However, the loss of the balance of power between the different Ministries could result in an indiscriminate increase in new, generic, and equivalent pesticides being registered in Brazil, without proper consideration of public health and environmental aspects. Both amendments (A1), in this case, represent a regression in terms of human health and environmental protection levels.

Still with respect to the registration process, the Bill proposes changes regarding risk management. As mentioned before, the existing normative prohibits, among others, the registration of pesticides that have teratogenic, carcinogenic, or mutagenic characteristics, as well as when they may cause hormonal disturbances and damage to the reproductive system. Thus, pesticides with the potential to cause any of these risks, no matter the level of the risk, cannot be currently registered, commercialized, and used. In this regard, the Bill proposes (A2) that hazardous pesticides should only be prohibited when a “*unacceptable risk*” is demonstrated. The Bill brings a confusing and insufficient definition of what an “unacceptable risk” is and

explicitly rejects the use of the precautionary principle, which imposes the rejection of a pesticide registration when it offers risks to public health and the environment. According to Knox et al. (2018), this amendment injects additional uncertainties, reducing the accuracy of risk assessments conducted in the registration process. Furthermore, this approach is contrary to sound risk management practices used in other places, like the European Union. The Special Rapporteurs also stressed that flexibility in accepting pesticides risks often burdens the most vulnerable, such as low-income communities, rural workers, and children, among others, and that this could happen in Brazil if this Bill becomes law (KNOX *et al.*, 2018).

Concerning the deadline for the assessment, registration, and authorization of pesticides, existing Law does not fix a timeframe. Thus, the Bill proposes (A3) that public authorities would have up to 12 months to issue a decision; failing to do so would result in a temporary tacit registration or authorization for pesticides already registered for similar crops by at least three Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) members. The intention of making the registration process more efficient is reasonable. What raises major concerns is the possibility of granting temporary registration or authorization in those cases where the public authorities cannot respect the timeframe, which may happen for different reasons. Giving authorization to a product before adequately assessing the risks it presents to public health and the environment for bureaucratic issues (not meeting deadlines) hugely weakens the prevention of possible damages that would burden the whole of society and the environment. Further, the registration or authorization of such pesticides would then take place without any assessment by Brazilian authorities. Although OECD members are considered to be “developed” countries, it is essential to understand that some of them do not always prioritize public health and, especially, the environment in their decision-making processes related to agribusiness. To adopt and maximize a preventative approach, the specificities of each country, region, and place must be taken into consideration in such decisions. Both amendments (registration for new pesticides and authorization for new crops) fail to comply with preventive principle and represent a regression on control levels, exposing public health and the environment to possible risks.

Still regarding the first category of amendments, there is a proposal to change the rules on exports. The existing regulation is often criticized because it allows importing pesticides banned in their countries of origin.

That means foreign agrochemical industries take advantage of Brazil's lower levels of protection (when compared to the country where they are based) and may sell in Brazil hazardous pesticides prohibited in their domestic market. Nevertheless, the existing normative at least requires an assessment and registration process for both imports and exports of pesticides, establishing a minimum control according to the Brazilian standards of health and environmental protection. However, the amendment proposed by Bill n. 6.299/2002 intends (A4) to exempt pesticides produced in Brazil for exportation from the registration process and the required agronomic, toxicological, and environmental assessments. Instead, only a "notice of export" would be required, through which the export company would simply communicate the registering body the name of the product and quantities. Such a change would create a significant impact on importing countries with low health and environmental standards of protection and without adequate risk reduction systems for pesticides (KNOX *et al.*, 2018), weakening the control levels of these substances. Further, it could directly affect the domestic market and Brazilian food system actors, as 20% of the agrochemicals consumed in the country originate from illegal sources (IDESF, 2019).

On the second category of amendments (B), related to the control of the use of pesticides, two propositions can be highlighted. First, (B1) as mentioned before, the law currently requires a compulsory agronomist's prescription for pesticide use, which should contain information related to the user and application of a given pesticide. This document provides more precise and extensive information to inspection bodies, as it specifies where, how, and when the pesticide will be used. Bill n. 6.299/2002 promotes an entirely different approach, proposing that pesticides can be used without an agronomist's prescription, weakening such control and making the data collection process more difficult. In such a scenario, the individual handling the pesticide would have more freedom to make such decisions, which could lead to unnecessary uses and applications. Second, (B2) different from current legislation, the Bill foresees the preventive use of pesticides. According to Almeida *et al.* (2017), this provision can contribute to the intensive use of pesticides, impoverishing biodiversity (which is beneficial to crops), generating species resistance to pesticides, in addition to unnecessary soil, water, and other types of contaminations and pollution. Both amendments of this category represent a regression of the control and protection levels.

The last category of proposed amendments (C) includes matters such as the legal name of pesticides and its advertisement. Current Law n. 7,802/1989 names pesticides as “agro-toxics” (*agrotóxicos* in Portuguese), defining them as products that cause physical, chemical, or biological processes with the purpose of altering the composition of the flora or fauna, including defoliant, desiccants, and growth stimulators or inhibitors (BRASIL, 1989). The name “agro-toxics” makes it evident that pesticides are potentially hazardous products that impose risks to public health and the environment. Bill n. 6,299/2002 proposes (C1) to rename them as “phytosanitary defensive and products of environmental control”, dissociating them from their potential harmful risks and damages. Lastly, on pesticides commercial advertisements, Law n. 7,802/1989 requires that all adverts must contain clear warnings about the risks of the product to people, animals, and the environment. Not only should advertisements encourage users to carefully read the label and information provided by the manufacturer, they are also prohibited from showing visual representations of potentially dangerous practices of pesticides use. Bill n. 6.299/2002 proposes (C2) the exclusion of any regulation on pesticides advertisement, leaving it to future laws. These category (C) amendments affect the essential transparency of information on pesticides, potentially concealing the hazardousness and risks these substances offer to health and the environment. Both proposals weaken pesticide regulation, representing a regression in protection levels.

4.1 RESULTS' SUMMARY

This article briefly introduces three important elements for discussing the provisions of Bill n. 6,299/2002, specifically: (i) the state's positive and negative obligations regarding the human right to food linked to the multidimensional concept of food security and nutrition; (ii) environmental law principles – namely prevention, precaution, and non-regression – that should guide policy and decision making processes regarding pesticides; and (iii) the national environmental law provisions that regulate pesticides and safeguard the human right to a healthy environment. Moreover, it highlights Brazilian policies that have been creating an enabling environment for sustainable agriculture.

Through literature and documentary review, this paper highlights that the proposed amendments addressed earlier in this section will loosen and

weaken pesticide regulation in Brazil. If approved, the bill is highly likely to lead to a rise in the number of registrations, authorizations, and use of pesticides, without proper assessment of their socio-environmental consequences. This trend is clear in the mainstream economic and political pressures coming from the agribusiness industry. Thus, a regression in the control and protection levels of the law is likely to further increase pesticide usage in the Brazilian food production system. As a result, the food security's dimensions of food stability and food utilization will not be fully met, undermining the human right to food. As discussed, having access to safe food, free from contaminants, is fundamental for the full realization of this right. Apart from this, the proposals of the Bill highlighted in this paper do not comply with the prevention, precautionary, and non-regression principles, thus threatening the right to a healthy and balanced environment. Given this, Table 1 summarise the results of this article:

Table 1 Changes proposed by Bill n. 6,299/2002

Category		Current rules	Proposed amendment	Identified risks	Principles
A	Pesticide <i>per se</i>	Law n. 7,802/89 – Decree n. 4,074/89	Bill n. 6,299/2002	The amendment can cause	Non-compliance with:
1	Registration of new, generic and equivalent pesticides for agricultural use	Actively engages three different Ministries (article 3/ articles 2 to 8 of the decree).	Conducted only by the Ministry of Agriculture (article 4).	i) the neglectation of the health and environmental dimensions; ii) partial and non-systemic decisions	The non-regression principle
2	Risk management	Pesticides offering potential risks to health and environment are prohibited (article 3, §6/ article 31 of the decree).	Only pesticides with demonstrated “unacceptable risk” will be prohibited (article 4, § 3).	i) the reduction of accuracy of risk assessments; ii) the loosening of risk management procedures	The precautionary principle
3	Tacit registration and authorization	Absent.	It will be issued when public authorities fail to meet the deadline, and when a given pesticide is already registered in three OECD members (article 3, § 9).	i) commercialization and use of pesticides without any risk assessment conducted in Brazil	The non-regression and the prevention principles

Continua

Continuação

4	Exports	Full assessment and registration process are required (article 3/ articles 8, 16, and 17 of the decree).	Pesticides will be exempted from agronomic, toxicological and environmental assessments (article 17).	i) significant impact on health and the environment	The non-regression and the prevention principles
B	Use of pesticides	Law n. 7,802/1989 – Decree n. 4,074/89	Bill n. 6,299/2002	The amendment can cause	Non-compliance with:
1	Agronomist's prescription	Compulsory (article 13/ arts. 64-67 of the decree).	Creates the possibility of commercializing pesticides without the prescription (article 39).	i) weak and/or insufficient data; ii) low awareness levels from the general public	The non-regression principle
2	Preventive use of pesticides	Absent	The preventive use of pesticide can be prescribed by a qualified professional (article 39, § 1).	i) the intensive unnecessary use of pesticides; ii) biodiversity impoverishment; iii) species resistance to pesticides; iv) contamination and pollution	The non-regression principle
C	Other matters	Law n. 7,802/1989 – Decree n. 4,074/89	Bill n. 6,299/2002	The amendment can cause	Non-compliance with:
1	Terminology	'Agro-toxics' (article 2, I/ article 1, IV of the decree)	'Phytosanitary defensive and products of environmental control' (article 1 and 2, XXIX and XXX)	i) concealing or providing misleading information on potential hazardousness and risks	The non-regression principle
2	Commercial advertisement	Regulated (article 8, article 61)	Not regulated	i) misleading information, or lack thereof, to users and the general public on risks and correct use of pesticides	The non-regression principle

Source: Own elaboration.

CONCLUSION

Pesticides pose a series of complex risks to human health and the environment, challenging modern legal systems that struggle to address their side-effects. In this context, we can observe that some amendments

proposed by Bill n. 6,299/2002 on pesticide regulation for agricultural purposes go directly against the progress that has been made toward providing alternative policy pathways for sustainable agriculture in Brazil, such as the establishment of SISAN and PNAPO. Likewise, they clash with Brazilian environmental law principles, neglecting all forms of precaution and prevention (e.g., the temporary tacit authorization for chemicals already approved in other OECD countries) and representing a regression in terms of protection levels (e.g., excluding existing provisions on pesticide advertisements). Hence the bill undermines the constitutional human rights to food and to a healthy and balanced environment by promoting the flexibilization of Brazilian rules for controlling pesticides and their use, as the UN Rapporteurs stress. This represents a concerning trend in policy of attempting to weaken Brazil's environmental legislation, which finds support in the rural caucus of the Congress and is clear in its proposal to change the name from "agro-toxic" to "phytosanitary defensive." Ultimately, this seeks to camouflage the scientifically proven side-effects and risks of some of these chemicals.

Given the examples outlined in the first section, the Brazilian regulation for pesticides still needs improvement. Nevertheless, reducing the levels of protection is certainly not the answer to this challenge. On the contrary, it is necessary to rethink Brazilian federal laws toward more comprehensive human and environmental protection. Likewise, achieving the human right to food demands the State to fulfil its obligations, which includes taking proactive actions to prevent the adoption of acts like this bill.

REFERENCES

ALBUQUERQUE, A. *et al.* Pesticides in Brazilian freshwaters: a critical review. *Environmental Science: Processes & Impacts*, v. 18, p. 779-787, 2016.

ALMEIDA, M. D. *et al.* A flexibilização da legislação brasileira de agrotóxicos e os riscos à saúde humana: análise do Projeto de Lei n. 3.200/2015. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 1-11, 2017.

ALTIERI, M.; FUNES-MONZOTE, F.; PETERSEN, P. Agroecologically efficient agricultural systems for smallholder farmers: contributions to food sovereignty, *Agronomy for Sustainable Development*, v. 32, p. 1-13, 2019.

ALTIERI, M.; NICHOLLS, C.; MONTALBA, R. Technological approaches to sustainable agriculture at a Crossroads: an agroecological perspective. *Sustainability*, v. 9, n.3, p. 1-12, 2017.

ARAGÃO, A. Princípio da precaução: manual de instruções. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, v. 2, n.22, p. 9-57, 2008.

ARANHA, A.; ROCHA, L. “Coquetel” com 27 agrotóxicos foi achado na água de 1 em cada 4 municípios. *Agência Pública*, 15 abr. 2019. Available from: <https://apublica.org/2019/04/coquetel-com-27-agrotoxicos-foi-achado-na-agua-de-1-em-cada-4-municipios-consulte-o-seu/>. Access on: July 6, 2019.

BAHIA, C. M. *et al. Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

BECK, U. World at risk: the new task of critical theory. *Development and Society*, v. 37, p. 1-21, 2008.

BENJAMIN, A. H. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: BRASIL. Consumidor e Fiscalização e Controle. *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. p. 55-73.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989*. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm. Access on: July 10, 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Access on: May 17, 2020.

BRASIL. *Decreto n. 4.074, de 4 de janeiro de 2002a*. Regulamenta a Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a

experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm. Access on: July 15, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 6.299, de 13 de março de 2002b*. Altera os arts 3º e 9º da Lei n. 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Available from: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Access on: May 17, 2020.

BRASIL. *Lei n. 10.831, de 23 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.831.htm. Access on: July 15, 2019.

BRASIL. *Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005*. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei n. 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n. 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n. 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm. Access on: May 17, 2020.

BRASIL. *Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006a*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Access on: July 15, 2019.

BRASIL. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006b*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Access on: July 6, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. *O princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Brasília, DF: Senado Federal, 2011a.

BRASIL. *Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011b*. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.s 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Access on: July 15, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatísticas do meio rural 2010-2011*. Brasília, DF: s.n., 2011c.

BRASIL. *Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Access on: July 6, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos (PARA)*: relatório de Atividades de 2011 e 2012. Brasília, DF: Anvisa, 2013.

BRASIL. Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Proposta Pronara – Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos. Brasília, DF: CNAPO, 2014. Available from: http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOMACE/fcca/artigos/PRONARA_CNAPO_FINAL.pdf. Access on: July 6, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos (PARA)*: relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015. Brasília, DF: Anvisa, 2016. Available from: http://portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relatório+PARA+2013-2015_VERSÃO-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8. Access on: Dec. 5, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório nacional de vigilância em saúde de populações expostas a agrotóxicos*. Brasília, DF: s.n., 2018.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. *Agroecologia: alguns conceitos e princípios*. Brasília, DF: MDA/SAF/DATER-IICA, 2004.

CARNEIRO, F. F. *et al.* Segurança alimentar e nutricional e saúde. In: CARNEIRO *et al.* *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 46-89.

CODONHO, M. L. P. C. F. *Desafios para a concretização da agricultura sustentável no Brasil: uma contribuição do Direito para a regulação do uso dos agrotóxicos*. São Paulo: Planeta Verde, 2014.

COELHO, C. N. 70 Anos de Política Agrícola no Brasil: 1931-2001. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, DF, ano 10, p. 3-58, jul./set. 2001.

CRUTZEN, P. The “Anthropocene”. In: EHLERS, E.; KRAFFT, T. *Earth System Science in the Anthropocene*. Berlin: Springer, 2006. p. 13-18.

ECOSOC – UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: general comment 12*. New York: United Nations, 1999.

EHLERS, E. Agricultura sustentável. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Almanaque Brasil Socioambiental*. São Paulo: ISA, 2008. p. 414-422.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*. Rome: FAO, 2005.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *International Year of Family Farming 2014 Master Plan (final version)*. Rome: FAO, 2013.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results*. Rome: FAO, 2017. Policy guidance series.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Biodiversity for sustainable agriculture: FAO’s work on biodiversity for food and agriculture*. Rome: FAO, 2018.

FERREIRA, H. S.; CODONHO, M. L. P. C. F.; AYALA, P. A. A tutela preventiva dos agrotóxicos no ordenamento jurídico brasileiro: Entre avanços e retrocessos. In: ARAGÃO, A. A. *et al.* *Agrotóxicos: a nossa saúde e o meio ambiente em questão – aspectos técnicos, jurídicos e éticos*. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 243-238.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GLIESSMAN, S. *Agroecology: the ecology of sustainable food systems*. Florida: Boca Raton, 2007.

GRIGORI, P. Veja o que pode mudar caso projeto de redução de agrotóxicos seja aprovado. *Agência Pública*, 11 dez. 2018. Available from: <https://apublica.org/2018/12/veja-o-que-pode-mudar-caso-projeto-de-reducao-de-agrotoxicos-seja-aprovado/>. Access on: July 6, 2019.

GUTERRES, I.; GÖRGEN, S.; VIVIAN, F. Os caminhos da transição: a longa passagem da agricultura química para camponesa ecológica. In: *Agroecologia militante: contribuições de Enio Guterres*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 17-27.

HERNÁNDEZ, A. *et al.* Toxic effects of pesticide mixtures at a molecular level: their relevance to human health. *Toxicology*, v. 307, p. 136-145, 2013.

IDESF – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS. *O contrabando de defensivos agrícolas no País*. Foz do Iguaçu: IDESF, 2019. Available from: <http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2019/06/webversion2.pdf>. Access on: May 22, 2020.

KIM, K.-H.; KABIR, E.; JAHAN, S. A. Exposure to pesticides and the associated human health effects. *Science of the Total Environment*, v. 575, p. 525-535, 2017.

KNOX, J. *et al.* *OL BRA 5/2018*. Geneva: s.n., 2018.

LAMBEK, N. Respecting and protecting the right to food: when states must get out of the kitchen. In: LAMBEK, N. *et al.* *Rethinking food systems: structural challenges, new strategies and the law*. San Francisco: Springer, 2014. p. 101-122.

LECK, H. *et al.* Tracing the Water–Energy–Food Nexus: description, theory and practice. *Geography Compass*, v. 9, p. 445-460, 2015.

LEITE, J. R. M. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. *Dano ambiental*. 8. ed. São Paulo: Forense, 2020.

MICHEL, P. Non-regression in environmental law. *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, v. 5, n.2, p. 53-56, 2012.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA libera mais 31 agrotóxicos. *Deutsche Welle*, 10 abr. 2019. Available from: <https://www.dw.com/pt-br/ministério-da-agricultura-libera-mais-31-agrotóxicos/a-48281095>. Access on: Apr. 16, 2019.

OLIVEIRA, L.; TOOGE, R. Número de agrotóxicos registrados em 2019 é o maior da série histórica; 94,5% são genéricos, diz governo. *G1*, 28 dez. 2019. Available from: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/12/28/numero-de-agrotoxicos-registrados-em-2019-e-o-maior-da-serie-historica-945percent-sao-genericos-diz-governo.ghtml>. Access on: Jan. 13, 2019.

PAN – PESTICIDE ACTION NETWORK INTERNATIONAL. *PAN International List of Highly Hazardous Pesticides*. Hamburg: PAN, 2018.

PARDO, J. E. *Derecho del medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

PEDLOWSKI, M. A. *et al.* Modes of pesticides utilization by Brazilian smallholders and their implications for human health and the environment. *Crop Protection*, v. 31, n. 1, 2012, p. 113-118, 2012.

PLOEG, J. D. Dez qualidades da agricultura familiar. *Agriculturas: Experiências em Agroecologia*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 3-14, 2014.

ROSSET, P. The multiple functions and benefits of small farm agriculture in the context of global trade negotiations. *Development*, v. 43, p. 77-82, 2000.

SADELEER, N. *Environmental principles: from political slogans to legal rules*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito Constitucional Ecológico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SHIVA, V. *The violence of the green revolution: third world agriculture, ecology, and politics*. Lexington: University Press of Kentucky, 2016a.

SHIVA, V. *Who really feeds the world? The failures of agribusiness and the promise of agroecology*. Berkeley: North Atlantic Books, 2016b.

STEFFEN, W.; CRUTZEN, P.; McNEILL, J. The Anthropocene: are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio*, v. 36, n. 8, p. 614-621, dec. 2007.

STEFFEN, W. *et al.* The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, v. 369, p. 842-867, 2011.

VENÂNCIO, M. D. *A legislação agroecológica na instrumentalização e ecologização do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

WEZEL, A. *et al.* Agroecology as a science, a movement and a practice. *Agronomy for Sustainable Development*, v. 29, p. 203-515, 2009.

WFC – WORDL FUTURE COUNCIL. *Scaling up agroecology: future policy award*. Hamburg: WFC, 2018.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Agency for Research on Cancer. 2016. *Q&A on glyphosate*. Geneva: s.n., 2016. Available from: https://www.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/11/QA_Glyphosate.pdf. Access on: July 6, 2019.

WILSON, C.; TISDELL, C. Why farmers continue to use pesticides despite environmental, health and sustainability costs. *Ecological Economics*, v. 39, p. 449-462, 2001.

ZIEGLER, J. *The right to food: report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2000/10*. New York: UNHCR, 2001.

Article received on: 1/27/2020.

Article accepted on: 6/22/2020.

How to cite this article (ABNT):

POPE, K. et al. Social and legal implications of the bill No 6,299/2002 on pesticide regulation. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 343-374, maio/ago. 2020. Available from: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1754>. Access on: Month day, year.

A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E A SEGURANÇA JURÍDICA

Daize Fernanda Wagner¹

Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) |

Aline Suzana Figueira de Farias²

Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) |

RESUMO

O presente artigo analisa, sob o enfoque da segurança jurídica, a tentativa de alteração na política de demarcação de terras indígenas proposta pelo atual chefe do Poder Executivo, a partir do art. 21 XIV, § 2º e do art. 43 “i” da Medida Provisória (MP) n. 870/2019 que, mesmo rejeitados pelo Congresso Nacional, tiveram o conteúdo reeditado na mesma sessão legislativa, por meio da MP n. 886/2019. Embora as mudanças relativas às atribuições e à vinculação ministerial da Funai não tenham sido aprovadas pelo Congresso Nacional, a proposta resultou em diversas ações de inconstitucionalidade por violar direitos indígenas previstos na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Adotou-se uma pesquisa com enfoque crítico-dialético, do tipo jurídico-teórica, acompanhada de uma abordagem qualitativa por meio de levantamento bibliográfico extraído de fontes primárias e secundárias de dados. Ao final do estudo, verificou-se a confirmação da hipótese inicial de que as MP contribuíram para o aumento da insegurança jurídica dos povos indígenas com relação a garantia de seus direitos territoriais.

Palavras-chave: demarcação de terras indígenas; direitos territoriais; medidas provisórias; povos indígenas; segurança jurídica.

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela Ludwig Maximilian Universität (LMU). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Professora no curso de Direito e no Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira (PPGEF) da UNIFAP. Líder do Grupo de Pesquisa UNIFAP/CNPQ Direitos Humanos, Cidadania e Justiça. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3879-6983> / e-mail: daizefernandawagner@gmail.com

² Bacharel em Ciências Sociais pela UNIFAP. Bacharel em Direito pela UNIFAP. Especialista em Conhecimentos Jurídicos em Segurança Pública. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7887-7852> / e-mail: asuzanafarias@gmail.com

THE DEMARCATION OF INDIGENOUS LANDS AND LEGAL SECURITY

ABSTRACT

This article analyzes, under the legal security focus, the attempt to change the demarcation of indigenous lands policy proposed by the today President, based on the article 2121 XIV, § 2º and of the article 43 “i” in the Provisional Executive Act nr. 870/2019 that, even denied by the National Parliament, the content had been reedited in the same legislative session, through the Provisional Executive Act nr. 886/2070. Although the changes are related to the Funai’s duties have not been approved by the National Congress, the proposal resulted in several actions of unconstitutionality because it violates indigenous rights which are embedded in the Federal Constitution of 1988 and in the ILO’s Convention nr 169 on Indigenous and Tribal peoples of the International Labor Organization (ILO). A critical-dialect research was adopted, of legal-theoric type, followed by a qualitative approach through bibliographic survey from primary and secondary data. At the end, it was confirmed the initial hypothesis that the Provisional Executive Act contributed for the rise of the legal insecurity of the indigenous peoples in relation to the guarantee to their territory rights.

Keywords: *demarcation of indigenous lands; indigenous peoples; legal security; provisional executive act; territory rights.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa, sob o enfoque da segurança jurídica, a tentativa de alteração na política de demarcação de terras indígenas, proposta pelo atual chefe do Poder Executivo, a partir do art. 21, XIV, § 2º e do art. 43, “i”, da Medida Provisória (MP) n. 870/2019 que, mesmo rejeitados pelo Congresso Nacional, tiveram o conteúdo reeditado na mesma sessão legislativa, por meio da MP n. 886/2019.

A edição da MP n. 870, no primeiro dia do ano de 2019, com o propósito de reorganizar a estrutura administrativa do governo federal, por meio da junção de ministérios, extinção de pastas e transferência de órgãos públicos, apresentou mudanças significativas na política de demarcação de terras indígenas.

O art. 21, XIV, § 2º, da MP, retirou a atribuição da Fundação Nacional do Índio (Funai) para regularização fundiária de terras, identificação, delimitação e registro de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e a repassou para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A supervisão ministerial da Funai, que pertencia ao Ministério da Justiça (MJ), foi repassada para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por meio do art. 43 “i”, da MP 870/2019, o que veio a ser confirmado pela edição do Decreto n. 9.673/2019. O processo administrativo de demarcação de terras indígenas também foi alterado por meio do art. 66 do Decreto n. 9.667/2019, que transferiu do MJ para o MAPA a atribuição para demarcar terras indígenas.

Com fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), sugeriram diversas manifestações a respeito da inconstitucionalidade dessa reorganização contida na MP n. 870/2019, por introduzir uma política dissociada do respeito aos direitos originários dos povos indígenas a seu território e contrariar a literalidade das garantias constitucionais expressas no art. 231 da CF/88.

A controvérsia ocorreu na edição do art. 21, XIV, § 2º, e do art. 43 da MP, pois não seria coerente repassar a responsabilidade da demarcação de terras indígenas para o MAPA, pasta comandada por ruralistas e empenhada na promoção de interesses contrários à demarcação de terras. Da mesma maneira, não seria coerente retirar a supervisão ministerial da Funai do MJ.

Após diversas críticas contrárias a proposta apresentada pela MP, em 22 de maio de 2019, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o texto

base da MP n. 870/2019, não aceitando as mudanças promovidas pelo governo federal. Assim, a demarcação de terras indígenas retornou para a Funai e esse órgão permaneceu vinculado ao MJ.

O texto seguiu para a apreciação do Senado. A proposta inicial da MP foi rejeitada e as alterações feitas na Câmara dos Deputados mantidas. Com isso, no dia 18 de junho foi sancionada a Lei n. 13.844/2019. Porém, no dia seguinte, o Presidente da República editou a MP n. 886/2019, alterando o art. 21 XIV, § 2º, da referida lei.

A intenção era, novamente, retirar da Funai a competência para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e atribuí-la ao MAPA, contrariando a decisão do Congresso Nacional.

A mudança foi contestada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por três partidos políticos de oposição. A fundamentação das ações baseou-se na redação do art. 62, § 10, da CF/88, que estabelece que “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada”. Como o Congresso Nacional não concordou com a redação do art. 21, XIV, § 2º, da MP n. 870/2019, o Presidente não poderia reeditar outra MP na mesma sessão legislativa tratando de conteúdo semelhante.

Desse modo, foi concedida uma decisão liminar pelo ministro Luís Roberto Barroso, que suspendeu as alterações feitas por meio da MP n. 886/2019 ao art. 21, XIV, § 2º, da Lei n. 13.844/2019. Além disso, o ministro ressaltou que o Congresso Nacional já havia mantido anteriormente a Funai como responsável pela demarcação de terras indígenas. Portanto, o ato era inconstitucional e constituía clara violação ao princípio da separação dos poderes da República.

Diante desse contexto, surgiu a necessidade de trazer para a discussão acadêmica e reflexão crítica as alterações legislativas propostas pelo Poder Executivo, por meio das MP n. 870 e n. 886/2019. Ainda que as modificações propostas não tenham sido aprovadas no Congresso Nacional, é necessário abordar o conteúdo das MP n. 870 e n. 866/2019, editadas pelo atual chefe do Poder Executivo.

Destarte, a presente pesquisa propõe-se a elucidar o processo de alteração na política de demarcação de terras indígenas proposto pelo Chefe do Poder Executivo, por meio das MP n. 870/2019 e n. 886/2019. Para tanto, parte do questionamento acerca de como se deu o processo de alteração para que gerasse insegurança jurídica aos povos indígenas?

A hipótese apresentada é que as alterações previstas nas MP n.

870/2019 e n. 886/2019 desencadearam uma crescente insegurança jurídica aos povos indígenas, tanto no que tange à garantia da demarcação de suas terras pela União, prevista no art. 231 da CF/88, quanto por violarem o direito à consulta prévia dos povos indígenas, conforme determina o art. 6º da Convenção 169 da OIT.

No que concerne aos aspectos metodológicos, inicialmente, realizou-se uma pesquisa exploratória nos sites do Ministério Público Federal (MPF), da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do STF, para atualizar as informações que estavam em processo de análise e debate pelo Poder Legislativo e Judiciário. Em seguida, complementou-se o estudo com a leitura dos conteúdos de doutrina, jurisprudência, normas nacionais e internacionais.

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, com enfoque crítico-dialético. Quanto ao tipo de pesquisa em direito, optou-se por uma pesquisa jurídico-teórica, acompanhada de levantamento bibliográfico sobre o tema. Acerca da natureza dos dados, foram utilizadas fontes primárias, como análise da legislação sobre o assunto e fontes secundárias, tais como: livros e artigos científicos especializados no assunto.

1 A SEGURANÇA JURÍDICA

Abordar a segurança jurídica não é uma tarefa simples em face da abrangência conceitual que a expressão suscita e das divergências quanto a sua definição como princípio constitucional implícito ou expresso na CF/88.

Ávila (2011) considera que já no preâmbulo da CF/88 demonstra-se a importância da segurança jurídica em um Estado Democrático de Direito. Além do preâmbulo, outras referências diretas e indiretas ao termo estão presentes no art. 5º, que prevê o direito fundamental à segurança.

A CF/88 menciona a segurança como valor fundamental em seu preâmbulo, inclui também como direito inviolável no caput do art. 5º, mas em nenhum momento o constituinte refere-se expressamente a um direito à segurança jurídica no texto da Constituição (ROCHA, 2005). Embora em nenhum momento refira-se expressamente a um direito à segurança jurídica, o Constituinte contempla em diversos dispositivos da CF/88 esse direito (SARLET, 2010).

Pode-se verificar que, apesar das interpretações diferentes a respeito da definição do conceito de segurança jurídica, há em comum o entendimento

de que o princípio decorre do art. 5º da CF/88 e “possui conexão direta com os direitos fundamentais” (MELO, 2006, p. 136).

A ideia central da segurança jurídica sustenta-se em torno de dois conceitos básicos (CANOTILHO, 2000): (1) estabilidade das decisões, uma vez adotadas não podem ser alteradas de maneira autoritária ou abusiva, mas somente nas situações em que estiverem presentes hipóteses materiais consideráveis; (2) previsibilidade, baseada na ideia de confiança, certeza dos cidadãos quanto aos efeitos jurídicos da norma. Complementa ainda que se refere a dois princípios materiais alicerces do princípio geral da segurança:

[...] o princípio da determinabilidade de leis expresso na exigência de leis claras e densas e o princípio da proteção da confiança, traduzido na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos (CANOTILHO, 2010, p. 372).

Em um contexto de instabilidade nas decisões, a segurança jurídica assume a função primordial contra a prática de arbitrariedades e na busca da pacificação social, justiça e proteção de direitos. Por isso, ela deve ser inerente ao regular funcionamento do ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito.

O valor fundamental do princípio da segurança jurídica está na própria existência do Direito, por ser um alicerce que sustenta a estabilidade das relações jurídicas e não permite “afetar situações já reconhecidas e devidamente consolidadas, nascidas sob o império da lei anterior, com aplicação retroativa de nova interpretação da lei” (OLIVEIRA, 2003, p. 224).

Deve-se assinalar ainda que a CF/88, no inciso XXXVI, do art. 5º, determina que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Assim também indica o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB): que devem ser respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada quando nova lei entrar em vigor.

A redação desses artigos está relacionada ao conceito subjetivo de segurança jurídica, corresponde aos “limites à retroatividade dos atos do Estado, até mesmo quando estes se qualificam como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada” (COUTO E SILVA, 2004, p. 273). Sob esse ponto de vista, no aspecto objetivo, a segurança jurídica refere-se à estabilidade das relações jurídicas, enquanto, no aspecto subjetivo relaciona-se à proteção

da confiança na validade e estabilidade dos atos praticados (CANOTILHO, 2000).

Importante considerar que a segurança jurídica e a proteção à confiança não podem ser valores absolutos capazes de imobilizar o Estado a realizar mudanças de interesse público. Contudo, não se pode admitir o Estado adotando medidas capazes de surpreender aqueles que confiaram em seus direitos emanados pelo poder constituinte (COUTO E SILVA, 2004).

Ao Estado são impostos limites para praticar atos e para mudá-los. Destarte, a sucessão de leis no tempo deve certificar-se do valor da segurança jurídica em virtude da confiança das pessoas de que as relações estabelecidas sob a vigência de uma determinada norma serão válidas até serem substituídas por outras (SILVA, 1998).

Por essa razão, Rocha (1997) pondera a segurança jurídica como princípio de sustentação do Estado, capaz de proporcionar ao indivíduo a firmeza na aplicação da justiça e de cumprimento aos direitos do cidadão. Todavia, a proteção do cidadão busca-se por meio da medida do respeito aos direitos fundamentais pela nova norma jurídica, não pode ela ser desproporcional ou inadequada (CANOTILHO, 2000).

Logo, um Estado considerado Democrático de Direito tem entre seus alicerces o princípio da segurança jurídica. Os atos emanados pelos poderes da República devem estar subordinados ao respeito às prerrogativas adquiridas e não podem promover o retrocesso de direitos fundamentais.

A própria definição do conceito de segurança jurídica associa-se a manutenção da estabilidade e a efetividade na garantia de direitos adquiridos, a não violação dos mesmos, a proibição de medidas com conteúdo que apresentem a retirada ou supressão de direitos já assegurados.

É nesse cenário que o princípio da proibição ou vedação do retrocesso social também se destaca. De acordo com Sarlet (2010), a proteção dos direitos fundamentais só é possível mediante um patamar mínimo de segurança jurídica na qual o Direito assegure também a proteção da confiança, a dignidade da pessoa humana e a proibição de medidas de retrocesso.

A proibição do retrocesso decorre dos seguintes princípios: princípio do Estado democrático e social de Direito, que exige um patamar mínimo de segurança jurídica; princípio da dignidade da pessoa humana; princípio da máxima eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais; princípio da proteção da confiança (SARLET, 2010).

A partir do instante em que o cidadão encontra-se desprotegido contra as leis retroativas que afetam seus direitos ou quando é frustrada sua justa

confiança na ordem jurídica consolidada, as relações tornam-se instáveis e inseguras juridicamente. Dessa maneira, é função do Estado proporcionar segurança jurídica nas relações sociais, sobretudo, em relação ao gozo de direitos fundamentais, como é o direito dos povos indígenas ao território tradicionalmente ocupado.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL DOS POVOS INDÍGENAS À DEMARCAÇÃO DE SUAS TERRAS

O art. 231 da CF/88 reconhece “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (BRASIL, 1988, p. 68).

Antes da CF/88, o reconhecimento dos direitos indígenas restringia-se ao direito de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupavam. Após a promulgação da CF/88 houve uma expansão de direitos, que se estenderam ao respeito a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa direção apontam, entre outros, Barreto (2014), Souza Filho (1998), Wagner (2019).

Consoante Fernandes (2017), a posse indígena no direito brasileiro configura-se como um direito fundamental e está presente tanto na CF/88 como na legislação infraconstitucional. Não tem a sua proteção vinculada à propriedade privada, nem se compara com a posse civil, dado que os povos indígenas têm uma visão comunitária sobre a terra e uma maneira diferente de compreendê-la e com ela se relacionar.

O avanço na legislação representou a garantia do direito à diferença e da legitimação dos direitos territoriais, além de possibilitar a manutenção de suas organizações sociais e estabelecer o ritmo de contato adequado com o restante da sociedade, sem retirar-lhes a identidade cultural, rompendo com a ideia de sociedade brasileira homogênea a qual os indígenas deveriam integrar-se.

Para Cunha (1998), a demarcação representa um ato de reconhecimento do Estado de que os indígenas detêm o título originário sobre suas terras. O Poder Executivo emite apenas um ato declaratório de um direito anterior ao próprio ordenamento jurídico.

A terra tradicionalmente ocupada pelos indígenas, constitucionalmente assegurada, é um direito que está além do reconhecimento ou não reconhecimento do Estado: é anterior à própria lei, trata-se de um direito

preexistente. “E esta presunção tem forte traço de realidade, os povos indígenas já estavam naquela terra antes dos não-indígenas chegarem” (SOUZA FILHO, 1998, p. 148).

O MPF, por meio da 6ª Câmara de Revisão (populações indígenas e comunidades tradicionais), ao emitir nota técnica contra a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 215/2000 que visa, entre outros pontos, conceder ao Congresso Nacional a aprovação de demarcação de terras indígenas, considerou que a mesma viola direitos fundamentais, como o direito dos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas (art. 231) e direitos adquiridos concedidos diretamente pelo constituinte no art. 5º, XXXVI da CF/88 (SARMENTO, 2013).

O Plenário do STF já ressaltou a importância da originalidade e anterioridade do direito dos indígenas a seus territórios:

DIREITOS “ORIGINÁRIOS”. Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente “reconhecidos”, e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de “originários”, a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como “nulos e extintos” (§ 6º do art. 231 da CF) (BRASIL, 2009, p. 237).

A luta do movimento indígena e de setores da sociedade civil, em meio ao processo de redemocratização do Brasil, contribuiu para o rompimento da perspectiva da assimilação e da tutela dos povos indígenas que prevaleceu no direito até 1988. Assim, “a questão da terra foi um dos temas mais controversos na elaboração da Constituição de 1988, que buscou cercar de todas as garantias esse direito fundamental” (SILVA, 2014, p. 871).

Conforme Santilli (2000) e Luciano (2006), a CF/88 abandonou as ideias assimilacionistas e introduziu o reconhecimento de direitos permanentes aos indígenas, considerando-os sujeitos presentes, com direito a existência futura como povos diferenciados. Reconheceu-se que a terra tem significado de identidade ao povo indígena, representa sua sobrevivência física e cultural, a manutenção de seu modo de vida e saberes.

Pode-se afirmar, então, que a CF/88 rompeu com a política sistemática de assimilação e de desenraizamento cultural e inaugurou uma política de acolhimento, propiciando a compreensão de que uma democracia pluralista não existe sem a presença de minorias com direitos respeitados

(DORNELLES, 2017).

Sendo um direito fundamental (SILVA, 2014), o reconhecimento do direito às terras tradicionalmente ocupadas demanda um ato formal desse reconhecimento, que é a demarcação. A demarcação é importante tanto para os indígenas quanto para os não-índios, de maneira que fique evidenciado o reconhecimento explícito desse direito aos primeiros e do dever de respeitá-lo aos demais.

Em termos gerais, compreende-se que a demarcação de terras é um ato administrativo de natureza declaratória de competência da União para delimitar o território tradicionalmente ocupado pelos povos indígenas. Tal ato está vinculado ao art. 231 da CF/88 e não pode a União deixar de praticá-lo, tendo em vista, ser importante para explicitar os limites da posse indígena e garantir-lhes maior segurança jurídica.

Embora a Constituição tenha ordenado à União que demarque as terras indígenas, até o momento, existem diversas áreas sem a definição de seus limites³. O art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou um prazo de cinco anos a partir da promulgação da CF/88 para que fossem concluídas as demarcações no Brasil.

Passaram-se mais de três décadas e isso não ocorreu na sua totalidade. O prazo estipulado é constitucional, trata-se de uma meta a ser cumprida, mas percebe-se que a União o interpreta como um ato discricionário, sem prazo definido para execução.

Sobre esse assunto, o STF manifestou-se, em decisão no Recurso em Mandado de Segurança n. 26.212, no sentido de que a previsão do art. 67 do ADCT não é decadencial. Trata-se de norma programática a ser cumprida dentro de um período razoável (BRASIL, 2011).

Anterior a CF/88, o Estatuto do Índio, Lei n. 6.001/1973, no art. 65, determinou ao Poder Executivo que realizasse a demarcação das terras indígenas em cinco anos, ou seja, no ano de 1978 todas as terras indígenas conhecidas já deveriam estar devidamente demarcadas. É evidente que esse prazo também não foi cumprido e a omissão não acarretou nenhuma consequência jurídica ou administrativa. “A União está em débito para com os povos indígenas e persiste, ainda com mais intensidade, a obrigação de promover a demarcação que o *caput* do art. 231 determina” (SOUZA FILHO, 1998, p. 150).

O Estatuto do Índio, elaborado no contexto da Constituição de 1967, está fundamentado em uma visão integracionista que vê o indígena ainda

³ A Funai divulga que há 440 terras indígenas regularizadas, ou seja, com o processo demarcatório finalizado, 127 terras indígenas em diferentes fases da demarcação e 117 áreas em estudo (FUNAI, 2016).

sob o regime de tutela, considerando-o incapaz para exercer determinados atos da vida civil. Nesse ponto, portanto, em descompasso com a CF/88. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) n. 2.057/1991, conhecido como “Estatuto das Sociedades Indígenas”, para regulamentar dispositivos constitucionais e para adequar o Estatuto aos termos da CF/88, mas o projeto está paralisado desde 1994 sem perspectiva para aprovação (BRASIL, 1991).

Nesse cenário de omissão do Poder Executivo, surge o direito subjetivo dos povos indígenas em buscar no Poder Judiciário o cumprimento da determinação constitucional. Enquanto as demarcações não ocorrem em sua totalidade, as comunidades indígenas estão expostas a insegurança e vulnerabilidade promovida pela morosidade da União em atender uma determinação constitucional.

A situação tende a se agravar com a política do governo federal implementada a partir de 2019. Há uma forte tendência de restrição dos direitos indígenas, principalmente, daqueles relacionados ao reconhecimento de seus territórios, bem como da proteção daqueles já demarcados.

3 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A CF/88 permite ao Presidente da República a possibilidade de editar MP, instrumentos normativos com força de lei e produção de efeitos imediatos que serão adotadas somente em casos de relevância e urgência, devendo, posteriormente, serem submetidas a apreciação do Congresso Nacional para serem convertidas em lei.

O prazo de vigência de uma MP é de 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Caso não seja votada no prazo de 45 dias de sua publicação, trancará a pauta de votação na casa legislativa em que se encontra. Após o envio ao Congresso Nacional, cria-se uma comissão mista, formada por deputados e senadores, a fim de elaborar um parecer sobre a medida. No caso de aprovação do parecer, o texto é encaminhado para o Plenário da Câmara, em seguida para o Plenário do Senado.

Do contrário, se a Câmara ou Senado não estiverem de acordo com o parecer, ou a MP tenha perdido a eficácia, será necessário a edição de um decreto legislativo pelos parlamentares para orientar os efeitos jurídicos provocados durante sua vigência.

Na situação em que o conteúdo for alterado, a MP passa a tramitar como projeto de lei de conversão. Quando ocorre sua aprovação na Câmara e no

Senado, a MP ou o projeto de lei de conversão são remetidos ao Presidente da República para sanção. Este pode vetar o texto em partes ou na íntegra.

Todo esse processo de tramitação descrito está previsto no art. 62 da CF/88, que define também os temas sobre os quais é proibida a edição de MP. A despeito do uso de MP, Figueiredo e Limongi (2001) entendem que a avaliação das vantagens do uso desse tipo de instrumento precisa ser analisado sob dois efeitos, um positivo e outro negativo: o primeiro mede o aumento dos ganhos alcançados com os objetivos a que se pretendeu a medida, enquanto o segundo leva em consideração a capacidade de impedir determinadas perdas de direitos.

Não obstante se exija como pressuposto a relevância e urgência para edição de MP, Rocha (2005) critica o subjetivismo existente na avaliação do Executivo em definir o que seria relevante e urgente. Isso acaba dificultando o controle pelo Congresso Nacional e proporcionando a interferência do Poder Judiciário sobre a atividade legislativa exercida. O ordenamento jurídico requer proteção mediante as propostas legislativas de alteração e inovação das normas a fim de adequá-las ao princípio da segurança jurídica.

A possibilidade de inovar no ordenamento jurídico por meio de uma espécie normativa de natureza emergencial pode resultar em uso abusivo das atribuições legislativas pelo chefe do Poder Executivo. Como não há no início uma discussão republicana acerca do tema a ser tratado, “essas medidas costumam ser vistas como mais uma característica do presidencialismo latino-americano, um resíduo autoritário herdado pelas novas democracias” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 125).

Em virtude disso, deve-se atentar para a observância do princípio da separação dos poderes, pois a cada um dos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, cabe determinadas funções. Os poderes, nessa linha de separação, devem seguir os fins a que se propõe (BONAVIDES, 2000). Ainda que autônomos e independentes entre si, um poder precisa controlar o outro mediante o que se denomina de sistema de freios e contra pesos, no qual um poder está apto a conter eventual abuso cometido pelo outro, devolvendo o equilíbrio necessário para assegurar um Estado de Direito e o funcionamento das instituições.

No caso da MP, o Poder Executivo recebe uma autorização constitucional para o exercício de uma função legislativa especial, uma exceção a sua função administrativa, com objetivo de dar maior presteza e agilidade para a criação de normas em situações determinadas.

Daí a necessidade de fortalecer o sistema de freios e contrapesos para que as MP sejam empregadas com cuidado, para não atender apenas a projetos governamentais desconexos com os interesses da sociedade. Não pode o Executivo utilizar MP de maneira desmedida e inconsequente para legislar, aproveitando-se da eficácia imediata e da força de lei que detêm.

4 A EDIÇÃO DOS ARTS. 21 E 43 DA MEDIDA PROVISÓRIA 870/2019 E A INSEGURANÇA JURÍDICA

A edição do art. 21 e do art. 43 da MP n. 870/2019 gerou uma série de críticas, não somente por parte de representantes dos movimentos indígenas, mas também de parlamentares e meios de comunicação jornalísticos (LOTFI; BRITTO, 2019). O art. 21, XIV, § 2º tinha a seguinte redação:

Art. 21. Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

XIV – reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas;

§ 2º. A competência de que trata o inciso XIV do caput, compreende:

I – a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas (BRASIL, 2019c).

Já o art. 43, “i”, da MP n. 870/2019 deslocou a supervisão ministerial da Funai que pertencia ao MJ para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos:

Art. 43 Constitui área de competência do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos:

i) direito do índio, inclusive no acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas, sem prejuízo das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (BRASIL, 2019c).

A mudança veio a ser confirmada pela edição do Decreto n. 9.673/2019. O processo administrativo de demarcação de terras indígenas também foi modificado por meio do art. 66 do Decreto n. 9.667/2019, que transferiu do MJ para o MAPA a atribuição para demarcá-las.

Essa desconcentração de competência resultaria na retirada de tarefas exercidas pela Funai voltadas ao licenciamento ambiental para empreendimentos capazes de gerar impactos aos povos indígenas. Desse modo, tanto o processo de demarcação quanto a atuação do licenciamento ambiental com impacto em terras indígena passariam a ser de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Fundiários do MAPA.

O posicionamento do atual governo, com claro discurso de visão integracionista a respeito dos povos indígenas, leva a acreditar que a edição da MP n. 870/2019 objetivava fragilizar os direitos assegurados a esses povos no ordenamento jurídico brasileiro (PALMQUIST *et al.*, 2019).

Apesar das dificuldades em exercer suas atribuições, a Funai apresenta uma estrutura organizacional voltada para a tutela do direito à terra dos povos indígenas e para sua proteção. Os princípios que a sustentam estão baseados na consolidação do Estado democrático, com reconhecimento da organização social desses povos, na preservação de seus costumes, línguas, crenças e tradições (FUNAI, 2016).

A demarcação de terras é um procedimento extremamente complexo, que necessita de conhecimentos interdisciplinares em diversas áreas do conhecimento. Não somente isso, depende de uma relação de confiança, já estabelecida pela Funai junto aos povos indígenas, e essa vocação histórica não poderia ser simplesmente desconsiderada.

Percebe-se que as propostas de modificações na política indigenista, elaboradas por meio da MP n. 870/2019, resultariam na inviabilidade de novas demarcações de terras, uma violação ao direito previsto no art. 231 da Constituição, produzindo uma enorme insegurança no tocante à continuidade dos processos de demarcações já existentes e na dificuldade de se iniciar novos processos de reconhecimento de territórios indígenas.

5 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6062 E OS ARTS. 21 E 43 DA MP 870/2019

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6062, impetrada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), questionou a redação do art. 21, XIV, §2º. O argumento sustentou que a medida era prejudicial à subsistência dos grupos indígenas, uma vez que as atribuições da Funai seriam repassadas a um órgão sem experiência na matéria e com opiniões divergentes a dos povos indígenas. Alegou-se ainda que as normas descumpriam as garantias dos povos indígenas a uma administração pública com estrutura compatível com a legislação e que não houve consulta prévia aos principais sujeitos envolvidos para a elaboração da MP (BRASIL, 2019e).

A medida cautelar foi indeferida pelo Ministro relator Luiz Roberto Barroso, que considerou a reestruturação dos órgãos pelo chefe do Poder Executivo como um ato de natureza política, integrante de sua competência discricionária. Além do que, o assunto estava ainda sob a apreciação do

Congresso Nacional e poderia sofrer remodelações. Não obstante, o Ministro ressaltou que a estruturação dos órgãos da Presidência da República sujeita-se a controle judicial quanto à forma, à finalidade e à proporcionalidade (BRASIL, 2019e).

No que tange à forma, salientou que a mudança do órgão competente para a demarcação de terras indígenas não seria motivo para obrigar o Poder Executivo a realizar a consulta prévia determinada na Convenção 169 OIT, pois não significaria interferência sobre os interesses das comunidades indígenas. A respeito da finalidade, o relator considerou não ser aceitável fazer um pré-julgamento de que a União não iria mais demarcar terras indígenas com a medida, visto que sua competência é vinculada a essa atribuição e não se sujeita a posições políticas. Com relação à proporcionalidade, o Ministro entendeu não ser possível antever falha da Administração Pública na realização de sua obrigação constitucional de proteger os direitos dos povos indígenas (BRASIL, 2019e).

Portanto, no plano abstrato o Judiciário não identificou inconstitucionalidade no conteúdo do art. 21, §2º e art. 43, “i”, da MP n. 870/2019. Deixou a responsabilidade para o Congresso Nacional avaliar se iria rejeitar ou aprovar seu conteúdo.

Por um lado, o Judiciário não quis intervir em assunto que considerou ato discricionário do Presidente da República, entendendo não ser necessária a intervenção judicial naquele momento. Por outro lado, a decisão mostrou-se ineficiente, pois a questão retornou ao STF em virtude da insistência do chefe do Poder Executivo aprovar a matéria de acordo com sua vontade soberana, em desacordo com a determinação do Congresso Nacional.

6 O DIREITO À CONSULTA PRÉVIA DOS POVOS INDÍGENAS PREVISTOS NA CONVENÇÃO 169 DA OIT E SUA VIOLAÇÃO

A Convenção n. 169 da OIT tem como um dos elementos centrais o direito dos povos indígenas de serem consultados e participarem das decisões elaboradas por meio de medidas administrativas e legislativas que tratem de seus interesses.

Essa consulta será realizada por intermédio de representantes legítimos e com a utilização dos procedimentos adequados com objetivo de conduzir a uma negociação voltada para uma decisão conjunta, que leve em consideração a opinião dos principais atores envolvidos.

Inserida no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 5.051/2004,

a Convenção n. 169 da OIT tem natureza de ato normativo supralegal, por ser tratado internacional de direitos humanos, devendo-se observar seu conteúdo na elaboração de normas, sob pena de responsabilização na esfera internacional por descumprimento de um tratado ratificado. “O grande mérito da recepção da Convenção 169 da OIT, portanto, é o compromisso no plano internacional assumido pelo Brasil em relação a seus povos indígenas, agora em conformidade com o previsto no âmbito interno” (WAGNER, 2014, p. 260).

Para Souza Filho (2009), essa Convenção garante o reconhecimento das sociedades indígenas na ordem jurídica dos países que a adotarem, haja vista determinar aos Estados a proteção à propriedade, à demarcação dos territórios indígenas e a consulta prévia. O art. 6º da Convenção 169 da OIT determina que:

1 – Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (BRASIL, 2004).

De maneira sintética, fica exposto que qualquer medida legislativa ou administrativa capaz de afetar os povos indígenas depende de consulta livre, prévia e informada aos interessados, de modo que o descumprimento implicará em responsabilidade para o Estado. Considera-se como medida administrativa “os atos administrativos com força de lei e atos normativos advindos do Poder Executivo, como medidas provisórias, decretos, portarias, instruções normativas” (GLASS, 2019, p. 87).

Assim sendo, não se admite a tomada de medidas políticas arbitrárias que interfiram na vida dos povos indígenas sem a participação destes. É essencial ouvi-los e adequar as decisões a suas necessidades. Não pode o Estado buscar atender apenas interesses políticos e econômicos, sem atentar para a garantia dos direitos dos principais sujeitos afetados. “Impôs-se, assim, um novo marco para nortear o relacionamento entre os povos indígenas e tribais e os Estados nacionais que aponta para um cenário de maior respeito e menor assimetria” (YAMADA, 2019, p. 11).

Além da Convenção 169 da OIT, também está previsto na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas o direito à consulta prévia:

Artigo 19 – Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem (BRASIL, 2004).

Inferre-se dos artigos a exigência de realização de consulta aos povos indígenas antes de serem tomadas e aplicadas medidas legislativas e administrativas que tratem de assuntos relacionados a seus territórios, recursos e desenvolvimento.

Esses instrumentos legais comprovam a obrigação do Estado em consultar os povos indígenas quando editar medidas, como as MPs n. 870 e n. 866/2019, que trataram de mudanças significativas na política indígena.

Não se pode considerar a existência de uma discricionariedade ou legitimidade por parte do governo que permitam a dispensa do direito à consulta prévia dos povos indígenas e a imposição de medidas contrárias a seus interesses. Por esse ângulo, é incorreto afirmar que há democracia quando não há participação dos sujeitos envolvidos nas decisões políticas. Por serem os indígenas povos da nação estes têm o direito à informação e participação nas decisões de seus interesses (VILLARES, 2009).

É relevante ressaltar que o Poder Judiciário brasileiro já vem aplicando o art. 6º da Convenção 169 da OIT. A título exemplificativo, destaca-se o julgamento realizado no ano de 2017, em que Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) determinou a suspensão por tempo indeterminado da licença prévia de instalação da mineradora canadense Belo Sun Mining e determinou a realização de consulta prévia as comunidades indígenas afetadas, Juruna e Arara de Volta Grande do Xingu (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

A empresa pretende instalar a maior mina de ouro a céu aberto do país no município de Senador José Porfírio (PA), a aproximadamente 10 km de distância da barragem da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, no município de Altamira, no estado do Pará. A decisão do TRF1 atendeu ao pedido da ação civil pública ajuizada pelo MPF, desde 2013, que solicita a realização de consulta prévia para os povos indígenas que poderão ser atingidos com a instalação do empreendimento (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

De acordo com Duprat (2015), apesar da determinação legal de consulta prévia, há um constante desrespeito do Estado brasileiro, por considerá-la uma formalidade desnecessária. O Estado considera-se habilitado para apontar o que seria de interesse dos indígenas e implantar as políticas segundo sua própria orientação.

A fim de assegurar esse direito, vários povos indígenas criaram protocolos próprios de consulta prévia para formalizarem perante o Estado o procedimento adequado para dialogar com cada povo na tomada de

decisão de suas prioridades diante de propostas de governo que interfiram em seus direitos ou territórios. Essa iniciativa busca certificar a existência do direito de consulta prévia e a realização desta com os meios apropriados, considerando as características próprias, organização social e cultural de cada povo envolvido (GLASS, 2019).

Os protocolos configuram o exercício do direito à consulta dos povos indígenas. Essa alternativa de diálogo é uma oportunidade para expressarem suas opiniões e participarem da tomada de decisões em conjunto com o Estado. Os protocolos “podem garantir, assim, segurança e legitimidade a processos que, de saída, tendem a ser conflituosos e desiguais” (GRUPIONI, 2017, p. 84).

Segundo Glass (2019), as medidas legislativas que infringem o direito à consulta e consentimento dos povos indígenas podem ter sua constitucionalidade questionada. Os atos emanados por elas podem ser considerados nulos tanto sob o exame da inconstitucionalidade como da da inconveniência da lei.

A MP n. 870/2019 é um exemplo de medida administrativa que afetaria diretamente a vida dos povos indígenas e que não cumpriu o dever de consulta aos mesmos. Nesse caso, a medida classificada como “inconsulta” apresenta vício de inconstitucionalidade (GLASS, 2019).

Palmquist *et al.* (2019) aponta que a MP n. 870/2019 tinha vícios que levassem à nulidade das mudanças apresentadas no art. 21, XIV, § 2º e art. 43, posto que não havia relevância e urgência para a edição da matéria em questão, além do que não se cumpriu a exigência de consulta prévia, prevista na Convenção 169 da OIT.

A Convenção 169 da OIT garante aos povos indígenas que tenham seus interesses respeitados quando houver a implementação de uma determinada política pública a eles direcionada. O Estado tem o dever de aplicar as regras e princípios que tratem de direitos fundamentais dos povos indígenas. Não pode, simplesmente, por conveniência de interesses, excluí-los da tomada de decisões.

7 A REEDIÇÃO DE MATÉRIA REJEITADA NA MP 870/2019 E O AGRAVAMENTO DA INSEGURANÇA JURÍDICA AOS POVOS INDÍGENAS

Diante da rejeição das alterações propostas pela MP n. 870/2019 na política de demarcação de terras indígenas, o Presidente da República resolveu reeditar o conteúdo do art. 21, XIV, § 2º, por meio da MP n.

886/2019 e assim repassar novamente a Funai para a supervisão do MAPA, em descumprimento ao que havia sido determinado pelo Congresso Nacional.

Essa alteração ao art. 21 da Lei n.13.844/2019, promovida pelo art. 1º da MP n. 886/2019, foi contestada junto ao STF com base no art. 62, § 10, da CF/88, que esclarece que “é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada”. Como o conteúdo não foi aprovado pelo Congresso, não poderia o presidente apresentar novamente a proposta em outra Medida Provisória na mesma sessão legislativa.

8 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A MEDIDA PROVISÓRIA N. 886/2019

Foram propostas três ações de inconstitucionalidade contra a MP n. 886/2019: a ADI n. 6172, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE), que impugnou o art. 1º na parte em que altera os arts. 21, inc. XIV e §2º, e 37, XXI, da Lei n. 13.844/2019; as demais ações, de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), respectivamente a ADI 6173 e ADI 6174, limitaram-se à impugnação das alterações promovidas no art. 21, inc XIV e § 2º. Os requerentes alegaram a inconstitucionalidade dos dispositivos por reeditarem norma que pretendeu transferir a competência para a demarcação de terras indígenas da Funai para o MAPA.

Conforme os argumentos dos requerentes, havia inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 62, § 10, da CF/88, e material, nos seguintes aspectos: (a) violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), pois a MP foi uma maneira de burlar à deliberação do Congresso Nacional; (b) desrespeito a cláusula do Estado de Direito (art. 1º da CF); (c) inobservância aos direitos dos povos indígenas à demarcação de suas terras (art. 231 da CF/88), tendo em vista que há interesses conflitantes; e (d) violação à Convenção 169 da OIT (BRASIL, 2019e).

Diante disso, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu liminar para as três ADI propostas e, assim, suspendeu o trecho da MP n. 886/2019 que repassava novamente a competência para a demarcação de terras indígenas ao MAPA.

Para o Ministro, os requisitos exigidos para concessão da liminar encontraram-se presentes. A decisão final coube ao Congresso Nacional, que atuou em sua função típica, ao rejeitar no processo de conversão da MP n. 870/2019 a transferência da demarcação de terras para o MAPA. Ademais, a edição da MP n. 886/2019 confrontou a regra do art. 62, §10, da CF/88.

Assim, foram suspensas as alterações feitas pelo art. 1º da MP n. 886 ao art. 21, inc XIV e § 2º da Lei 13.844/2019, reconhecendo a impossibilidade de reedição de MP tratando de conteúdo rejeitado na mesma sessão legislativa. Consolidou-se a seguinte tese pelo STF:

É inconstitucional medida provisória ou lei decorrente de conversão de medida provisória cujo conteúdo normativo caracterize a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória anterior rejeitada, de eficácia exaurida por decurso do prazo ou que ainda não tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo estabelecido pela Constituição Federal (BRASIL, 2019e, p. 3).

Assim, em 01/08/2019 os ministros do STF referendaram, por unanimidade, a medida cautelar deferida pelo ministro Luís Roberto Barroso. Constatou-se que o Chefe do Poder Executivo ignorou a Constituição ao promover as modificações no art. 21 da Lei 13.844/2019. Consequentemente, a competência para a demarcação de terras indígenas permanece com a Funai e não mais com o MAPA.

A mobilização de lideranças indígenas e de parlamentares contrários às mudanças na política indígena contribuiu para que o conteúdo contrário aos interesses dos povos indígenas fosse revisto e alterado (ENTIDADES CRITICAM..., 2019). A ausência de consulta prévia aos povos indígenas e o formato adotado pela Presidência da República para propor as mudanças – por meio de MP – que não possibilitou o amplo e aberto debate com a sociedade e, sobretudo, com os indígenas, que seriam diretamente atingidos pelas mudanças, não foi adequado.

Ainda que a decisão do STF tenha se pautado no desrespeito ao previsto no art. 62, § 10, da CF/88, efetivamente cabe problematizar a opção tomada pelo Chefe do Poder Executivo. Percebe-se que a mudança na política de demarcações proposta está em descompasso com o atual estágio e compreensão das normas jurídicas que reconhecem os direitos aos povos indígenas, sobretudo o direito à demarcação de suas terras e o direito a serem consultados acerca das medidas administrativas e legislativas que possam atingi-los.

CONCLUSÃO

Foi possível comprovar a hipótese inicialmente apresentada na pesquisa. As MP em análise contribuíram para o aumento da insegurança jurídica dos povos indígenas no que tange à garantia da demarcação de suas terras pela União, prevista no art. 231 da CF/88, e por violarem o direito à consulta prévia dos indígenas em sua elaboração, como determina o art. 6º da Convenção 169 da OIT.

A tentativa de transferência da atribuição de demarcação de terras indígenas da Funai para um Ministério que tem funções incompatíveis com a demarcação, é profundamente preocupante. Evidencia, na prática, o não reconhecimento dos povos indígenas como os principais sujeitos afetados pelas mudanças sugeridas, denuncia o desinteresse em manter uma política de reconhecimento e garantia de seus territórios tradicionalmente ocupados e, pior que isso, coloca o Estado como o único responsável pela tomada de decisões.

A mesma interpretação é feita ao tentar compreender a alteração da vinculação ministerial da Funai. Ao retirá-la do MJ, a Funai ficaria, praticamente, impossibilitada de atuar nos serviços de monitoração e fiscalização de terras indígenas.

A CF/88 reconheceu aos indígenas seus direitos territoriais, concedeu-lhes um tratamento distinto e rompeu com a visão integracionista que prevalecia até então. Assim, qualquer política contrária a esse posicionamento será considerada incompatível com os preceitos constitucionais.

Não se pode admitir a volta da lógica integracionista, rompida com a CF/88. Isso representaria um verdadeiro retrocesso na sociedade brasileira, depois de vários anos de luta e persistência dos povos indígenas em conquistar o reconhecimento de seus direitos. Seria injusto admitir a legitimidade de propostas inconstitucionais que visam retirar a proteção de seus direitos fundamentais.

É inaceitável a legitimação de um discurso de negação da existência desses povos, de assimilação cultural e desrespeito a manutenção da identidade e da cultura indígena. A verdade é que esses discursos visam atender interesses de poucos e não da nação em geral, tem entre seus objetivos a liberação de terras indígenas para exploração econômica sem a preocupação com a preservação do meio ambiente e tampouco manter a organização cultural e social dessas comunidades.

Por meio de declarações destinadas a potencializar o preconceito, o

racismo e o sentimento de ódio contra os povos indígenas, o Presidente da República promove a intolerância em relação aos diferentes. A edição do conteúdo da MP n. 870/2019 representou o início da tentativa do governo federal em desarticular a política de defesa e garantia dos direitos territoriais indígenas.

A insistência em manter a demarcação de terras indígenas sob responsabilidade do MAPA, por meio da MP n. 886/2019, é motivo de grande insegurança jurídica aos povos indígenas. A aprovação da matéria iria condicionar a demarcação de terras aos interesses políticos e econômicos do setor ruralista que comanda o MAPA.

É certo que a rejeição das propostas apresentadas na MP n. 870 e n. 886/2019 não vai paralisar a intenção do chefe do Poder Executivo em consolidar seu projeto político para os povos indígenas, cuja percepção parece estar mais alinhada à visão integracionista do que com a CF/88.

Constatou-se ainda, que a insegurança jurídica causada aos povos indígenas está presente não apenas na edição das MP n. 870 e 886/2019, mas em diversas declarações do Presidente da República. Ao afirmar que não mais demarcará nenhum centímetro de terras indígenas e ainda irá rever aquelas já demarcadas para reduzir as extensões territoriais (RESENDE, 2018), ou mesmo ao posicionar-se, por exemplo, favorável à regulamentação da exploração mineral e da atividade agropecuária em terra indígena (EUSÉBIO, 2019).

Nessa direção, vai, inclusive, o recente Projeto de Lei n. 191/20, encaminhado à Presidência da Câmara dos Deputados, que pretende regulamentar o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição, para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e instituir a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas (BRASIL, 2020).

Portanto, é necessário continuar acompanhando o desenrolar da política indígenista atual do governo federal, de maneira a não permitir retrocessos em relação a direitos fundamentais assegurados na CF/88 aos povos indígenas, como é o caso da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas.

Pode-se considerar a tentativa de desestruturar a Funai por meio da retirada de sua atribuição para exercer a função de demarcações de terras e repassá-la ao MAPA como uma causa de enorme insegurança jurídica aos povos indígenas, já que seus direitos originários as terras tradicionalmente ocupadas poderiam ser desqualificados e descontinuidos.

Não se identificou razoabilidade na decisão tomada pelo Poder Executivo a respeito do conteúdo alusivo à demarcação de terras indígenas, nem tampouco na decisão de transferir a supervisão ministerial do órgão. A razão apresentada para reestruturação de órgãos, a fim de oferecer mais economia e racionalidade na organização da administração pública federal em seus ministérios, não justificava as mudanças propostas para as atribuições da Funai.

Os povos indígenas tem se manifestado, expressando claramente sua opinião e visão de mundo. Exemplo disso são os Protocolos de Consulta elaborados por vários povos indígenas. Neles, os indígenas explicam um pouco de seu modo de viver e esclarecem a maneira como deve se dar o diálogo com os não-índios. Vários povos indígenas tem elaborado seus protocolos, publicados amplamente em diferentes meios, inclusive na internet, como é o caso do povo Wajãpi, do povo Juruna, do povo Krenac, do povo Mundurucu etc (GLASS, 2019). Outro exemplo são os Planos de Vida, que expressam o planejamento para o futuro, elegendo prioridades e objetivos daquela respectiva coletividade. Como exemplo, cita-se o Plano de Vida dos Povos e Organizações Indígenas do Oiapoque (APIO, 2009).

São documentos construídos coletivamente, com a participação da comunidade envolvida, em assembleias que podem durar vários dias. Alguns desses encontros podem ter, inclusive, participação e apoio de não-índios, mas, ainda assim, são a materialização do desejo daquela coletividade, daquele povo indígena.

Então, o direito de ser ouvido e de se manifestar, previsto no art. 6º da Convenção 169 da OIT, é efetivamente exercido pelos indígenas. Por que é tão difícil ouvir?

Um direito que é tão óbvio – o direito de se manifestar, opinar e ser ouvido acerca das medidas e ações que os afetem – é sistematicamente desconsiderado e, portanto, frágil. A explicação passa pela tutela estatal, que deixou suas marcas profundas em algumas pessoas, que ocupam cargos públicos de relevo, como o Chefe do Executivo. Todavia, a explicação vai para muito além da visão tuteladora dos indígenas e passa pelos conflitos de cosmovisão, inclusive acerca do que é valioso e deve ser preservado. Passa pela segurança jurídica e pela boa-fé. Ora, o direito à consulta foi reconhecido no plano legal tanto interno quanto internacional. Portanto, ao promulgar a CF/88 e ao ratificar a Convenção 169 da OIT, o Estado brasileiro assumiu um compromisso e gerou uma justa expectativa de que iria efetivamente cumprir tal compromisso e efetivamente cumprir a legislação

que ele mesmo aprovou.

Nesse cenário, a segurança jurídica que deveria permear as relações entre os povos indígenas e os agentes estatais fica fragilizada. Em seu lugar, cresce a insegurança jurídica para os indígenas, na medida em que seu direito constitucional à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas não é efetivado pela União e o direito de consulta não é respeitado em toda a sua extensão.

A reforçar tal insegurança jurídica, a postura do Chefe do Executivo, que dá declarações públicas contrárias a demarcação de terras e propõe a exploração das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas de maneiras incompatíveis com aquelas estabelecidas pelos próprios indígenas. Assim, a possibilidade de novas medidas contrárias aos interesses dos povos indígenas e em desacordo com a CF/88 e a Convenção 169 da OIT está no horizonte e só faz ampliar a insegurança jurídica.

REFERÊNCIAS

APIO – ASSOCIAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO OIAPOQUE. *Plano de vida dos povos e organizações indígenas do Oiapoque*. Oiapoque: APIO, 2009.

ÁVILA, H. *Teoria da segurança jurídica*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. *Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16001.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2.057, de 23 de Dezembro de 1991*. Dispõe sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?co-decor=1685910&filename=PL+2057/1991. Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF, abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 3.388*. Brasília: DF. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3388&classe=Pet&codigoClass e=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso em Mandado de Segurança n. 26.212*. Brasília: DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 19 de maio 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=86108664&ext=.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto n. 9.667, de 2 de Janeiro de 2019*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto n. 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. Brasília, DF, jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm. Acesso em: 18 maio 2019. [2019a].

BRASIL. *Decreto n. 9.673, de 02 de Janeiro de 2019*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Confiança do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, remaneja cargos em comissão, Funções Comissionadas do Poder Executivo e Funções Gratificadas, transforma cargos em comissão do grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília, DF, jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9673.htm. Acesso em: 18 maio 2019. [2019b].

BRASIL. *Medida Provisória n. 870, de 01 de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 20 fev. 2019. [2019c].

BRASIL. *Medida Provisória n. 886, de 18 de Junho de 2019*. Altera a Lei n. 13.844, de junho de 2019, a Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a

Lei n. 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, e a Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016, para dispor sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv886.htm. Acesso em: 10 ago. 2019. [2019d].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 6.062/DF*. Processo n. 0016923-51.2019.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stj.jus.br/noticias/ver>. Acesso em: 21 abr. 2019. [2019e].

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 191, de 06 de fevereiro 2020*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/ficha-detramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BARRETO, H. G. *Direitos indígenas: vetores constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2014.

BONAVIDES, P. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2000.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2000.

COUTO E SILVA, A. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>. Acesso em: 7 out. 2019.

CUNHA, M. C. (org.). *História dos índios no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

DORNELLES, E. N. P. *Indígenas no Brasil: (in)visibilidade social e jurídica*. Curitiba: Juruá, 2017.

DUPRAT, D. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: *Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais*. Brasília, DF: ESMPU, 2015.

ENTIDADES CRITICAM transferência da demarcação de terras indígenas e quilombolas para agricultura. *GI*, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/01/02/entidades-criticam-transferencia-da-demarcacao-de-terras-indigenas-e-quilombolas-para-agricultura.ghtml>. Acesso em: 12 fev. 2020.

EUSÉBIO, M. Bolsonaro defende que índios explorem mineração e agropecuária em suas terras. *Capital News*, 21 abr. 2019. Disponível em: <https://www.capitalnews.com.br/colunistas/marco-eusebio/bolsonaro-defende-que-indios-explorem-mineracao-e-agropecuaria-em-suas-terras/328428>. Acesso em: 26 nov. 2019.

FERNANDES, E. *Direito à terra indígena: um estudo dos casos Raposa Serra do Sol e Mayagna Awas Tingni*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Política indigenista*. Brasília, DF: Funai, 2016. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/politica-indigenista>. Acesso em: 21 abr. 2019.

GLASS, V. (Org). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CESPEDIS, 2019. Disponível em: <http://direitosocioambiental.org/livros/>. Acesso em: 10 out. 2019.

GRUPIONI, L. D. B. Elaboraões indígenas do direito de consulta no Brasil. *Povos Indígenas no Brasil 2011/2016*, 2017. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/2017-PIB-Protocolos-de-consulta-Elaboraões-indígenas-do-direito-de-consulta-Luis-Grupioni.pdf>. Acesso em 12 out. 2019.

LOTFI, T. F.; BRITTO, T. M. C. A medida provisória 870/2019 e a demarcação de terras indígenas. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 13, p. 411-420, jan./abr. 2019.

LUCIANO, G. S. *O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

MELO, L. M. S. Segurança jurídica: fundamento do Estado de Direito. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte. v. 25, p. 133-144, 2006. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/429/431>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *TRF 1 ordena consulta prévia a indígenas afetados pela mineradora Belo Sun e mantém suspensão do*

licenciamento. Assessoria de Comunicação da Procuradoria Geral da República da 1ª Região. Brasília, DF, 6 dez. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/trf1-ordena-consulta-previa-a-indigenas-afetados-pela-mineradora-belo-sun-e-mantem-suspensao-do-licenciamento>. Acesso em: 13 nov. 2019.

OLIVEIRA, K. C. P. P. O Direito adquirido e o princípio da segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 233, p. 213-228, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45449>. Acesso em: 16 nov. 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Rio de Janeiro: ONU, 2008. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

PALMQUIST, H. *et al.* *Reminiscências tutelares: a MP n. 870/2019 e seu projeto inconstitucional para os povos indígenas*, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/artigo-reminiscencias-tutelares-1.pdf. Acesso em: 4 maio 2019.

RESENDE, S. M. No que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena', diz Bolsonaro a TV: Presidente eleito falou em entrevista ao Brasil Urgente da Band. *Jornal Folha de S.Paulo*, 11 nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/no-que-depender-de-mim-nao-tem-mais-demarcacao-de-terra-indigena-diz-bolsonaro-a-tv.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ROCHA, C. L. A. Princípios constitucionais do processo administrativo na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287>. Acesso em: 7 out. 2019.

ROCHA, C. L. A. R. (org.). *Constituição e segurança jurídica: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 261-265.

SARLET, I. W. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social do Direito Constitucional Brasileiro*. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 21, mar./maio, 2010. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-21-MARCO-2010-INGO-SARLET.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

SARMENTO, D. *A PEC 215 e as cláusulas pétreas*: nota técnica. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/23-a-pec-215-00-e-as-clausulas-petreas/daniel-sarmento-a-pec-215-00-e-as-clausulas-petreas.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SANTILLI, M. *Os brasileiros e os índios*. São Paulo: Senac, 2000.

SILVA, J. A. Reforma Constitucional e direito adquirido. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 213, p. 121-132, jul. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47202/45410>. Acesso em: 7 out. 2019.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA FILHO, C. F. M. *Projeto pensando o direito*: estatuto dos povos indígenas. Curitiba: PUC-PR, 2009. Disponível em: http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2012/11/19Pensando_Direito.pdf. Acesso em: 2 abr. 2019.

SOUZA FILHO, C. F. M. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 1998.

VILLARES, L. F. *Direito e povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 2009.

WAGNER, D. F. *Dez anos após a entrada em vigor da Convenção 169 da OIT no Brasil*: um olhar sob a perspectiva da efetividade. In: *Direito Internacional dos Direitos Humanos II: XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*, Forianópolis: UFSC, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=acf73df8e44ed30b>. Acesso em: 23 jul. 2019.

WAGNER, D. F. *Identidades Étnicas em Juízo*: o caso Raposa Serra do Sol. Belo Horizonte: Initia Via, 2019.

YAMADA, E. M. *Protocolos autônomos de consulta e consentimento*: guia de orientações. São Paulo: RCA, 2019. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/2019-Guia-de-Protocolos-RCA-versao-web.pdf>. Acesso em 12 out. 2019.

Artigo recebido em: 27/02/2020.

Artigo aceito em: 01/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

WAGNER, D. F.; FARIAS, A. S. F. A demarcação de terras indígenas e a segurança jurídica. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 375-404, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1780>. Acesso em: dia mês. ano.

NORMAS DE SUBMISSÃO

Os textos devem ser submetidos gratuitamente na página eletrônica da Revista após o cadastro como “AUTOR” (<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/user/register>) seguindo-se os passos de submissão. Em caso de dificuldades, enviar e-mail para: veredas@domhelder.edu.br

A Revista Veredas do Direito não cobra taxas de submissão de artigo ou taxas de processamento de artigo.

A Revista Veredas do Direito publica artigos originais de pesquisadores Doutores ou Doutores acompanhados de coautor com titulação mínima de bacharel, das áreas de Direito Ambiental e ciências afins que pesquisam temas na perspectiva dos descritos na revista.

Traduções somente serão aceitas caso o texto seja inédito no Brasil e o tradutor figure como coautor do texto.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Os artigos submetidos pelo site da Revista passarão por duas fases de avaliação: a primeira fase será realizada pela Equipe Editorial e se destina à verificação do cumprimento das Diretrizes para Autores disponíveis no site da Revista; em caso de aprovação na primeira fase, o artigo será encaminhado para a avaliação cega por pares, sendo essa avaliação a segunda fase.

Na segunda fase – avaliação cega por pares – o artigo poderá ser aprovado, aprovado com correções obrigatórias ou rejeitado.

Em todos os casos a decisão editorial e as avaliações serão enviadas por email ao autor – em caso de coautoria, ao coautor que se cadastrou na submissão como contato principal. No caso de aprovação com correções obrigatórias, o autor terá 5 dias úteis para enviar pelo sistema da Revista a versão corrigida do artigo, que passará por conferência da Equipe Editorial.

DETECÇÃO DE PLÁGIO

Todos os artigos submetidos à Revista serão previamente analisados pelo detector de plágio Ephorus (Turnitin). Os artigos reprovados pelo detector serão minunciosamente analisados pela Equipe Editorial e, quando for o caso, a Equipe solicitará informações adicionais ao autor. Caso o plágio seja confirmado pela Equipe Editorial da Revista, o artigo será sumariamente rejeitado.

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DOS METADADOS DA SUBMISSÃO

O nome completo, endereço de email, afiliação e o resumo da biografia de todos os autores do artigo deverão ser informados com a grafia correta na inserção de metadados durante o processo de submissão.

A afiliação é o vínculo atual do autor, devendo-se informar o nome completo e a sigla da instituição, bem como cidade, estado e país desta.

No campo “Resumo da Biografia” de cada autor, deve-se informar a titulação em ordem decrescente e a respectiva instituição de obtenção, indicando ainda a sigla da instituição entre parênteses. Após, deve-se informar a afiliação.

Ex.:

Mestre em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte-MG, Brasil.

Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte-MG, Brasil.

Professor da graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte-MG, Brasil.

Não é permitido mencionar publicações do autor no “Resumo da Biografia”.

Ao final do “Resumo da Biografia”, deve-se fornecer o link para o currículo Lattes de cada autor.

Caso os metadados não sejam preenchidos corretamente, o autor será notificado para corrigi-los em 02 dias úteis, sob pena de rejeição do artigo.

Solicita-se que, antes de transferir o trabalho, sejam retirados do texto os dados de identificação do(s) autor(es), bem como sejam apagadas as identificações em “Arquivo/Propriedades/Resumo” do Word, de forma que a avaliação seja cega (sistema de duplo cego ou *Double Blind Peer Review*).

PESQUISAS FINANCIADAS

Artigos resultantes de pesquisas financiadas por órgãos de fomento devem ser devidamente identificados por nota de rodapé inserida no título do artigo, especificando-se o órgão de fomento e o edital.

PRIORIDADE DE PUBLICAÇÃO

Os seguintes artigos terão prioridade de publicação:

- Artigos resultantes de pesquisas financiadas por órgãos de fomento,
- Artigos escritos em coautoria com professor vinculado a IES estrangeira.
- Artigos escritos em coautoria com professor permanente de Programa de IES de diferente unidade da federação.

OBSERVÂNCIA DAS DIRETRIZES PARA AUTORES

O Conselho Editorial e a Equipe Editorial reservam-se o direito, em pré-avaliação ou pós-avaliação, de apontar correções e complementações necessárias nos trabalhos recebidos, devolvendo-os aos autores para sua devida adequação às normas da Revista. Depois do *check list*, da pré-avaliação da Equipe Editorial, se aprovados, os textos seguem para avaliadores externos.

Todos os textos avaliados que tiverem indicação de correções obrigatórias, apontadas em parecer e/ou comentários, deverão ser revistos pelos autores e devolvidos para nova avaliação pela Equipe Editorial em um prazo de 05 (cinco) dias úteis.

APRESENTAÇÃO GRÁFICA DOS TEXTOS

Os textos devem ser submetidos em formato Word, tamanho A4, orientação “retrato”, fonte 12, Times New Roman, em espaço 1,5 com as seguintes margens: superior e esquerda de 3,0cm e direita e inferior de 2,0cm.

A primeira linha de cada parágrafo deve ter espaço de 1,5cm em relação à margem esquerda.

As citações com mais de 03 linhas devem ter recuo em 4,0cm, fonte 10, espaço entre linhas simples.

Na editoração os textos receberão diagramação no padrão gráfico da Revista.

Tabelas, formulários, gráficos e desenhos não podem ocupar mais de 25% do total do texto, devendo ser numerados com algarismos arábicos e referenciados conforme as regras da ABNT.

Os artigos deverão ter o mínimo de 15 e o máximo de 25 laudas (aproximadamente entre 40.000 e 60.000 caracteres com espaços). Textos maiores poderão ser autorizados, a partir da avaliação da Comissão Editorial, e o registro dessa solicitação deverá ser feito como observação na submissão.

Todos os textos devem ser postados corrigidos. A Revista Veredas do Direito se reserva o direito de efetuar nos textos originalmente enviados alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical para manter o padrão culto da língua sem, entretanto, interferir no estilo dos autores.

UTILIZAÇÃO DE IMAGENS EM ARTIGOS

As imagens utilizadas nos artigos deverão ser inseridas no corpo do texto e também submetidas individualmente como “Documentos Suplementares” no processo de submissão.

O formato para submissão como documento suplementar deverá ser “.jpeg” e a imagem deverá ter alta resolução. Além da imagem, o autor deverá enviar por meio dos “Documentos Suplementares” a autorização de uso daquela.

No caso de imagens sem a resolução exigida, o autor será notificado para fornecer nova imagem em 02 dias úteis. Se a nova imagem não for fornecida e a ausência desta prejudicar o conteúdo do texto, o artigo será rejeitado pelo Conselho Editorial e/ou pela Equipe Editorial.

Caso a autorização de uso não seja enviada por meio dos documentos suplementares, o autor será notificado para fornecer a autorização em 02 dias úteis. Se a autorização não for fornecida e a ausência da imagem prejudicar o conteúdo do texto, o artigo será rejeitado pelo Conselho Editorial e/ou pela Equipe Editorial.

EXIGÊNCIAS PARA OS ARTIGOS

Autor:

O autor deverá possuir a titulação de Doutor.

Coautoria:

O artigo poderá ter no máximo três coautores, sendo que um deles deverá possuir a titulação de Doutor. Os demais coautores devem ter a titulação mínima de bacharel.

Título:

O título deverá conter no máximo 8 palavras e ser apresentado em português/inglês. Para artigos em espanhol, o título deverá ser apresentado em espanhol/inglês. Não serão aceitas “traduções automáticas” da web. Caso seja constatada a inexatidão da tradução, o texto será devolvido ao autor para correção em 03 dias úteis, sob pena de rejeição.

Formatação de títulos e subtítulos:

TÍTULO DO ARTIGO (CENTRALIZADO, CAIXA ALTA, NEGRITO)

TÍTULO EM INGLÊS (CENTRALIZADO, CAIXA ALTA, ITÁLICO, NEGRITO)

1 SEÇÃO PRIMÁRIA (ALINHADA À ESQUERDA, CAIXA ALTA, NEGRITO)

1.1 Seção secundária (Alinhada à esquerda, caixa baixa, negrito)

1.1.1 Seção terciária (Alinhada à esquerda, caixa baixa, itálico)

1.1.1.1 Seção quaternária (Alinhada à esquerda, caixa baixa, itálico, negrito)

1.1.1.1.1 Seção quinária (alinhada à esquerda, caixa baixa, sem negrito, sem itálico)

Resumo:

Os artigos devem vir acompanhados de um resumo bilíngue (português/inglês ou espanhol/inglês), de mesmo teor, apresentando com clareza e concisão:

- o tema do trabalho
- os objetivos
- a metodologia utilizada
- as conclusões.

Exige-se que o resumo tenha necessariamente entre 150 e 200 palavras.

Não serão aceitas “traduções automáticas” da web. Caso seja constatada a inexatidão da tradução, o texto será devolvido ao autor para correção em 03 dias úteis, sob pena de rejeição.

Palavras-chave:

Em número mínimo de 03 e máximo de 05 palavras e separadas por ponto e vírgula, indicam o conteúdo do artigo e devem ser escolhidas, preferencialmente, em catálogo de vocabulário controlado, se houver tesouro na área do tema.

As palavras-chave devem ser apresentadas em português/inglês. Para os textos em espanhol, as palavras-chave devem ser apresentadas em espanhol/inglês. Não serão aceitas “traduções automáticas” da web. Caso seja constatada a inexatidão da tradução, o texto será devolvido ao autor para correção em 03 dias úteis, sob pena de rejeição.

Estrutura dos artigos:

Os artigos devem respeitar a seguinte sequência:

- Título
- Título traduzido para inglês
- Resumo
- Palavras-chave
- Abstract
- Keywords
- Introdução
- Texto com subtítulos e notas de rodapé
- Conclusão
- Referências

Observações:

- Não utilizar tradução automática da Web para título, resumo e palavras-chave. Caso seja constatada a inexatidão da tradução, o texto será devolvido ao autor para correção em 03 dias úteis, sob pena de rejeição.
- Não numerar a introdução, a conclusão e as referências. Os demais títulos devem utilizar numeração sequencial em algarismos indo-arábicos.
- As notas de rodapé servem apenas para notas explicativas sucintas e não se destinam à apresentação de referências. As notas de rodapé devem utilizar numeração sequencial em algarismos indo-arábicos.
- Todas as referências no corpo do texto devem adotar o sistema autor-data da ABNT. Ex.: (FIORILLO, 2013, p. 25).

Referências:

As referências devem ser dispostas em ordem alfabética pelo SOBRENOME do primeiro autor, no final do artigo e seguir as normas da ABNT, como nos exemplos:

• *Livro:*

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Princípios do Processo Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2013.

• *Capítulo de livro:*

SILVA, Solange Teles da. Responsabilidade civil ambiental. In: PHILLIPPI

JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffê. *Curso Interdisciplinar de direito Ambiental*. São Paulo: Manole, 2005. p. 425-464.

• *Artigo de periódico:*

DIAS, Luis Filipe da Silva. Estudo da evolução do Direito das Pescas no Direito do Mar. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa, v. 41, n. 2, p. 715-782, 2000.

• *Documento eletrônico:*

WIENER, Jonathan. *Convergence, Divergence, and Complexity*. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1992&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 15 abr. 2014.

Observações:

• Não usar traços (_____) para SOBRENOMES repetidos. Repetir o sobrenome. Ex.:

HEIDEGGER, Martin. *Ensaios e Conferências (A questão da técnica)*. Trad. Emmanuel Carneiro Leão et al. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 11-38.

HEIDEGGER, Martin. *Ser y tiempo*. Trad. Jorge Eduardo R. Cruchaga. Santiago de Chile, 2005.

• A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido mencionados no texto são da responsabilidade dos autores.

• As obras utilizadas para a elaboração do trabalho devem ser nacionais e estrangeiras, representativas na temática escolhida e atualizadas. A ausência de obras estrangeiras, a desatualização e a não representatividade das obras utilizadas poderão ensejar a rejeição do artigo por decisão dos avaliadores e/ou da Equipe Editorial.

DIREITO DE RECURSO DAS DECISÕES EDITORIAIS

Aos autores fica assegurado o direito de recurso de todas as decisões editoriais.

O recurso deverá ser enviado para o email da Revista (veredas@domhelder.edu.br) com a identificação completa do artigo (número da submissão e título completo) e dos autores, fundamentação recursal e demais documentos pertinentes.

A decisão do recurso será encaminhada ao recorrente em até 7 (sete) dias úteis.