
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

Edição e Distribuição:

Editora 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. 18, n. 41, Maio/Ago. 2021. (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. Tukufu 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

Aldo Muro Júnior – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG) – Goiânia-GO, Brasil. Átila de Alencar Araripe Magalhães – Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – Fortaleza-CE, Brasil. Bruno Meneses Lorenzetto – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) – Curitiba-PR, Brasil. Clarissa Bueno Wandscheer – Universidade Positivo (UP) – Curitiba-PR, Brasil. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – São Paulo-SP, Brasil. Cristhian Magnus De Marco – Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) – Joaçaba-SC, Brasil. Daize Fernanda Wagner – Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) – Macapá-AP, Brasil. Daniel Wunder Hachem – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) – Curitiba-PR, Brasil. Erivaldo Moreira Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Campina Grande-PB, Brasil. Everton das Neves Gonçalves – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Florianópolis-SC, Brasil. Fernanda Andrade Almeida – Universidade Federal Fluminense (UFF) – Niterói-RJ, Brasil. Giselle Marques de Araújo – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) – Campo Grande-MS, Brasil. Henry Atique – Centro Universitário de Rio Preto (UNIRP) – São Jose do Rio Preto-SP, Brasil. Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab – Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) – Fortaleza-CE, Brasil. Jacyara Farias Souza Marques – Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – Sousa-PB, Brasil. José Geraldo Romanello Bueno – Universidade Presbiteriana Mackenzie – Campinas-SP, Brasil. José Osório do Nascimento Neto – Universidade Estácio de Sá – Curitiba-PR, Brasil. Lauro Ericksen – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) – Florianópolis-SC, Brasil. Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua – Universidade de São Paulo (USP) – Ribeirão Preto-SP, Brasil. Maria de Fatima Ribeiro – Universidade de Marília (UNIMAR) – Marília-SP, Brasil. Maria Nilvane Fernandes – Universidade Federal do Amazonas (UFAM) – Manaus-AM, Brasil. Marli Marlene Moraes da Costa – Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) – Santa Cruz do Sul-RS, Brasil. Paula Castro Silveira – L Instituto de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) – Lisboa, Portugal. Priscila Tinelli Pinheiro – Faculdade Castelo Branco (FCB) – Colatina-ES, Brasil. Renato Duro Dias – Universidade Federal do Rio Grande (FURG) – Rio Grande-RS, Brasil. Rita de Cássia Tabosa de Freitas – Universidade de Pernambuco (UPE) – Recife-PE, Brasil. Serguei Aily Franco de Camargo – Estácio Atual – Boa Vista-RR, Brasil. Thami Covatti Piaia – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – Santo Ângelo-RS, Brasil. Weruska de Melo Costa – Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) – Recife-PE, Brasil.

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) – Ibict; 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 **ENVIRONMENTAL INFRINGEMENTS DISPUTES SOLUTIONS IN BRAZIL AND CANADA**
SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS EXTRADUDICIAIS AMBIENTAIS NO BRASIL E CANADÁ
Daniel Freire e Almeida
Abbas Pourhashemi
Edson Ricardo Saleme
- 37 **O DIREITO À SUSTENTABILIDADE LOCAL EM IGNACY SACHS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS SMART RURAL COMMUNITIES**
THE RIGHT TO LOCAL SUSTAINABILITY IN IGNACY SACHS: AN APPROACH FROM THE STRATEGIC PLANNING WITHIN IN THE CONTEXT OF SMART RURAL COMMUNITIES
Cleide Calgareo
Ricardo Hermany
- 69 **CONSULTA INDÍGENA COMO MECANISMO ESPECIAL DE ACCOUNTABILITY SOCIAL**
INDIGENOUS CONSULTATION AS A SOCIAL ACCOUNTABILITY MECHANISM
Leonardo Javier Castillo Cárdenas
Soledad Alejandra Morales Trapp
Danko Igor Jaccard Riquelme
- 91 **CORONAVÍRUS E MEIO AMBIENTE DE TRABALHO: AINDA A PANDEMIA, A PANTOMIMA E A PANACEIA**
CORONAVIRUS IN THE WORKPLACE: HOW TO FACE THE PANDEMIC AS A REAL ENVIRONMENTAL RISK
Guilherme Guimarães Feliciano
Paulo Roberto Lemgruber Ebert
- 117 **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA RELAÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL**
CONSTITUTIONAL FOUNDATION OF THE LEGAL-ENVIRONMENTAL RELATIONSHIP
Julio Cesar Garcia

Sumário

- 145 **TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES: O CONTRABANDO DE AVES NA AMAZÔNIA E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO JURÍDICA E DA FISCALIZAÇÃO**
TRAFFICKING IN WILD ANIMALS: THE SMUGGING OF BIRDS IN THE AMAZON AND THE CHALLENGES OF PROTECTION LEGAL AND SUPERVISORY
Raimundo Pereira Pontes Filho
Adriana Lo Presti Mendonça
Danielle de Ouro Mamed
- 177 **COMPLEXIDADE COMO PRESSUPOSTO PARA A REGÊNCIA DE ESPAÇOS TERRITORIAIS: UNIDADE DE CONSERVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMAZÔNIA**
COMPLEXITY AS A PRESUPPOSITION FOR THE REGENCY OF TERRITORIAL SPACES: CONSERVATION UNIT AND DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE AMAZON
José Roque Nunes Marques
Laura Fernanda Melo Nascimento
Acursio Ypiranga Benevides Júnior
- 203 **WATER RIGHTS AND WATER DUTIES: TOWARDS A CONCEPT OF WATER CITIZENSHIP**
DIREITOS E DEVERES SOBRE A ÁGUA: RUMO A UM CONCEITO DE CIDADANIA HÍDRICA
Giulia Parola
André Ricci de Amorim
Kelly Wu
- 225 **ORDEM E DESORDEM NA POLIARQUIA PÓS-ESTATAL: O PAPEL DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS EMPRESAS**
ORDER AND DISORDER IN POST-STATE POLYARCHY: THE ROLE OF CORPORATE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY
José Adércio Leite Sampaio
João Batista Moreira Pinto
Luciana Machado Teixeira Fabel
- 249 **O STF E A UTILIZAÇÃO DO AMIANTO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DAS ADIs N. 3.937/SP E N. 4.066/DF**
THE STF AND THE USE OF ASBESTOS IN BRAZIL: CASE STUDY OF DIRECT ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY No. 3.937/SP AND No. 4.066/DF
Artenira da Silva e Silva
Maicy Maia
-

Sumário

- 273 **ANÁLISE DOS EFEITOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE ESPÉCIES EXÓTICAS NA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA**
ANALYSIS OF THE EFFECTS OF CURRENT LEGISLATION ON ALIEN SPECIES IN THE BRAZILIAN LEGAL AMAZON
Lariesssa Moura de Araújo Soares
Neiva Araujo
Jean Ricardo Simões Vitule
Carolina Rodrigues da Costa Doria
- 295 **IMPACTOS ECONÔMICOS COLATERAIS AO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO EM RAZÃO DAS POLÍTICAS EXTERNAS NORTE-AMERICANAS CONTRA O IRÃ E O USO DE LAWFARE NA GUERRA ECONÔMICA INTERNACIONAL**
ECONOMIC IMPACTS ON BRAZILIAN AGRIBUSINESS DUE TO NORTH AMERICAN FOREIGN POLICIES AGAINST IRAN AND THE USE OF LAWFARE IN THE INTERNATIONAL ECONOMIC WAR
Marcos Cordeiro Pires
Ubirajara Garcia Ferreira Tamarindo
- 333 **O CASO GITXAALA NATION VS CANADA: ATIVIDADES ECONÔMICAS EM TERRAS INDÍGENAS E OS PARÂMETROS PARA A ADEQUADA CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS ORIGINÁRIOS**
THE GITXAALA NATION VS CANADA CASE: ECONOMIC ACTIVITIES IN INDIGENOUS LANDS AND THE PARAMETERS FOR CONSULTING FIRST NATIONS.
Paule Halley
Romeu Thomé
Monique Reis de Oliveira Azevedo
- 359 **ARBORIZAÇÃO URBANA DE MOSSORÓ/RN: AVALIAÇÃO SEGUNDO O MODELO NATO**
URBAN AFFORESTATION OF MOSSORÓ/RN: EVALUATION ACCORDING TO THE NATO MODEL
Lauro Gurgel de Brito
Edmar Eduardo de Moura Vieira
Jailson Alves Nogueira

APRESENTAÇÃO

A cada dia a esperança deve ser revigorada para vivermos em um mundo melhor. Neste ano de 2021, perdurando a triste pandemia, mas com alvissareiras notícias de melhora na mensuração da infecção, a revista *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável* apresenta mais um número.

A Dom Helder Escola de Direito, com seus cursos de Graduação, Graduação Integral, Mestrado e Doutorado na área de concentração em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, tem se esforçado ao máximo para proporcionar à comunidade o que existe de melhor no conhecimento jurídico, sempre atenta às questões humanísticas tão caras a todos aqueles que têm consciência de que o ser humano e sua vida são os valores que merecem maior proteção do Direito.

Esta revista, que ostenta o almejado Qualis A1, melhor estrato avaliativo do Sistema Qualis da CAPES, sabe da importância do afirmado no parágrafo anterior e, por isso, tem por escopo o Direito Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável, com o desiderato de dar publicidade a conceituadas pesquisas que demonstram a importância da preservação ambiental, sem olvidar do imperioso desenvolvimento que a sociedade almeja.

Este número conta com textos de pesquisadores da Université du Québec à Montréal (Canadá), da Universidad de La Frontera (Chile), da McMaster University (Canadá), bem como de instituições de ensino de todas as regiões de nosso país.

O primeiro artigo, intitulado “Environmental infringements disputes solutions in Brazil and Canada”, tem como autores Daniel Freire e Almeida, da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Abbas Pourhashemi, da Université du Québec à Montréal (UQAM), e Edson Ricardo Saleme, também da UNISANTOS. O texto busca verificar algumas possibilidades aplicáveis no Brasil e no Canadá, com revisão da literatura de ambos os países, sobre a resolução pacífica de disputas em matéria de conflitos ambientais.

Cleide Calgaro e Ricardo Hermany, ambos da Universidade de Caxias do Sul (UCS), com o artigo “O direito à sustentabilidade local em Ignacy Sachs: uma abordagem a partir do planejamento estratégico no âmbito das

smart rural communities”, examinam o direito à sustentabilidade a partir do autor Ignacy Sachs, por meio da abordagem do planejamento estratégico das *smart communities*.

Em “Consulta indígena como mecanismo especial de *accountability* social”, Leonardo Javier Castillo Cárdenas, Soledad Alejandra Morales Trapp e Danko Igor Jaccard Riquelme, todos da Universidad de La Frontera (UFRO), no Chile, demonstram a importância da consulta indígena como mecanismo especial de participação para implementação de decisões legais e/ou políticas.

“Coronavírus e meio ambiente de trabalho: ainda a pandemia, a pantomima e a panaceia” é o título da pesquisa de Guilherme Guimarães Feliciano e Paulo Roberto Lemgruber Ebert, ambos da Universidade de São Paulo (USP). No texto, os autores sustentam que a pandemia do novo coronavírus e sua transmissão comunitária fizeram que o referido agente biológico se tornasse um efetivo risco ambiental passível de prejudicar a qualidade de vida da coletividade, na medida em que qualquer pessoa pode transportar o agente transmissor para outros espaços e com ele se contaminar.

Julio Cesar Garcia, da Centro Universitário Cascavel (UNIVEL), com o artigo “Fundamentos constitucionais da relação jurídico-ambiental”, informa que os impactos ambientais da atual crise ecológica em escala planetária apontam para o provável colapso dos principais indicadores da sustentabilidade da vida no planeta.

“Tráfico de animais silvestres: o contrabando de aves na Amazônia e os desafios da proteção jurídica e da fiscalização”, de Raimundo Pereira Pontes Filho, Adriana Lo Presti Mendonça e Danielle de Ouro Mamed, todos da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), ressalta que a Amazônia é detentora de uma das maiores concentrações de animais silvestres do mundo, entre os quais se encontram as aves, que, por sua beleza e diversidade, são predatoriamente capturadas para serem vendidas nos mercados nacionais e internacionais.

José Roque Nunes Marques, da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Laura Fernanda Melo Nascimento, do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), e Acurso Ypiranga Benevides Júnior, da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), com o artigo “Complexidade como pressuposto para a regência de espaços territoriais: unidade de conservação e participação democrática na Amazônia”, narram que os embates acerca das áreas florestais entre populações tradicionais e produtores rurais são

amplos campos de discussões, principalmente na região amazônica, onde o tema do desenvolvimento sustentável é intrinsicamente afetado por atividades de ambos os lados.

Giulia Parola, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), André Ricci de Amorim, da Universidade Castelo Branco (UCB) e da Universidade Estácio de Sá (Estácio), e Kelly Wu, da McMaster University, com o artigo “Water rights and water duties: towards a concept of water citizenship”, exploram os instrumentos legais utilizados para combater o fenômeno da captação de água e o potencial para seu uso por indivíduos e comunidades especialmente afetadas.

José Adércio Leite Sampaio, Luciana Machado Teixeira Fabel e João Batista Moreira Pinto, todos da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), com o texto intitulado “Ordem e desordem na poliarquia pós-estatal: o papel da responsabilidade socioambiental das empresas”, demonstraram que a globalização revelou uma nova dinâmica normativa e decisória, composta por vários ordenamentos, sistemas e subsistemas com pretensões de validade ou de mera eficácia, apontando que o poder decisório e político passou a ser compartilhado entre Estados, organizações internacionais, entes estatais e paraestatais e empresas transnacionais.

Artenira da Silva e Silva e Maicy Maia, ambas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em “O STF e a utilização do amianto no Brasil: estudo de caso das ADIs n. 3.937/SP E n. 4.066/DF”, estudaram a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionadas à utilização do asbesto/amianto crisotila em território nacional, buscando examinar o parâmetro decisório da Corte Constitucional nessa matéria e o giro hermenêutico que resultou da forte tensão entre os interesses envolvidos no julgamento.

Lariessa Moura de Araújo Soares, Neiva Araújo, Jean Ricardo Simões Vitule e Carolina Rodrigues da Costa Doria, todos da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), com o texto “Análise dos efeitos da legislação vigente sobre espécies exóticas na Amazônia Legal Brasileira”, analisaram as normas para a criação das espécies exóticas, sua relação com o avanço da pressão de propágulos e com o Objetivo 15 da Agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, visando concatenar e relacionar as legislações vigentes dos estados da Amazônia Legal e a legislação federal, bem como os dados da produção de *Oreochromis niloticus*, como *proxy* da pressão de propágulos.

Marcos Cordeiro Pires e Ubirajara Garcia Ferreira Tamarindo, ambos

da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), escreveram o texto “Impactos econômicos colaterais ao agronegócio brasileiro em razão das políticas externas norte-americanas contra o Irã e o uso de *lawfare* na guerra econômica internacional” em que estudam o incidente diplomático ocorrido em julho de 2019, quando a República Islâmica ameaçou cortar todas as relações comerciais com o Brasil caso não houvesse o abastecimento de seus navios, *Bavand e Termeh*, que estavam atracados no porto de Paranaguá (PR), carregados com toneladas de milho brasileiro destinado à exportação, e que não foram abastecidos pela Petrobras, temendo sanções econômicas por parte dos Estados Unidos, que retaliam economicamente os iranianos.

Paule Halley, da Université Laval (ULaval), Romeu Thomé e Monique Reis de Oliveira Azevedo, da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), com o texto “O caso Gitxaala Nation vs Canada: atividades econômicas em terras indígenas e os parâmetros para a adequada consulta prévia aos povos originários”, analisaram, a partir da experiência canadense, os procedimentos de consulta aos povos indígenas utilizados no Brasil e sua especial importância na promoção do diálogo em relação à pesquisa e à lavra dos recursos minerais em terras indígenas.

Lauro Gurgel de Brito, Edmar Eduardo de Moura Vieira e Jailson Alves Nogueira, todos da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em “Arborização urbana de Mossoró/RN: avaliação segundo o modelo NATO”, buscam analisar a formulação da política de arborização urbana no município de Mossoró (RN), com ênfase na avaliação do instrumento político escolhido pelo Poder Público para estruturá-la, tendo como aporte teórico o modelo NATO, proposto por Christopher Hood, que categoriza as ferramentas políticas a que recorrem os *policy-makers* ao formularem políticas públicas.

A revista *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, e a Dom Helder Escola de Direito, sempre tendo por desiderato o “Máximo” de Santo Inácio de Loyola, deseja que este novo número contribua, com a divulgação de pesquisas de qualidade, para a construção de um mundo onde as pessoas são mais felizes.

Elcio Nacur Rezende

Editor da Revista *Veredas do Direito*

Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Escola
Superior Dom Helder Câmara (Doutorado e Mestrado)

ENVIRONMENTAL INFRINGEMENTS DISPUTES SOLUTIONS IN BRAZIL AND CANADA

Daniel Freire e Almeida¹

Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) |

Abbas Pourhashemi²

Université du Québec à Montréal (UQAM) |

Edson Ricardo Saleme³

Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) |

ABSTRACT

The purpose of this paper is to verify some possibilities applicable in Brazil and Canada, with literature review from both countries, in which the peaceful settlement of disputes is used in the solution of environmental conflicts. The question that arises is whether the two countries apply this formula in order to make a proper justice and whether laws are in accordance with that purpose. In Brazil, Resolution n. 125 of the National Council of Justice and Joint Normative Instruction n. 2 (2020), allow the use of alternative solutions of controversies. Canada also allows the provinces the power to facilitate this practice in order to assist the Judiciary to establish justice more specialized. This research is based on Canadian experiences that are compatible with the Brazilian legal system, and that can offer examples of offense to the environment. In light of the research, the work provides a glimpse of the advantages of alternative means such

1 Post-Doctoral Researcher, Visiting Researcher at Georgetown University. Ph.D. in International Law at the Faculty of Law of Universidade de Coimbra (UC). Professor of International Law, International Relations, International Environmental Law and Internet Law at UNISANTOS – Masters and PHD Program – International Law. Senior Fellow at Institute of International Economic Law (IIEL) at Georgetown University. Lawyer. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5723-9723> / e-mail: da616@georgetown.edu

2 Scientific Member and President of the Canadian Institute for International Law Expertise (CIFILE), Toronto, Canada. Associate Researcher at Centre D'Études sur le Droit International et la Mondialisation (CÉDIM) of UQAM. Post-Doctorat at UQAM. Ph.D. at Université de Strasbourg. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4107-2938> / e-mail: abbas.pourhashemi@gmail.com

3 Post Ph.D in Environmental Law at Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Ph.D. in Public Law at Universidade de São Paulo (USP). Visiting researcher at Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professor of Environmental Law and Urban Policy of the Stricto Sensu's Program at UNISANTOS. Researcher at Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Member of the World Commission on Environmental Law (WCEL/IUCN). Member of Instituto O Direito por um Planeta Verde. Lawyer. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9533-0031> / e-mail: ricasal@unisantos.br

as extrajudicial settlement of disputes, which were resolved as mere “tort” in common law in Canada. In this study there are systemic reflections, with a focus on comparative law. The final considerations highlight how these mechanisms generated better solutions, increasing the efficiency of justice of countries involved.

Keywords: Brazil; Canada; environment; Judiciary Power; mechanisms for non-judicial dispute settlement.

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS EXTRADUDICIAIS AMBIENTAIS NO BRASIL E CANADÁ

RESUMO

Este trabalho objetiva verificar algumas possibilidades aplicáveis no Brasil e no Canadá, com revisão da literatura de ambos os países, em que a solução pacífica de controvérsias é aplicada em conflitos ambientais. A questão que se coloca é se os dois países aplicam esta fórmula para fazer uma justiça adequada e se as leis estão de acordo com esse propósito. No Brasil, a Resolução n. 125, do Conselho Nacional de Justiça e a Instrução Normativa Conjunta n. 2 (2020), permitem o uso de soluções alternativas de controvérsias. No Canadá permite-se também às províncias a competência de viabilizar essa prática com o objetivo de auxiliar o Judiciário a estabelecer justiça mais especializada. Esta pesquisa é realizada a partir de experiências próprias canadenses que têm compatibilidade com o sistema e tradição jurídica brasileira, e que podem oferecer exemplos de ofensas ao ambiente. Em face da pesquisa, o trabalho permite vislumbrar as vantagens dos meios alternativos como solução extrajudicial de controvérsias, que antes eram solucionadas como simples “tort” no common law, no Canadá. Neste estudo há reflexões sistêmicas, com enfoque no direito comparado. Nas considerações finais se sublinha como esses mecanismos geraram melhores soluções, aumentando a eficiência da justiça nos países envolvidos.

Palavras-chave: Brasil; Canadá; meio ambiente; Poder Judiciário; solução extrajudicial de controvérsias.

INTRODUCTION

This paper aims to discuss the advantages on the application of alternative solutions to environmental conflicts and to investigate whether this approach could be used by the Canadian and Brazilian legal systems. These solutions may adopt mechanisms for conciliation, mediation, and out-of-court dispute resolution. The discussion now proposed will, in principle, focus on mediation as the correct formulation proposed by the normative systems as an alternative due to the congestion of the Judiciary and the need to create rules in which the parties themselves could resolve their conflicts with extrajudicial solutions.

Despite differences in legal systems around the world, an assessment of existing options available in some Canadian provinces, since the local legislation allows, is studied here. In Brazil, these dispute settlement formulas have been available for a considerable time. These mechanisms can employ mediation, negotiation, and conciliation, consisting of self-imposed methods in which the parties ask for solutions that can arise from a better interpretation of the existing problem.

Environmental infractions can be constituted by means of *commissive* or *omissive* acts that may violate legal norms of use, enjoyment, promotion, protection, and conservation of the environment. There are formulas indicated by law to impose different types of penalties on those who commit infringement in the face of the environment. That is certain that the violations must be investigated under the rules to, afterwards, impose different administrative sanctions, such as services for the provision, improvement and recovery of the quality of the environment based on the conversion of the corresponding monetary value.

The federal administrative process for investigating administrative infractions for conducts and activities (omission- a failure to fulfill the legal obligation) harmful to the environment is guided by the principles that govern Public Administration and the sanctioning administrative law, as well as the technical quality of the procedural instruction. The request must be made in the environmental infraction assessment notices. Given this possibility, here is a question: could this convoluted be a way of making the sanction less severe and thus reducing its sanctioning power? Moreover, is it possible to find the method in another country?

This possibility under the above-mentioned regulations does not generate a subjective right to the transgressor, as a rule; however, it depends on

the discretion of the administration to decide or even agree whether or not a simple fine could be converted into the provision of services as a penalty. This decision must meet certain criteria of the authority itself.

The question to be discussed here is how these two countries deal with environmental cases and how mediation and conciliation, as the two most common methods of alternative dispute resolution (ADR), could aid the Judiciary in its duties. Jurisprudence and environmental protection rules were herein mentioned as basic references to this paper. To this end, a search for legislation, documents, political analyzes and articles on the subject will be carried out in the specialized bibliography. The deductive approach method was applied, starting from a broad perspective, in order to investigate possible solutions appropriately.

1 SOME PARTICULARITIES OF BRAZILIAN AND CANADIAN NORMS

Given the fact that the environment is characterized by having a very fragile structure, the deterioration of global life-support systems raises many concerns. Environmental goods have been protected under the provision 225 of the Brazilian Constitution and, according to Moraes and Saraiva (2018, 11-31), in view of the order of values that arose at the beginning of this century and in light of the existence of a future, the need for adequate ecological maintenance was realized, whose purpose will establish the foundations of the State of Environmental Law.

The authors also propose a formula capable of rethinking of the social pact and laying the foundations for an entirely new statement: the “*Socio-Environmental Rule of Law*”, capable of promoting inclusive development, also establishing mechanisms aimed at “*eliminating the contradiction between the social and the environmental*”.

The protection of the environment included not only the responsibility of the individual but also the companies in face of their acts that they commit against this subject. There are currently a reasonable number of rules to protect local ecosystems. The Brazilian Constitution, in the opinion of Piva (2000, p. 111), must presuppose a convergence between economic interest and the environment. This is where the so-called sustainability resides, which must be seen as essential to the true good consistent in a balanced environment.

It is true that the standards are important in the protection of the

environment. For this reason, Milaré (2013, p. 170) stressed that only laws and regulations are not enough. In this perspective, all humankind has the responsibility to make them effective. It is necessary, as the author reiterates that the norms leave the ecological rhetoric and start to practice. The significant problem of Brazilian legislation remains on its non-applicability. This imposes rules that become effective and those responsible punishable in the face of concrete environmental violations. In this context, it is herein questioned if the possibility of conversion given by the norm is really as a punitive measure in the face of the great imputability observed today in terms of environmental infractions.

The Rio Declaration of 1992, which both Brazil and Canada are parties, is only considered as a non-binding legal instrument with global effects. As Antunes affirms (2016), “it is a political statement”. Thus, the principles set forth by it are not binding according to International Environmental Law. Besides, protection of the environment within the context of effective international rules, including soft law, lead to recognition of the judicial and non-judicial precedents which make notable contributions to modelling for the protection of the environment within the context of International Environmental Law (TAYEBI *et al.*, 2016). In Brazil, Law n. 6938/1981 was the first step to establish rules and regulations for environmental protection. This law created the National Environment System and the National Environment Policy. It also established the need for environmental licensing and some penalties for those who violate environmental standards. This legal instrument, conceived in terms of the 1972 Stockholm Conference, has a biocentric vision, removing the human from the center of all normative protection and offering protection to all forms of life (RODRIGUES, 2016).

Concerning environmental problems and their possible impunity Bugalho (2005) believes that the simple observation of environmental damage or even the risk of materializing must be a reason for immediate action by public authorities in taking administrative or judicial measures. Although this need exists, coupled with flexible mechanisms for environmental sanctions, it is not improbable, according to the author, to observe that there may be more transcendent reasons that may question the model that avoids the production of environmental damage in view of more accelerated growth. However, this formula, as noted, could be crucial for economic development, but it does not bring wealth without bringing poverty and deteriorating the quality of life.

The protection of the environment is exceptionally peculiar, as it is a necessary asset for present and future generations, it is essential for all human maintenance itself. However, as Milaré (2013, p. 231) rightly underlines, the law cannot stop at inflexible dogmas that can generate unavoidable situations, incapable of producing a solution. According to the author, “the legal system seeks facts; facts seek the protection of the law and thus cannot be separated”. In this reasoning, environmental law cannot depart from the factual reality that it intends to order. In environmental management, which the rules are dedicated to the creation of technical, legal, administrative, economic, and social regulations, environmental law could regulate all aspects of life accordingly.

In Brazil, besides the article 225 of the Federal Constitution of Brazil, it could be seen other provisions dealing with the environment. This human right is assured as explained below:

There is the exclusive competence of the Union to legislate on water, *inter alia*, in Article 22, section IV. The common competence of the Union, States, Federal District, and the municipalities in relation to various matters relating to the natural, artificial and cultural environment, especially section VI, which refers to protecting the environment and combating pollution, as well as the responsibility to protect forests, fauna and flora (section VII). Another competence it to legislate in a concurrently way. This means that the Union, the states and the Federal District, except the municipalities has competence to legislate on “forests, hunting, fishing, fauna, nature conservation, soil protection and of natural resources, environmental protection and pollution control” (item VI). Nevertheless, we cannot disregard the competences of the municipalities, described in article 30 of the Federal Constitution (OLIVEIRA; ESPÍNDOLA, 2015).

In this scenario, it is essential to note that the environmental standards are not limited to a restrictive position, which does not contemplate possible solutions to concrete reality given the situation. The Brazilian Institute of the Environment and Natural Resources Renewables – IBAMA cannot impose administrative sanctions without express legal provision.

Some federative competences to legislate or impose fines, as in Canada, are divided amongst the federal entities, as indicated below.

There are specific limits to the possibility, for example, of avoiding the imposition of infractions and fines. However, the legislation is clear in this matter, and the rules shall not be only preventive but shall be repressive as well. On the other hand, considering the possibility of factual situations and under the conditions permitted by law, it is possible that there is some flexibility, especially in view of the fact that there are factual situations in

which the solution could face another fundamental human right.

In Canada, it could be verified that the power to elaborate on different laws regarding the environment is shared between federal and provincial governments. “The environment is not named specifically in the Canadian Constitution, which means that neither the federal nor provincial governments have exclusive jurisdiction over it” (BLAKE, CASSELS & GRAIDON, 2019). The Canadian Constitution (2020) gives the federal government competence to legislate about many environmental issues. The federal residuary power to grant “Peace, Order, and Good Government of Canada” also justifies environmental legislation.

There is in Canada the Environmental Violations Administrative Monetary Penalties Act (SOR/2017-109), a regulation that makes feasible enforcement action against those who have failed “[...] to comply with a condition of a permit, license or other authorization issued under an Environmental Act, other than the Canadian Environmental Protection Act, 1999 or the Greenhouse Gas Pollution Pricing Act”. It means the imposition of a ticket, penalty, conviction or injunction or the use of environmental protection alternative measures, in the event of non-compliance with these rules. The violation must have resulted in damage to the environment; the amount of environmental damage must be calculated according to many combinations provided in several column called “sand tables” provided in that law; the penalty corresponds to the category of the offender and the type of violation committed.

Blake and Cassels & Graidon (2019) affirm that regarding the environment and the interactions of business “As a consequence of the broad ambit of environmental matters and the concurrent jurisdiction of the federal and provincial governments, there is a proliferation of legislation which regulates different aspects”.

The competence to legislate or impose penalties in both countries is granted to the federal existing entities with some particularities. In Brazil, the general rules related to the environment belong to the Union, but sub-national entities are entitled to create some rules, as well. In Canada there is a competence distributed among the federated entities. From a legal perspective, it is worth noticing that many activities could be considered harmful to the environment. If a legal norm prescribes the conduct as a criminal act or even subject to penalties, the transgressor will have rights of defense, as will be seen below or even the impact could be object of possible mitigation.

2 THE USE OF ALTERNATIVE DISPUT RESOLUTION (ADR)

When an environmental damage is committed, herein considered as an adverse change in the quality of an environmental good, conflicts could be arisen between the transgressor and the collectivity. This environmental incident considered unlawful or even a crime must be resolved between the polluter and the Public Administration, interested in the repression of this illicit or the crime committed. Brazilian jurisprudence considers that when applying the environmental rule, for instance, it is not acceptable the invention of something that is not, expressly or implicitly, in the legal device or norm; however, if it would be attributed a plurality of possible meanings, it should be chosen the one that best guarantees essential ecological processes and biodiversity (STJ, 2019).

Self-composition as a means of conflict resolution comprises the sub-systems of negotiation, conciliation, and mediation. Conciliation is a voluntary dispute settlement process in which a third party seeks dialogue between the parties from their respective points of view and provides a possible solution; the mediation is also an attempt to reach a peaceful resolution, where a third party is looking for it, as well. In conciliation the third party has an active interaction in negotiation. In Brazil, the Environmental Conciliation Center makes a preliminary analysis of the assessment in a reasoned opinion and sent it to the Conciliation Hearings Conduct Team – ECAC. The offender, by his own will, may participate in the hearing (INC 2, 2020).

The need for another kind of access to the civil system has been recognized by the Supreme Court of Canada. This new form of dispute resolution should create an environment that promotes timely and affordable decisions. The court has stated that: “[...] while going to trial has long been seen as a last resort, other dispute resolution mechanisms such as mediation and settlement are more likely to produce fair and just results when adjudication remains a realistic alternative”(2014, SCC 7).

The current time supports the use of this form of dispute settlement. In this regard David Outerbride (2020) understands that due to a material change in many essential aspects, in Canada, associated with pursuing a litigated outcome, there are situations that a litigation could take considerable time to be resolved. Besides, there is no guarantee of a good outcome for the parties involved [...]. This would be the right moment to decrease

legal spending and postpone litigation activity with the employment of these alternative mechanisms.⁴

In Brazil, this procedure was indicated as the best extrajudicial solution, and it should be adopted in a complementary way to the process (VASCONCELOS, 2008). The author pointed out six essential characteristics of ADR: it is a procedure that could be adopted by a judge himself or by an authorized person of the court. The second point was that this model seeks an agreement, a satisfactory way to end the dispute. The third characteristic is revealed in the fact that the conciliators are not chosen by the parties since they are part of the board and perform this function. The fourth would be the posture adopted by them in order to adopt a hierarchical ancestry during the sessions. The fifth peculiarity is that in conciliation there are no previous or incidental interviews; the sixth and last one refers to the particularity of the conciliators to advise, warn and induce the parties to an agreement.

Otherwise, in mediation, the perception of the parties and the problem under dispute becomes the central point. The decision will be taken by the parties in a consensual and joint manner. It has nothing to do with the waiver of rights or any other way that any submission by one of the parties can be envisaged. This formula is based on dialogue in order to expose what happens in the face of litigants. It also indicates in an objective way, the restoration of the relationship and the harmonization of interests. Third-party intervention is punctual, and the legal decision comes from the parties themselves.

According to Bacellar (2016), the mediator has a passive position concerning dispute settlement. Its action aims to expand the range of options and interests to make the parties understand the common benefits and, in this way, find consensual solutions based on the proposals presented to obtain a mutual understanding and exchange of advantages.

The Resolution CNJ 125 (BRASIL, 2010) gives priority of the Judiciary to ensure that all citizens have a peaceful solution of conflicts by appropriate means, according to their peculiarities and nature. Besides, it must maintain an answer to already established conflicts and also offer ways of conciliation and mediation and provide adequate guidance to all.

⁴ Considering France as possible paradigm for Canadian legislation to solve environmental issues, according to Desdevises and Suaud (2015), the terms mediation and conciliation are used. Mediation would be a conventional, non-decision-making process in which an impartial and independent third party's mission is to establish conditions of communication between the parties so that they can resolve the dispute by themselves. Conciliation is treated as the method by which a third party, considering the subjective aspects of the parties involved and the legal rules, will propose solutions for the parties.

Alternative Disputes Resolution are highly recommended by the Civil Procedure Code (BRASIL, 2015) in force to establish a solution through a prior hearing before the start of the process. This step is mandatory; however, it may be waived by the parties in the first phase, given the particularities of the situation. This stage, if it succeeds, should contain decisions by those involved. In this sense (DIDIER, 2015) there is no reason to consider this stage as a diminish freedom in the process, especially given the reality that freedom is the foundation of the Democratic Rule of Law. In this context, there is a tendency to expand the limits of private autonomy in the procedural regulation itself and why not in the resolution of disputes involving unavailable rights. In fact, in the international context, environmental rights have individual and group perspectives. An individual right gives each environmental destruction victim the right to prevent all environmentally destructive actions and abstain from such actions himself. A group right is that which includes governmental duties in international cooperation or aid to solve global environmental issues (POURHASHEMI *et al.*, 2012).

The inter-party regulation of the process, according to Barros, Caula and Carmo (2016), brings new possibilities to mediators; in the sense, that it is possible to establish innovative procedures because of the conventional standard methods. However, this possibility, which may even bring new subjects and deals in the process, should not be overlooked in observance of the principles of reasonableness, legality, proportionality, as well as meeting the social ends and requirements of the common good. From this general procedural negotiation clause, the parties gain authority to decide how the process should proceed. Procedures regarding environment conciliation in Brazil the transgressor may waive the right to participate in a conciliation hearing, by written declaration (INC 2, 2020).

Didier (2015) emphasizes that the Civil Procedure Code (BRASIL, 2015) was established in order to stimulate the solution of the conflict by self-composition, because:

- a) dedicates an entire chapter to regulate mediation and conciliation (arts. 165-175);
- b) structure the procedure in such a way as to make an attempt at self-composition as an act prior to the defendant's offering of the defense (arts. 334 and 695); c) it allows judicial ratification of an extrajudicial agreement of any kind (art. 515, III; art. 725, VIII); d) allows, in the judicial agreement, to include matters foreign to the litigious object of the process (art. 515, §2); e) allows atypical procedural agreements (on the process, not on the subject of the dispute) (art. 190).

Another sociocultural movement pointed out as an incentive for the adoption of alternative means was the so-called “counter-culturalism” (FARIA, 2007) observed in the sixties, in which the authorities were challenged, preaching values of individualism, populism, laissez-faire and egalitarianism. This cultural environment proved to be a facilitator of “community means” for conflict resolution, encouraging mediation and conciliation. The anti-authoritarianism, anti-intellectualism and community realization verified in the movement generated disgust with the imposed decisions, added to the idea that formal legal institutions, including the State Courts, would be mechanisms for maintaining the power of the elites.

Nevertheless, conciliation and mediation have proved to be adequate to resolve certain types of controversies. These forms are taken depending on the nature of the conflict, especially for its peculiarities. The Judiciary could not itself bring social peace to many relationships, as the solution is based on facts collected and conducted by the judge. It does not mean pacification, as there will always be an unsatisfied part.

From Bacellar’s point of view (2016), access to the just legal order, in its most authentic sense, is found in the solution of conflicts, whether outside or within the Judiciary. The author assumes the existence of innumerable doors in the solution of a conflict composed in a structured way so that the opening of one of them does not compete with the opening of another. Therefore, in today’s reality, it is important to employ the most appropriate methods, those that best fit the existing conflict of interest.

The environment is a right, in principle, considered unavailable. The Law n. 13,140 (BRASIL, 2015) prescribes that it may be the object of these peaceful forms of dispute settlement that it is a conflict characterized by available rights, also those that admit some kind of transaction.

As Passos de Freitas, Yaguissian and Cardoso (2018, p. 82-83) stated, once rights are available, the parties certainly have much greater freedom in building a solution. Furthermore, it does not remain bound by legal criteria, and the mediator has greater freedom to conduct a solution. Unavailable rights, once mediated, must be taken with greater care to obtain a final solution to the dispute. Regarding the right to environment, which involves several rights and complexities; mediation can prove to be of better application than the traditional judicial process, as long as there is a consideration in the solution and environmental protection is positioned as a fundamental element in the solution.

As mentioned above, the Resolution n. 125 (CNJ, 2010), the primary

function of this normative act would be the creation of alternative methods of dispute settlement, with a focus on the definitive resolution of conflicts. Several alternatives were promoted through this standard; in art. 6th, the Judiciary Power has granted the creation of public policies in favor of the consolidation of that policy. It was suggested that the Permanent Nucleus of Consensual Conflict Resolution Methods be created, composed of magistrates (retired and active) and civil servants, all with the competence to train magistrates and civil servants to manage procedures for the composition and to enable mediators and conciliators. In this sense, the courts were given the duty to create the CEJUSCs – Judicial Centers for Conflict Resolution and Citizenship. These would be units of the Judiciary specialized in serving the citizen, as well as conducting and administering the conciliation and mediation sessions.

On the other hand, it is possible to the transgressor request the conversion of a fine to the Environmental Conciliation Center, during the environmental conciliation hearing; or to the judging authority, until the first instance decision; or even to the higher authority, until the second instance decision (INC 2, 2020). For Moore (2014), mediation is the process in which a third party, as a rule not involved in the dispute, provides new perspectives of dispute settlement in order to help the parties to resolve the dispute.

Based on the Brazilian experience on extrajudicial settlement of controversies on environmental conflicts and considering the normative, the environmental infraction procedure can be carried out before a conciliation nucleus. However, under the terms of the normative act, as mentioned above, conciliation makes it possible to commute the penalty not only before the Environmental Conciliation Nucleus but also before the first or second-degree authority. The experience of Canada in this kind of resolution will be object of the next chapter.

3 CONCILIATION AND ENVIRONMENTAL PROCEDURES IN CANADA

In Canada, the dispute settlement system exists and may be used in terms of dealing with nature in peculiar situations and it was pointed out just one single method that could be adjusted with this same procedure and context. One of the main regulations regarding the recognition of the dispute settlement in the environmental matter is the Environmental Protection Act of 2002. According to article 105 (9):

The member of the executive council and a person who is a party to a compliance agreement may, as a term of that agreement, agree to an alternative form of dispute resolution where a term or condition of that agreement is in dispute, provided that the alternative resolution method shall occur and be completed within the time during which that agreement is in effect, and(a) where a resolution of the matter occurs within the required time, the terms of that resolution shall be incorporated into the compliance agreement; and(b) where a resolution of the matter does not occur within the required time, the compliance agreement shall be considered not to be in force (SNL 2002).

If private individuals have to find a way to resolve by negotiation pollution problems, according to Canadian law, that follows the major UN Charters and documents, the system of Common Law develops two key principles to solve such problems. The system provides “a tort” in a way that environmental law is the “nuisance action”. It is the solution found long before Confederation. It could be understood that the landowner is entitled to sue another who injures him or create some kind of annoyance, that could cause “physical injury to neighboring land or substantially and unreasonably interferes with the use and enjoyment of neighboring lands”. The second kind of tort has brought from the leading case *Rylands v Fletcher* (FRASON; HUGHES, 2013). In this case, it was established the principle that “people who bring dangerous substances onto their land and allow them to escape are strictly liable for resulting damages”.

On the contrary, given the frequent use of these environmental goods by a human, there would be no reason to prohibit the use of certain products due to their inevitable impact on the environment. Otherwise, limitations on its use must be established in order to maintain adequate conditions for the management of this human activity, making the exploration of the natural environment rational and sustainable, in order to make it possible, at all times, to safeguard the environment. And allow the maintenance of this economic production on a sustainable basis.

Whether in conciliation or mediation there is the use of a special technique in which the participants lead different options provided by someone previously trained for this role. Mediation agreements “[...] often prescribe that a binding settlement must be reduced to writing and signed by the parties, or by their authorized representatives. Such a formality clause also governs acceptance of an offer made during the conclusion of the mediation meeting” (ANDREWS, 2012).

To solve possible controversies regarding environment could be used the mediation and conciliation, by express provision of the Canadian Law.

In the environmental issue, there is an authority vested in its conciliatory function with discretionary power affected through criteria of convenience and opportunity, supported by a standard that enables the use of conciliation as a legitimizing process for commuting the fine penalty in services.

Another detail that deserves attention regarding the consensual forms of dispute settlement refers to the issue of consensus. It is undeniable that these formulas must be accepted by the parties involved, as it is a technique that aims to resolve the dispute (GONÇALVES, 2016). The objective would be to induce them to find solutions capable of providing mutual satisfaction. It is possible for a magistrate to end a case without resolving the merits, as he understands that the case is submitted to mediation or conciliation, would be resolved with greater justice and proportionality. Wouldn't that defy consensus? In this case, the problem could be solved more easily, the judge would not need to suspend the process, and this would enable the parties to, in the future, if there is no agreement, they can propose the same action again.

4 CANADIAN ENVIRONMENTAL JURISDICTION

Canada consists of thirteen political divisions: ten provinces and three territories. According to its traditional colonization, nine of the provinces follow the Common law, and the only French province (Quebec) follows the Civil Law. In this perspective, judicial decisions have a double role in environmental matters because, in addition to resolving a dispute, it also works as a judicial precedent.

In the Canadian legal system, for many years, access to justice has been a major issue. Despite numerous efforts made by legislators, legal administrators and public policymakers, Canada is not ranked among the best in the world in terms of fostering access to civil justice (ROBERGE, 2013) and alternative dispute resolution.

Canada was one of the first countries in the world to adopt a Model Law of the United Nations Commission on International Trade Law on International Commercial Arbitration; the objective is to develop a uniform rule in order to harmonize the disparities contained in domestic norms, especially in view of their situation, and which did not fit in international cases. For instance, British Columbia became the first to adopt legislation on arbitration. Later Ontario, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Quebec, New Brunswick, and Nova Scotia joined in the same

direction. This resulted in the creation of the 1991 Arbitration Act in Ontario. Due to the mixed system of Canada, several factors stand out: the transformation of the role of precedents; multicultural and multifactorial treatment of common solutions and not law based on the administration of justice; search for differentiated solutions from those offered by socio-legal positivism; “Prerogatives won by the courts to release statutory provisions through principles, while judicial update and constitutionalize matters”(ALMEIDA, 2013, p. 56).

Canada is a federal system. Some of its provinces have been joined the arbitration procedure. In these provinces, domestic law applies, unless subject to the discipline of international arbitration. What can be seen from Canadian law is that arbitration presupposes a dispute. On the other hand, it is possible to exist what is called “evaluation,” which would have as its basic function the analysis of specific damage, subdividing itself into what an opinion presupposes. Arbitration is a quasi-judicial procedure that admits several categories. What is generally required is an agreement to reject the jurisdiction of the courts.

Regarding another mechanism applicable to the environment, in a specific way, is ADRCM – the Alternative Dispute Resolution and Conflict Management or Conflict Management and Resolution as a decision formula to solve conflicts. Mediation started to take place in Canada in 1980. It started in the public sector. The results achieved, given its speed and efficiency, made several provinces consider the institute, especially in the family sphere. This practice became a preliminary process for judicial decisions (LAGO; LAGO, 2002, p. 87).

Among the existing common formulas used in this specific subject matter, below is indicated an appropriate path to follow when any kind of misunderstanding arises:

Collaborative planning: parties agree to work together to resolve differences. This is usually possible where stakeholders are more or less equal and have similar goals and interests. Disputes are management ‘problems’ and often resolved through communication and information exchange. A neutral third party may be needed to ensure meetings are open and productive. Negotiation: parties meet face-to-face, with a facilitator to keep channels of communication open to clear up misunderstandings and misperceptions as the process moves along. Agreement on acceptable solutions or at least consensual understanding of the dispute is anticipated. A ‘track-two’ approach of unofficial negotiations plus formal meetings are sometimes used if there are constraints in official bargaining. Another approach can be a ‘problem-solving’ workshop to attempt to shift individual self-interest to the more basic needs of the larger constituency (Burton and Dukes 1990). Mediation: a more formal process but

similar to negotiation, usually necessary where positions remain inflexible. A neutral third party is given the power to intervene directly to make recommendations or, in the case of arbitration, to make a binding or advisory decision. Mediation has become common in resolving resource-related disputes, especially in North America (AYLING; KIMBERLY 1997, p. 182-185).

The authors state that there is a formula applicable in terms of dispute settlement for environmental dispute resolution. The International Model Forest Network, for instance, offers a model of a conflict management mechanism. This program started in Canada in 1991. The objective was to “address the challenges of sustainable forest management whereby economic, environmental, social and cultural needs could be taken into consideration”. This model expanded with Canadian financial support to include model forest initiatives in Mexico and Russia under the UNCED Earth Summit in 1992. The United States also joined this Network (AYLING; KIMBERLY 1997, p. 182-185).

Besides, the “green crime” offenses are the way of prosecuting environmental offenders (FOGEL; LIPOVSEK, 2013) in Canada. The authors affirm that few environmental or “green crimes” are reported, fewer still result in criminal trials, and rarely do convictions result. This is the way how crime or regulatory infractions against the environment are treated. The offenses against the environment consist, “such as air pollution, water pollution, deforestation, wildlife poaching, and the unlawful dumping of hazardous waste”. In Canada, environmental law is very complicated; those crimes are considered “regulatory offenses” or “quasi-crimes” as they violate municipal, provincial, national, and international policies. They are not a violation of the Canadian Criminal Code. So, the first step is to examine which regulations have been violated, and in instances of legislative overlap, which regulation should be first to be observed.

It could be observed that there are no clear legal provisions regarding alternative dispute settlement in environmental matters. There are many sparse norms that enable this extrajudicial form of controversial composition, depending on the subject matter regarding environment, as explained below.

4.1 Mediation and environmental decision-making process in Canada

Canada, more recently, has become to appreciate the mediation mechanism as a method to resolve environmental issues. Adopting the mediation as a form of alternate dispute resolution, allowing participants to achieve

an ideal resolution of an appeal, without going through a formal process, or judicial resolution. The Country is as an important example on this topic.

In federal laws and regulations, the “Environment Act” Chapter 1 of the Acts of 1994-95, under article 14, recognized the alternate dispute resolution, including, but not limited to, conciliation, negotiation, mediation, or arbitration in Canadian legal system. In this perspective, when the government decides to use a form of alternative dispute resolution to resolve a dispute, the Minister, in consultation with the parties concerned and using the criteria prescribed or adopted by the Department, the Environment Act determines the form of dispute resolution in this regard (CANADA, SNS 1994-95).⁵

The crucial element found in mediations is that participation is free for all competitors. It is designed to offer a fair solution for all parties. For these reasons, it is imperative that all competitors participating in mediation do so in good faith, and understand that, since they will have an external proposal for the formation of their own resolution, the final result will be more significant in meeting their own needs (EAB, 2020).

As a result, then, environmental assessments, per example, are screened by mediation, available as an alternative to a review panel, involving all interested parties in negotiating the outcome of an environmental assessment. Second Boyd, over 99.9 percent of the twenty-five thousand federal environmental assessments conducted between 1995 and 2000 were screenings (2014, p. 152-154).⁶

As mentioned by MULDOON *et al.* (2020, p. V), using administrative decision-making processes to protect the environment is one of the relevant tools used in Canadian environmental law.

One decision taken by the Ontario Land Courts brings a joint decision of the region’s judicial bodies: “[...] which adjudicate matters related to land use planning, environmental and heritage protection, land valuation,

5 In provincial laws and regulations, in Alberta, per example, cases like the “Paul and Mary Davis v. Director, Alberta Environment and Parks (18 June 2020)”, “Andrew Reiffenstein et al. v. Director, South Saskatchewan Region, Operations Divison, Alberta Environment and Parks (28 April 2020)”, and “Hochhausen et al. v. Director, Regional Compliance, Red Deer-North Saskatchewan Region, Alberta Environment and Parks (7 April 2020)”, demonstrate that Canada is looking for alternative resolution mechanisms that allow the participants to find a resolution in order to repair the environmental damages in the park, as those situations (EAB, 2020).

6 In the same way, British Columbia offers the same kind of mechanism to achieve solutions under the mediation process. Likewise, we can to mention several cases as “GFL Environmental Inc. v. District Director, Environmental Management Act (25 June 2020)”, “Canadian National Railway Company; Canadian Pacific Railway Company; BNSF Railway Company v. Delegate of the Director, Environmental Management Act (29 May 2020)”, and “Delfresh Mushroom Farm Ltd. v. Director, Environmental Management Act (14 April 2020)”.

mining, and other environmental matters”. To give an illustration of that mechanism it could be herein mentioned the case *Kebick v Ontario – Environment, Conservation and Parks Can LII 41732* (EAB, 2020). It is an appropriate jurisprudence, because the appeal sought by David Kebick (applicant), residing south-east of the property of American Iron & Metal Company Inc., was confronting substantial noise impacts caused by AIM Recycling Hamilton operations. The applicant sought some kind of action from the environmental authority of his resource, due to the licensing of an impacting activity (*Approval of environmental change no. 9738-BFVH-QK*), pursuant to s. 38 of the Environmental Bill of Rights, 1993 (“EBR”). On December 13, 2019, the Director of the Ministry of Environment, Conservation and Parks, issued a special license to operate the company, in accordance with Part II.1 of the Environmental Protection Act (EPA), declaring that, since the company was already causing substantial noise impacts, the supplementary license would further aggravate the problem. Therefore, it should offer an alternative to reduce noise. This decision was obtained by means of a well formulated ADR from applicant.

As stated in the above case, the Ontario Court of Environmental Review provides an important example of how to properly enforce the peaceful resolution of non-judicial environmental disputes in Canada (WOOD, 2019, p. 123-127).

FINAL CONSIDERATIONS

This paper is focused on the legal systems based on Brazilian and Canadian law to treat environmental cases. Both have strong enforcement laws to protect this precious good for all mankind. Canada, with two different systems and having common law as the principal system, admit, in many cases, the extrajudicial mechanism to resolve disputes. Brazil has increased the possibilities of alternative dispute resolution, offering many possibilities for converting penalties into simple warnings or other less severe punishments, often in prejudice of environmental protection.

Brazil and Canada have two different legal systems. They have separate policies for the application of dispute resolution mechanisms relating to environmental issues. The Brazilian legal system has a greater focus on the non-judicial dispute settlement mechanisms in environmental cases in a more permissive use of its resources for this purpose; there is in the Constitution a special chapter for the environment. On the other hand,

Canada, which has the common law as the principal legal system, has no mention of the environmental protection on the Constitution. The power to elaborate environmental laws are shared by and provincial governments. Canada has been involved gradually in this kind of non-judicial dispute settlement mechanisms in environmental matters, in order to offer a more efficient treatment on these controversies.

In Brazil, self-composition is a formula for the peaceful settlement of disputes between the parties. There are many regulations in this regard. It establishes conciliation and mediation as ADR. Conciliation, as proposed by the Environmental Fines Conversion Program (PCMA), under the terms of Normative Instruction No. 3, of January 29, 2020, from MMA, IBAMA and the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation, allows the conversion of environmental fines for services providing, improving and restoring the quality of the environment. This discretionary process by the authority offers extrajudicial solution of controversies, enabling the dialogue between the parties so that, based on the proposals and solutions offered, they may elect a possible solution. In addition, the CNJ Resolution 125, of 2010, makes it possible for all citizens to resolve conflicts by alternative means of resolving disputes peacefully. The Judiciary must create Judicial Centers for Conflict Resolution and Citizenship to hold conciliation and mediation sessions and hearings to provide a solution to already established conflicts and also offer means of conciliation and mediation, as well as providing adequate guidance to citizens. Under the terms of the Decree, there must be an Environmental Conciliation Center, in which an environmental conciliation hearing is established.

It is important to note that this procedure is adopted by the laws and norms are not a subjective right; under the terms of them, it could be used if the law expressly admits. It is not a discretionary measure. It shall be clear that it does not mean impunity to offenders but a form of decrease the court cases and make feasible a better and coordinate justice for all.

Canada is a federation in which Common Law and Civil Law apply. Some procedures could be adopted in situations where there is the implementation of public policies in environmental terms or even socio-environmental conflicts. In Canada, environmental law has peculiarities. The offenses against the environment bring considerable problems like an adverse impact against nature and public health. They are considered “regulatory offenses” or “quasi-crimes” as they violate municipal, provincial, national, and international policies, reason why here is offered

some jurisprudences from the Canadian provinces. They are not a violation of the Canadian Criminal Code. Some researches about Green Crimes indicate that appropriate strategies should be taken in order to control and prevent such kind of events in Canada. They could not be considered a trifling matter, as many lawyers have stated. The consequences of green crimes are considerable. They can harm the present and future generations. Unfortunately, many green crimes remain free of any penalties. This situation generates cases of impunity, and there is no room to talk about alternative dispute settlement methods if unclear laws treat green crimes. New strategies should be taken to prosecute green crimes in that country.

REFERENCES

ALMEIDA, C. S. *A cláusula compromissória arbitral: uma perspectiva comparada do direito canadense e do direito brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo São Paulo, 2013.

ANDREWS, N. Mediation in England: organic growth and stately progress. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. IX, p. 571-589, 2012.

ANTUNES, P. B. The precautionary principle in the Brazilian environmental law. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 63-88, 2016.

AYLING R. D.; KIMBERLY, K. The Commonwealth Forestry Review. *15th Commonwealth Forestry Conference Papers*, v. 76, n. 3, p. 182-185, 1997.

BACELLAR, R. P. *Mediação e arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2016. (Coleção Saberes do Direito, v. 53).

BARROS, A. M. *et al.* Desequilíbrios de poder entre os mediandos e a necessária tutela do Estado: análise da mediação ambiental à luz do CPC-2015. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 267-289, 2016.

BLAKE, CASSELS & GRAIDON LLP (Toronto). Canada: Environmental law in Canada. *Mondaq*, 4 nov. 2019. Available from: <https://www.mondaq.com/canada/waste-management/859718/environmental-law-in-canada>. Access on: May 13, 2020.

BODANSKY, D. *The art and craft of international environmental law*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

BOYD, D. *Unnatural law: rethinking Canadian Environmental Law and Policy*. Vancouver: UBC Press, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Access on: Mar. 13, 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa Conjunta n. 2, de 29 de janeiro de 2020*. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Available from: <http://rsdata.com.br/wp-content/uploads/2020/01/INSTRU%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-CONJUNTA-N%C2%BA-2-DE-29-DE-JANEIRO-DE-2020-INSTRU%C3%87%C3%83O-NORMATIVA-CONJUNTA-N%C2%BA-2-DE-29-DE-JANEIRO-DE-2020-DOU-Imprensa-Nacional.pdf>. Access on: Feb. 10, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 11, de 22 de maio de 2007*. Recomenda aos Tribunais que adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado. Available from: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/34681>. Access on: Feb. 19, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Available from: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf. Access on: Feb. 10, 2020.

BRAZIL. *Lei n. 13.140, de 26 de julho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Access on: Oct. 2, 2020.

BUGALHO, N. R. Instrumentos de controle extraprocessual: aspectos relevantes do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de

conduta e da recomendação em matéria de proteção do ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 37. p. 97-112, 2005.

CANADA. *Environment Act, SNS 1994-95, c 1*. Available from: <http://canlii.ca/t/53gt6>. Access on: Jul. 16, 2020.

CANADA. *Environmental Protection Act, SNL 2002*. Available from: <https://www.assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/e14-2.htm>. Access on: Jul. 20, 2020.

CANADA, *Environmental Violations, Administrative Monetary Penalties Regulations. SOR/2017-109*. Available from: <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/environmental-enforcement/acts-regulations/about-act/legislation-fines-offences.html>. Access on: Jul. 20, 2020.

CANADA. Supreme Court. *Hryniak v. Mauldin*, 2014 SCC 7. Available from: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13427/index.do>. Access on: Jun. 10, 2020.

CANADA. Environmental Appeals Board (EAB). (Alberta). “*Paul and Mary Davis v. Director, Alberta Environment and Parks (18 June 2020)*”; “*Andrew Reiffenstein et al. v. Director, South Saskatchewan Region, Operations Division, Alberta Environment and Parks (28 April 2020)*” and “*Hochhausen et al. v. Director, Regional Compliance, Red Deer-North Saskatchewan Region, Alberta Environment and Parks (7 April 2020)*”. Damages in the park caused by civil persons. Available from: <http://www.eab.gov.ab.ca/decisions.htm>. Access on: Jun. 7, 2020.

CANADA. Environmental Appeals Board (EAB). “*GFL Environmental Inc. v. District Director, Environmental Management Act (25 June 2020)*”, “*Canadian National Railway Company; Canadian Pacific Railway Company; BNSF Railway Company v. Delegate of the Director, Environmental Management Act (29 May 2020)*”, and “*Delfresh Mushroom Farm Ltd. v. Director, Environmental Management Act (14 April 2020)*”. Damages at environmental on their business activities. Available from: <http://www.eab.gov.ab.ca/decisions.htm>. Access on: Jun. 7, 2020.

CANADA. Environmental Appeals Board (EAB). *Kebick v Ontario (Environment, Conservation and Parks)*, 2020 Can LII 41732 (ON ERT), par. 1. Available from: <http://canlii.ca/t/j8d70#par1>. Access on: Jun. 7, 2020.

CONSTITUTION OF CANADA. *Canadian Constitution*. Available from: <https://www.justice.gc.ca/eng/csjs-jc/just/05.html>. Access on: Feb. 10, 2020.

CHRISTOPHER W. M. *The mediation process: practical strategies for resolving conflicts*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

DESDEVISES Y.; SUAUD, C. Conciliateurs et conciliation. In: CHEVALIER, P.; DESDEVISES, Y.; MILBURN, P. (orgs.). *Les modes alternatifs de règlement des litiges: les voies nouvelles d'une autre justice*. Paris: La Documentation Française, 2009. p. 225.

DIDIER Jr., F. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. *Páginas de Direito*, 1 jun. 2015. Available from: <https://www.paginasdedireito.com.br/index.php/artigos/306-artigos-jun-2015/7187-principio-do-respeito-ao-autorregramento-da-vontade-no-processo-civil>. Access on: Feb. 13, 2020.

FARIA, M. K. Os meios alternativos de solução de controvérsias em uma perspectiva comparada. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 9, p. 458-480, 2012.

FOGEL, C.; LIPOVSEK, J. Green crime in the Canadian courts: issues and controversies. *Journal of Politics and Law*, v. 6, n. 2, p. 48-53, 2013.

FRANSON, R. T.; HUGHES, E. L. Environmental Law. *The Canadian Encyclopedia*, 1 feb. 2012. Available from: <https://thecanadianencyclopedia.ca/en/article/environmental-law>. Access on: Jul. 10, 2020.

GARCEZ, J. M. R. *Negociação, ADRS, mediação, conciliação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

GONÇALVES, F. M. Mediação pós-judicial: um caminho alternativo rumo à pacificação social. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 9, 2012. Available from: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/20373>. Access on: May 12, 2020.

LAGO, C. A. V.; LAGO, A. M. R. V. Mediação no direito de família. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, n. 11, p. 84-120, jul./set. 2002.

MALJEAN-DUBOIS, S. The making of international law challenging environmental protection. In: KERBRAT, Y.; MALJEAN-DUBOIS, S. (orgs.). *The transformation of International Environmental Law*. Oxford: Hart, 2011.

MORAIS, J. L. B.; SARAIVA, B, C. O estado de direito socioambiental como condição de possibilidade destinada à tutela do futuro. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 11-37, 2018.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*. 11. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MULDOON, P. *et al. An introduction to environmental law and policy in Canada*. Toronto: Emond, 2020.

OLIVEIRA. C. M.; ESPINDOLA I. B. Harmonização das normas jurídicas ambientais nos países do Mercosul. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 1-18, out./dez. 2015.

OUTERBRIDGE, D.; RODRIGUE, S.; WAWRO, D. W. R. Canada: changes to litigation risk in a new economic environment. *Torys LLP*, 7 may. 2020. Available from: <https://www.torys.com/insights/publications/2020/05/changes-to-litigation-risk-in-a-new-economic-environment>. Access on: Jul. 12, 2020.

PASSOS DE FREITAS *et al. Mediação: instrumento de cidadania e pacificação, de acordo com a Lei de Mediação n. 13.140/2015 e o atual Código de Processo Civil*. Santos: Leopoldianum, 2018.

PIVA, R. C. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

POURHASHEMI, S. A. *et al. Analyzing the individual and social rights condition of climate refugees from the international environmental law perspective. International Journal of Environmental Science and Technology*, v. 1, n. 9, p. 57-67, 2012.

ROBERGE, J. F. Perspectives on access to justice and dispute prevention and resolution: the Canadian experience. *Dutch-Flemish Mediation and Conflict Management Journal*, v. 7, n. 2, p. 13-27, 2013.

RODRIGUES, M. A. *Direito Ambiental esquematizado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA JR., S. R. A mediação e o interesse público ambiental. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 269-284, 2009.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. In dubio pro natura: mais proteção judicial ao meio ambiente. *Notícias*, 12 may 2019. Available

from: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/In-dubio-pro-natura-mais-protECAo-judicial-ao-meio-ambiente.aspx>. Access on: Oct. 20, 2020.

SUPREME COURT OF CANADA. *Hryniak v. Mauldin*, 2014 SCC 7. Available from: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/13427/index.do>. Access on: Oct. 10, 2020.

TAYEBI, S. *et al.* Environmental diplomacy: a framework for growth of international interaction and cooperation for achievement of global peace. *Journal of Politics and Law*, v. 9, n. 9, 2016.

VASCONCELOS, C. E. *Mediação de conflitos e práticas restaurativas*. São Paulo: Método, 2008.

WOOD, S. Canada. In: LEES, E.; VIÑUALES, J. E. (orgs.). *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

YVON, D.; CHALES, S. Conciliateurs et conciliation In: PIERRE, C.; DESDEVISES, Y.; MILBBURN, P. (orgs.). *Les modes alternatifs de règlement des Litiges: les voies nouvelles d'une autre justice*. Paris: La Documentation Française, 2003.

Article received on: 10/26/2020.

Article accepted on: 07/12/2021.

How to cite this article (ABNT):

ALMEIDA, D. F.; POURHASHEMI, A.; SALEME, E. R. Environmental infringements disputes solutions in Brazil and Canada. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 11-35, may/aug. 2021. Available from: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1997>. Access on: Month. day, year.

O DIREITO À SUSTENTABILIDADE LOCAL EM IGNACY SACHS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS *SMART RURAL* *COMMUNITIES*

Cleide Calgaro¹

Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Ricardo Hermany²

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

RESUMO

Este artigo tem como objetivo examinar o direito a sustentabilidade local, a partir do autor Ignacy Sachs, por meio da abordagem do planejamento estratégico das *smart communities*. Assim, questiona-se: como a sustentabilidade pode ser inserida nos espaços locais e nas comunidades rurais inteligentes para a implementação no Brasil, a fim de minimizar os problemas socioambientais? Visando responder ao problema, utilizam-se os métodos de procedimento monográfico, de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica. Como objetivos específicos, têm-se: (a) conceituar a sustentabilidade e pressupostos teóricos; (b) estudar a sustentabilidade e sua implementação como um direito subjetivo da comunidade no âmbito rural; e (c) analisar a gestão municipal das *smart rural communities*, baseada no planejamento estratégico rural, verificando seus limites e potencialidades, tendo como elemento prospectivo a participação local e a exequibilidade da perspectiva de sustentabilidade em análise. Conclui-se que a sustentabilidade é um direito de todos, sendo possível a implementação da sustentabilidade no âmbito agrícola como um direito da comunidade local. Portanto, observou-se que são necessárias alternativas para a sustentabilidade nas comunidades rurais, em razão dos sérios problemas socioambientais existentes no mundo, e ainda se analisou que a tecnologia é um elemento de redução dos riscos ambientais, uma vez que pode ser usada como uma alternativa no manejo agropecuário e na utilização de agrotóxicos, tão prejudiciais ao meio ambiente, ao produtor e ao consumidor final.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; Ignacy Sachs; *smart communities*; sustentabilidade.

***THE RIGHT TO LOCAL SUSTAINABILITY IN IGNACY SACHS:
AN APPROACH FROM THE STRATEGIC PLANNING WITHIN
IN THE CONTEXT OF SMART RURAL COMMUNITIES***

ABSTRACT

This article aims to examine the right to local sustainability, from the author Ignacy Sachs, through the approach of the strategic planning of smart communities. Thus, the question is: how can sustainability be inserted in local spaces and in intelligent rural communities for implementation in Brazil, in order to minimize socio-environmental problems? In order to answer the problem, are use the methods of monographic procedure, deductive approach and literature review technique. As specific objectives, there are: (a) conceptualize sustainability and theoretical assumptions; (b) to study sustainability and its implementation as a subjective right of the community in the rural sphere; and (c) to analyze the municipal management of smart rural communities, based on rural strategic planning, verifying their limits and potentialities, having as a prospective element the local participation and the feasibility of the sustainability perspective under analysis. It is concluded that sustainability is a right of all, being possible the implementation of sustainability in the agricultural sphere as a right of the local community. Therefore, it was observed that alternatives are needed for sustainability in rural communities, due to the serious socio-environmental problems existing in the world, it was also analyzed that technology is an element of reducing environmental risks, since it can be used as an alternative in agricultural management and in the use of pesticides, so harmful to the environment, producer and final consumer.

Keywords: *Ignacy Sachs; smart rural communities; sustainability; sustainable development.*

INTRODUÇÃO

No presente artigo, analisa-se a sustentabilidade e como ela pode ser inserida nos espaços locais e nas comunidades rurais inteligentes. Neste trabalho, considera-se a sustentabilidade um direito fundamental, direito de todos, e que deve ser garantida pelo Estado e pela sociedade. Como alternativa para o direito à sustentabilidade local voltada para a ideia social e ecológica, utiliza-se a concepção de cidades inteligentes ou *smart cities*, ou seja, cidades que conjugam o desenvolvimento humano, o meio ambiente e as comunicações digitais e tecnológicas, com o intuito de tornar o meio agrícola ecoeficiente, além de uma produção sustentável e uma economia com finalidade colaborativa, que permita aumentar os meios de produção e reduzir o problema advindo da despovoação.

Desse modo, destaca-se que a pesquisa se centra na análise do conceito de sustentabilidade, verificando suas diversas dimensões estruturais, bem como visa entender a perspectiva do desenvolvimento sustentável para vislumbrar a possibilidade de crescimento econômico baseado nos pressupostos econômico, ambiental e social, sendo que, para tanto, apresenta-se como referencial teórico as dimensões de Sachs na perspectiva dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

O artigo tem como base a pesquisa exploratória, cujo objetivo principal é proporcionar uma familiaridade maior com o tema que está sendo estudado e debatido. Portanto, o método de procedimento é o monográfico, o qual busca um estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, tendo como finalidade a obtenção de generalizações, utilizando a abordagem dedutiva, visto que se parte de uma análise de dados gerais – premissa maior –, buscando dados específicos – premissa menor. E a técnica de pesquisa é a bibliográfica, realizada com base no estudo de bibliografias acerca do tema proposto. De início, pondera-se sobre o conceito de sustentabilidade, verificando suas diversas dimensões estruturais, seu discurso polissêmico e as interfaces e consequentes paradoxos com a natureza antropocêntrica. Também se busca compreender a perspectiva do desenvolvimento sustentável para vislumbrar a possibilidade de crescimento econômico baseado nos pressupostos econômico, ambiental e social.

Assim, nessa primeira seção, apresentam-se os pressupostos de implementação da sustentabilidade apresentada na Conferência de Estocolmo, a qual instaurou o tripé econômico, ambiental e social. O desenvolvimento

sustentável – articulado com a centralidade da esfera local – é analisado a partir do referencial teórico que sustenta a presente abordagem, notadamente os cinco pilares da sustentabilidade de Ignacy Sachs, segunda parte do texto. Por fim, a partir do planejamento estratégico rural, pretende-se verificar os limites e potencialidades de concretizar o referencial teórico deste artigo, tendo como elemento prospectivo a participação local e a exequibilidade da perspectiva de sustentabilidade em análise.

1 A AMBIVALÊNCIA DO DISCURSO SOBRE A SUSTENTABILIDADE E OS LIMITES DO ANTROPOCENTRISMO: OS PRESSUPOSTOS CONSTITUTIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De plano, cabe analisar o ser humano e o sistema no qual ele está inserido, na tentativa de encontrar uma explicação – contextualização – para os problemas socioambientais. O ser humano é o principal propulsor dos problemas socioambientais, posto que se utiliza do progresso³ e do capital para usufruir dos bens naturais, não respeitando os ciclos vitais da natureza.

Essa visão antropocêntrica resulta na exploração da natureza⁴, cujo objetivo é beneficiar a humanidade, sem que se pense em como equacionar os pilares da sustentabilidade para que se possa realmente efetivá-la. O ser humano se rende ao sistema capitalista e os pilares da sustentabilidade acabam prejudicados, em um cenário no qual o econômico sempre impera sobre o social e o ambiental. Conforme se vê, criam-se estratégias de um desenvolvimento com sustentabilidade, mas estas se rendem ao poder econômico.

3 “Hoje em dia, tornou-se necessária uma visão mais realista do progresso humano. Por toda parte, a superpopulação e o desenvolvimento desordenado estão destruindo os habitats naturais e reduzindo a diversidade biológica. No mundo real, governado igualmente pela economia natural e pela economia de mercado, a humanidade está travando uma guerra feroz contra a natureza. Se continuar assim, obterá uma vitória de Pirro, na qual primeiro sofrerá a biosfera e depois a humanidade” (WILSON, 2002, p. 64).

4 “O reconhecimento dos Direitos da Natureza permite convertê-la em sujeito de direitos, de modo que esta valha por si só, independentemente da possível utilidade ou uso humano. Esta é uma posição biocêntrica, em que a sobrevivência de espécies e ecossistemas deve ser garantida. Portanto, não implica uma natureza intocada, mas é possível continuar aproveitando os recursos naturais, mas enquanto os sistemas de vida forem mantidos” (ACOSTA; GUDYNAS, 2011, p. 108, tradução livre). “El reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza permite convertirla en sujeto de derechos, donde ésta vale por sí misma, independentemente de la posible utilidad o uso humano. Ésta es una postura biocéntrica, donde se debe asegurar la sobrevivencia de especies y ecosistemas. Por lo tanto, no implica una naturaleza intocada, sino que es posible seguir aprovechando los recursos naturales, pero mientras se mantengan los sistemas de vida” (ACOSTA; GUDYNAS, 2011, p. 108).

Nalini (2001, p. 6) afirma que se desconhece a interdependência que existe no planeta, o qual é um sistema harmônico, onde há a “íntima interdependência das partes que formam o conjunto. O planeta é um sistema harmônico. Tudo está conectado, formando um encadeamento, desrespeitado, vai implicar ruptura de um ciclo natural”. Para Leff (2002, p. 92), a natureza é um objeto da racionalidade econômica, na qual “não só aparece como objeto das ciências naturais; para conhecer a dinâmica de transformação dos sistemas ecológicos é preciso considerar a superdeterminação que sobre eles exercem as práticas produtivas geradas pela racionalidade econômica”.

Na visão de Arendt (2001, p. 31), “as coisas e os homens constituem o ambiente de cada uma das atividades humanas, que não teriam sentido sem tal localização”. A autora alerta que, “no entanto, este ambiente, o mundo ao qual viemos, não existiria sem a atividade humana que o produziu, como no caso de coisas fabricadas; que dele cuida, como no caso das terras de cultivo”. Além disso, a autora reforça a ideia de que a atividade humana estabeleceu “ou que o estabeleceu através da organização, como no caso do corpo político”. Portanto, “nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos”.

Lévy (2001, p. 49-50) questiona-se acerca do ser humano, pensando por que este acabou se tornando o regente do mundo, buscando entender se isso não seria pelo fato de que “a vida só quer uma coisa, reproduzir-se, e porque o homem é o único vetor possível da vida que pode permitir-lhe propagar-se em outros planetas?”. Assim, “essa seria uma das missões da humanidade: permitir à vida, à consciência, conquistar o universo. A cultura humana é o órgão sexual da biosfera, o DNA da vida, que lhe permitirá, talvez, duplicar-se mais longe, e prosseguir a evolução”.

Para Morin e Kern (2002, p. 176), o ser humano é incapaz de controlar sua própria natureza, e uma “loucura o impele a dominar a natureza perdendo o domínio de si mesmo”. Os autores questionam se o homem pensa em “dominar o mundo? Mas ele é apenas um micróbio no gigantesco e enigmático cosmos. Dominar a vida? Mas mesmo se pudesse um dia fabricar uma bactéria, seria como copista que reproduz uma organização que jamais foi capaz de imaginar”. Além disso, reiteram, de maneira contundente, que “o homem transformou a Terra, domesticou suas superfícies vegetais, tornou-se senhor de seus animais. Mas não é o senhor do mundo, nem mesmo da Terra”.

Leff (2001, p. 15)⁵ adverte sobre essa visão do ser humano e sua ligação com o progresso e o desenvolvimento econômico: “a visão mecanicista da razão cartesiana converteu-se no princípio constitutivo de uma teoria econômica que predominou sobre os paradigmas organicistas dos processos da vida”, fato que legitimou a falsa ideia de “progresso da civilização moderna”. O autor salienta que “a racionalidade econômica banuiu a natureza da esfera da produção, gerando processos de destruição ecológica e degradação ambiental”.

A partir desse contexto, Leff (2001, p. 19-20) afirma que “a ambivalência do discurso da sustentabilidade surge da polissemia do termo *sustainability*”, posto que este assume dois significados: “um, que se traduz em castelhano como *sustentable*, que implica a internalização das condições ecológicas de suporte do processo econômico, outro, que aduz a durabilidade do próprio processo econômico”. Portanto, “a sustentabilidade ecológica constitui uma condição da sustentabilidade do processo econômico”.

Esse progresso precisa de uma nova alternativa, posto que o processo econômico, segundo Georgescu-Roegen (2008, p. 57-58), “está solidamente arrimado a uma base material que está submetida a estrangulamentos bem precisos. É por causa desses estrangulamentos que o processo econômico comporta uma evolução irrevogável de sentido único”. O autor entende que, no mundo econômico, apenas “a moeda circula nos dois sentidos de um setor econômico para outro (se bem, na verdade, mesmo a moeda metálica gasta-se lentamente, de tal modo que o seu stock deve ser continuamente reaprovisionado através da extração de jazidas de minerais”. Por fim, o autor defende que é preciso fazer uma reflexão, pois “fica patente que os economistas das duas obediências sucumbiram ao pior fetichismo econômico. O fetichismo da moeda”.

Para Leff (2008)⁶, o decrescimento não é apenas um *slogan* ideológico

5 “Veremos mais adiante a que distância desse mundo ideal existe uma intersubjetividade baseada no ‘conhecimento profundo’ está a visão de uma racionalidade ambiental composta de matrizes de racionalidade que não unificam suas visões, cognições e interpretações em qualquer totalidade e cujo consenso não dissolve as diferenças que alimentam a produtividade do diálogo do conhecimento nelas inscrito. De qualquer maneira, o conhecimento básico que estabelece as condições de consenso não deriva apenas de uma racionalidade instrumental ou de uma alegação de verdade preestabelecida” (LEFF, 2003, p. 17, tradução livre).

“Veremos más adelante cuan alejado de este mundo ideal de una intersubjetividad basada en un ‘saber de fondo’ está la visión de una racionalidad ambiental conformada por matrices de racionalidad que no unifican sus visiones, cogniciones e interpretaciones en ninguna totalidad, y cuyos consensos no disuelven las diferencias que alimentan la productividad del diálogo de los saberes que en ellas se inscriben. En todo caso, el saber de fondo que establece las condiciones de consenso no sólo deriva de una racionalidad instrumental o a una pretensión de verdad preestabelecida” (LEFF, 2003, p. 17).

6 “O chamado para o decrescimento não é apenas um slogan ideológico contra um mito, uma *mot d’ordre* para mobilizar a sociedade contra os males gerados pelo crescimento, ou seu desfecho fatal.

contra um mito, mas sim um fator para mobilizar a sociedade contra os males causados pelo crescimento, ou por seu resultado fatal. Não seria uma contraordem para fugir do crescimento como *hippies*, porque não se teria como abstrair da cultura dominante, como também não é nem um elogio das comunidades marginalizadas. A ideia é que não se deve pensar apenas em termos de diminuir, mas sim uma transição para uma economia que seja sustentável. Isso não poderia ser uma ecologização da racionalidade econômica existente, mas outra economia, fundada em outros princípios produtivos. A queda implica a desconstrução da economia, ao mesmo tempo em que uma nova racionalidade produtiva é construída.

Com base nesses aspectos, analisa-se o desenvolvimento sustentável⁷, o qual, para Leff (2001, p. 57), é “um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos modos de vida das populações que habitam o planeta”, ou seja, “oferece novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem à participação direta das comunidades na apropriação e

Não é uma contraordem fugir do crescimento, já que os *hippies* foram capazes de se abstrair da cultura dominante, nem um elogio às comunidades marginalizadas do ‘desenvolvimento’. Atualmente, nem mesmo as comunidades indígenas mais isoladas estão seguras ou podem se libertar dos efeitos da globalização soprados pelos foles do crescimento econômico. Mas, como desativar o crescimento de um processo que possui um motor instalado em sua estrutura original e um código genético que o impulsiona a crescer ou morrer? Como cumprir esse propósito sem gerar como consequência uma recessão econômica com impactos socioambientais de âmbito global e planetário? Pois embora a economia, devido às suas próprias crises internas, não consiga crescer tanto quanto gostariam os chefes de governo e os empresários, deter o crescimento propositalmente é apostar numa crise econômica de efeitos incalculáveis. Por isso, não devemos pensar apenas em queda, mas sim em uma transição para uma economia sustentável. Isso não poderia ser um esverdeamento da racionalidade econômica existente, mas outra economia, fundada em outros princípios produtivos. A diminuição implica a desconstrução da economia, ao mesmo tempo que se constrói uma nova racionalidade produtiva” (LEFF, 2008, p. 84, tradução livre).

“El llamado al decrecimiento no es tan sólo un slogan ideológico contra un mito, un *mot d'ordre* para movilizar a la sociedad contra los males generados por el crecimiento, o por su desenlace fatal. No es una contraorden para huir del crecimiento como los *hippies* pudieron abstraerse de la cultura dominante, ni un elogio de las comunidades marginadas del ‘desarrollo’. Hoy ni siquiera las comunidades indígenas más aisladas están a salvo o pueden desvincularse de los efectos de la globalización insuflada por el fuelle del crecimiento económico. Pero ¿Cómo desactivar el crecimiento de un proceso que tiene instaurado en su estructura originaria y en su código genético un motor que lo impulsa a crecer o morir? ¿Cómo llevar a cabo tal propósito sin generar como consecuencia una recesión económica con impactos socioambientales de alcance global y planetario? Pues si bien la economía por sus propias crisis internas no alcanza a crecer lo que quisieran jefes de gobierno y empresarios, frenar propositivamente el crecimiento es apostar por una crisis económica de efectos incalculables. Por ello no debemos pensar solamente en términos de decrecimiento, sino de una **transición hacia una economía sustentable**. Ésta no podría ser una ecologización de la racionalidad económica existente, sino otra economía, fundada en otros principios productivos. El decrecimiento implica la **desconstrucción de la economía**, al tiempo que se construye una nueva racionalidad productiva” (LEFF, 2008, p. 84).

7 É importante salientar que há críticas à expressão desenvolvimento sustentável, como no texto de Santos (2013).

transformação de seus recursos ambientais”. No entendimento de Barbieri (2003, p. 37), o desenvolvimento sustentável é uma herança constante de uma “geração a outra, para que todos possam promover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ab aeterno* dos recursos naturais”. Com isso, o desenvolvimento sustentável “exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles”.

Leff (2001, p. 82) apresenta uma nova visão para o desenvolvimento sustentável, afirmando que este “vai além do propósito de capitalizar a natureza e de ecologizar a ordem econômica”. Portanto, “a sustentabilidade ambiental implica um processo de socialização da natureza e o manejo comunitário dos recursos, fundados em princípios de diversidade ecológica e cultural”. Destarte, “a democracia e a equidade se redefinem em termos dos direitos de propriedade e de acesso aos recursos, das condições de reapropriação do ambiente”.

Já para Nalini (2001, p. 146, grifo do autor), “nem todos serão expertos em biodiversidade, desenvolvimento sustentável, macropolíticas ou macroeconomia ambiental”. Por conseguinte, “o dever de se preocupar, de participar e de se manter vigilante, contudo, pode ser exercido eficientemente por qualquer pessoa”. Para o autor, “o sistema jurídico legitima *todo cidadão* a defender, judicialmente, o ambiente, pelo qual é responsável perante as presentes e futuras gerações”.

Na visão de Penna (1999, p. 140), o desenvolvimento sustentável “exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos”. De tal modo, “ele não deve pôr em risco a atmosfera, a água, o solo e os ecossistemas, fundamentais à vida na Terra”. Portanto, “o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual o uso dos recursos, as políticas econômicas, a dinâmica populacional e as estruturas institucionais estão em harmonia e reforçam o potencial atual e futuro para o progresso humano”.

Entretanto, quando se fala em desenvolvimento sustentável, este é compreendido como um desenvolvimento que pode vir a satisfazer as necessidades das gerações presentes, mas sem comprometer as gerações futuras.

A realidade da vida no planeta dita o desenvolvimento econômico,

mas como está sendo feito não pode ser sustentado, visto que a degradação ambiental e a utilização de recursos naturais está sendo cada vez mais nefasta. O ICLEI (1996) mostra que as atividades econômicas estão destruindo os processos de desenvolvimento ecológico e o comunitário e compreende que o desenvolvimento ecológico reproduz a riqueza biológica e as condições climáticas necessárias para a vida em nosso planeta, ao passo que o desenvolvimento comunitário reproduz comunidades, famílias, cidadãos educados e responsáveis e a própria civilização.

O desenvolvimento sustentável se configura como “um programa de ação para a reforma econômica local e global – um programa que ainda não foi totalmente definido” (ICLEI, 1996, tradução livre)⁸. Portanto, “ninguém entende completamente como, ou mesmo se, o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado; no entanto, existe um consenso crescente de que ele deve ser alcançado em nível local para que seja alcançado em nível global” (ICLEI, 1996, tradução livre)⁹.

As Nações Unidas estabeleceram os pilares para a sustentabilidade¹⁰, por meio do desenvolvimento sustentável, quais sejam, econômico, social e ambiental, os quais devem caminhar em conjunto em prol de todos: seres humanos, natureza e desenvolvimento econômico.

De tal modo, dentro do pilar econômico, além de se produzir sem poluir, existe a necessidade de cumprir com as obrigações sociais, como, por exemplo, a não exploração da mão de obra de trabalho. Também se observa, no pilar social, que as atividades econômicas devem permitir que todas as pessoas tenham acesso aos produtos, não consistindo em privilégio somente uma classe da sociedade. Por isso, a economia deve trabalhar no sentido de permitir que todos, indistintamente, tenham acesso a bens de qualidade.

O que cresce no mundo, nos tempos atuais, é a economia verde, mas isso não quer dizer que o mercado¹¹ criou a consciência ambiental,

8 “Sustainable development, therefore, is a program of action for local and global economic reform – a program that has yet to be fully defined” (ICLEI, 1996).

9 “No one fully understands how, or even if, sustainable development can be achieved; however, there is a growing consensus that it must be accomplished at the local level if it is ever to be achieved on a global basis” (ICLEI, 1996).

10 “A construção do conceito de desenvolvimento sustentável continuou durante a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, realizada em Joanesburgo, África do Sul, em 2010. A Declaração de Joanesburgo estabelece que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental” (SENADO FEDERAL, 2020).

11 Na visão de Scruton (2016, p. 165-166), os mercados fracassam na questão moral: os “consumidores estariam dispostos a pagar a fim de proteger os bens ambientais, ou estariam dispostos a aceitar regulamentações. Esta é a origem da ‘economia ambiental’”.

contudo, o mercado continua sendo o mesmo, o qual não dá acesso a compra de produtos verdes, que respeitam o meio ambiente, para todos. Esses produtos verdes são mais caros, sendo que existe uma restrição social para apenas uma camada da população, a qual pode pagar por esse tipo de produto, o que gera diferenciação.

No pilar ambiental, está o respeito à natureza, cuja preocupação está na gestão dos resíduos, como reduzir sua produção na natureza e como ter menos impacto. Por outro lado, ao se buscar uma redução desses resíduos, como, por exemplo, usar a borracha de pneus para a fabricação de asfalto, os países desenvolvidos enviam aos países em desenvolvimento a conta e o prejuízo.

O pilar tecnológico da sustentabilidade é importante na medida em que possibilita produzir sem poluir. Contudo, sabe-se que, mesmo assim, a poluição existe, significando que as grandes potências não querem mudar a matriz de produção, pois há um alto custo financeiro em relação a isso. Assim, continuam com a consciência de produção e se rendem ao mercado econômico que domina os contextos sociais, ambientais e econômicos.

Neste artigo, portanto, a sustentabilidade é vista como o cuidado com o planeta e a sociedade, relação que pressupõe uma ligação sistêmica, a fim de buscar a preservação da natureza e, ademais, o equilíbrio social, diminuindo as desigualdades, a pobreza e outros problemas causados pela ação humana, além de se preocupar com a questão econômica, para a redução da poluição e das mudanças climáticas, por exemplo. É a capacidade de sustentação e conservação do sistema para que haja equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, social e ambiental. A ideia de sustentabilidade acaba sendo multifacetada, englobando uma preocupação com a natureza, mas também com as pessoas que vivem em sociedade e com o crescimento econômico que deve ser realizado de maneira ordenada e justa.

Essa sustentabilidade poderia ser definida como a capacidade de sustentação e de se manter dentro do sistema social, econômico e ambiental. Leff (2001, p. 409) permite o pensamento sobre a sustentabilidade, afirmando que, com relação a ela, “confrontam-se os tempos da degradação entrópica, os ciclos da natureza e as crises econômicas, a inovação tecnológica e as mudanças institucionais”, com isso, faz-se necessária “a construção de novos paradigmas de conhecimento, comportamentos sociais e racionalidades produtivas”.

Já para Nalini (2001, p. 138-139, grifos do autor), a sustentabilidade “importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante”.

Com base nisso, o autor “propõe a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum e significa um novo paradigma. Não há necessidade de se renunciar ao progresso para a preservação do patrimônio ambiental”. O autor também afirma que “serviu-se a humanidade da natureza como se fosse um supermercado gratuito. Tudo estava a serviço e à disposição do *senhor da Terra*”, e destaca que “essa irresponsabilidade está prestes a chegar ao fim. Depois de verificar a *finitude* dos bens naturais, o comprometimento e a deterioração daquilo que restou, o ser pensante precisa se reciclar”.

Cabe vislumbrar que, em nível local, o desenvolvimento sustentável estabelece que o crescimento econômico local ampare a vida e o poder da comunidade, aproveitando os talentos e recursos dos residentes locais. Ademais, “desafia-nos a distribuir os benefícios do desenvolvimento de maneira equitativa e a sustentá-los para todos os grupos sociais a longo prazo” (ICLEI, 1996, tradução livre)¹².

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA POTENCIALIDADE DE CONCRETIZAÇÃO NA ESFERA LOCAL: OS CINCO “PILARES” DE IGNACY SACHS

Os processos decorrentes dos pressupostos do desenvolvimento sustentável necessitam estar implementados no nível local, no qual a economia, a comunidade e a ecologia possam ter seus processos distintos, mas conjugados e alinhados, a fim de se ter um pleno desenvolvimento sustentável. Desse modo, para o ICLEI (1996, tradução livre), o desenvolvimento sustentável seria “um processo de equilibrar esses três processos de desenvolvimento”, isso, porque “a implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável envolve, portanto, a negociação entre os principais grupos de interesse (partes interessadas) envolvidos nesses três processos de desenvolvimento”. Sendo assim, “uma vez estabelecido um Plano de Ação para equilibrar esses processos de desenvolvimento, cada um desses interessados deve assumir responsabilidade e liderança para implementar o plano”¹³.

¹² “It further challenges us to distribute the benefits of development equitably, and to sustain these benefits for all social groups over the long term” (ICLEI, 1996).

¹³ “Sustainable development is a process of bringing these three development processes into balance with each other. The implementation of a sustainable development strategy therefore involves negotiation among the primary interest groups (stakeholders) involved in these three development processes. Once an Action Plan for balancing these development processes is established, these stakeholders must each take responsibility and leadership to implement the plan” (ICLEI, 1996).

A ideia de Sachs (1993, p. 25-27)¹⁴ acerca da sustentabilidade se pauta em cinco pilares, os quais se entendem fundamentais a este trabalho, são eles: (1) a sustentabilidade social, a qual se baseia em um processo de crescimento orientado por uma visão do que é bom para a sociedade, mas com o objetivo de construir a equidade; (2) a sustentabilidade econômica, pautada na alocação e gestão mais eficiente de recursos, sendo que deve haver um fluxo regular de investimento público e privado; (3) a sustentabilidade ecológica, a qual se baseia na proteção ambiental e em alternativas ecoeficientes; (4) a sustentabilidade espacial, voltada para uma configuração rural e urbana que seja equilibrada; e (5) a sustentabilidade cultural, que busca por modelos de modernização e de sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudanças no seio da continuidade cultural.

Para Ruschel e Portanova (2015, p. 35), há uma pressuposição de cinco dimensões de sustentabilidade:

A social, a econômica, a ecológica, a espacial e a cultural, ou seja, deve reduzir as desigualdades sociais com uma gestão mais eficiente dos recursos compreendendo o uso dos potenciais inerentes aos variados sistemas, evitando a excessiva concentração geográfica da população, trazendo uma pluralidade de soluções particulares.

14 As cinco dimensões do ecodesenvolvimento são:

- “a) *Sustentabilidade social*, entendida como a consolidação de um processo de desenvolvimento baseado em outro tipo de crescimento e orientado por outra visão do que é a boa sociedade. O objetivo é construir uma civilização do ‘ser’, em que exista maior equidade na distribuição do ‘ter’ e da renda, de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições de amplas massas de população e a reduzir a distância entre os padrões de vida de abastados e não abastados [...]”
- b) *Sustentabilidade econômica*, possibilita por uma alocação e gestão mais eficiente dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. Uma condição fundamental para isso é superar as atuais condições externas, decorrentes de uma combinação de fatores negativos já mencionados: o ônus do serviço da dívida e do fluxo líquido de recursos financeiros do Sul para o Norte, as relações adversas de troca, as barreiras protecionistas ainda existentes nos países industrializados e, finalmente, as limitações do acesso à ciência e à tecnologia [...]
- c) *Sustentabilidade ecológica*, que pode ser incrementada pelo uso das seguintes alavancas:
- aumento da capacidade de carga da Espaçonave Terra por meio da engenhosidade [...]
 - limitação do consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos facilmente esgotáveis ou ambientalmente prejudiciais [...]
 - redução do volume de resíduos e de poluição, por meio da conservação e reciclagem de energia e recursos;
 - autolimitação do consumo material pelos países ricos e pelas camadas sociais privilegiadas em todo o mundo;
 - intensificação da pesquisa de tecnologias limpas e que utilizem de modo mais eficiente os recursos para a promoção do desenvolvimento urbano, rural e industrial;
 - definição das regras para uma adequada proteção ambiental [...]
- d) *Sustentabilidade espacial*, voltada a uma configuração rural –urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas, [...]
- e) *Sustentabilidade cultural*, em busca das raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudanças no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especialidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local” (SACHS, 1993, p. 25-27).

Contudo, destaca-se que a sustentabilidade não é um conceito acabado, mas, sim, em constante construção. Para Veiga (2008, p. 53-55), a sustentabilidade “não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse”. Assim, “tanto quanto a ideia de democracia – entre muitas outras ideias tão fundamentais para a evolução da humanidade –, ela sempre será contraditória, pois nunca poderá ser encontrada em estado puro”.

Com vistas a isso, de acordo com Cruz e Real Ferrer (2015, p. 239), a sustentabilidade é um conceito que se baseia em “um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana”. Já para Cavalcanti (1998, p. 161), a sustentabilidade é a “possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores ao dado ecossistema”. Observa-se que a sustentabilidade tem de trazer um viés ecoeficiente, no intuito de minimizar os problemas socioambientais advindos da modernidade principalmente no âmbito rural.

A sustentabilidade se pauta em vários vieses, os quais precisam ser considerados na sociedade moderna, a fim de que se possa implementar políticas públicas locais eficazes. Com base nesse prospecto, Sachs (1993, p. 27) apresenta a sustentabilidade ecológica, exposta como o mecanismo pelo qual “[...] a natureza encontra novos equilíbrios, através de processos de utilização que obedeçam a seu ciclo temporal, preservando as fontes de recursos energéticos e naturais”.

No caso da sustentabilidade social, Sachs (1993, p. 16) defende que ela se pauta no “desenvolvimento em sua multidimensionalidade, abrangendo todo o espectro de necessidades materiais e não materiais”. Para Freitas (2009, p. 55), “a dimensão social da Sustentabilidade ocorre no sentido de que não se pode admitir um modelo excludente”, isso acontece “pois de nada serve cogitar da sobrevivência de poucos ou do estilo oligárquico relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres e a ligação de tudo, e desse modo, a própria natureza imaterial do desenvolvimento”. Na visão de Neves (2011, p. 17), esse tipo de sustentabilidade se dá “[...] pela melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular”.

No caso da sustentabilidade econômica, Cruz e Real Ferrer (2015, p. 239) entendem que ela consiste em “[...] resolver um duplo desafio: por um lado, aumentar a geração de riqueza, de um modo ambientalmente

sustentável e, por outro, encontrar os mecanismos para a sua mais justa e homogênea distribuição”.

Freitas (2009, p. 58) traz o conceito de sustentabilidade ética: “de fato a atitude eticamente sustentável é aquela que consiste em ir de modo tal que possa ser universalizada a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza”. Além disso, o autor traz a dimensão jurídico-política para a sustentabilidade, a qual entende que possa ser dividida em onze direitos sociais, tais como os direitos a um meio ambiente sadio, a uma boa administração pública e à moradia¹⁵.

De acordo com Sachs (1993, p. 26), a sustentabilidade social “pressupõe evitar a concentração geográfica exagerada de populações, atividades e de poder. Busca uma relação equilibrada cidade-campo”. É o tipo de sustentabilidade que visa ao equilíbrio entre o espaço urbano e rural, o qual aponta uma equidade social e um consumo sustentável. Essa é uma alternativa para entrelaçar os espaços geográficos com a finalidade de reduzir a despovoação na área rural. Se essa sustentabilidade acoplada com as demais fosse efetiva, além dos problemas socioambientais serem reduzidos no espaço rural, haveria modelos mais ecoeficientes de produções agrícolas, o que levaria à redução do maior problema apresentado acima, o da despovoação na área agrícola.

Também se insere a sustentabilidade cultural, a qual Sachs (1993, p. 26) traz como “conceito normativo de Ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local”. Na visão de Mendes (2009, p. 55), essa sustentabilidade visa “promover, preservar e divulgar a história, tradições e valores regionais, bem como acompanhar suas transformações”.

Gingras (2005, p. 56)¹⁶ traz à tona a sustentabilidade tecnológica, ao

15 “A – o direito a longevidade digna, mediante políticas públicas efetivas de bem-estar físico e mental; B – o direito à alimentação sem excessos e sem carências; C – direito ao ambiente limpo, com direitos a energias renováveis; D – direito à educação, com destaque para o desenvolvimento harmonioso das várias inteligências e da vontade; E – o direito a democracia; F – o direito à informação livre de conteúdo apreciável; G – o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo; H – o direito a segurança, com criativas estratégias de ressociação dos ímprobos e dos demais infratores; I – o direito à renda oriunda de um trabalho honesto, acima da especulação com estabilidade monetária e austeridade fiscal; J – o direito a boa administração pública; K – o direito à moradia digna e segura” (FREITAS, 2009, p. 64-65).

16 “O mundo em que vivemos é um produto da razão humana. É a combinação de técnica e razão que dá origem à tecnologia. Sendo o homo sapiens um homo faber, tudo o que o rodeia só pode ser artificial, isto é, um produto da arte. Nesse sentido preciso, o ser humano é necessariamente um ser antinatural, antinatural, o mais paradoxal produto da natureza. Ele se tornou, em suma, um homo techno-logicus” (GINGRAS, 2005, p. 56, tradução livre).

“Le monde dans lequel on vit est un produit de la raison humaine. C’est la combinaison de la technique et de la raison qui donne naissance à la technologie. L’homo sapiens étant un homo faber, tout ce qui

abordar a maneira de viver, e mesmo de pensar, na qual o ser humano interage em uma sociedade guiada pela razão, porém com forte atrelamento desta com os elementos tecnológicos. Real Ferrer (2012, p. 307) entende que as tecnologias tidas como sustentáveis se apresentam como

[...] metodologias, técnicas, sistemas, equipamentos ou processos economicamente viáveis, passíveis de serem produzidos e aplicados de forma a minimizar os impactos negativos e a promover impactos positivos no meio ambiente, na qualidade de vida das pessoas e no desenvolvimento socioambientalmente sustentável.

A tecnologia usada no campo da sustentabilidade permite, por exemplo, a criação das *smart cities*, as quais, posteriormente, levam à construção das *smart rural communities*, a fim de implementar, no âmbito rural, cidades inteligentes, cujo viés esteja atrelado ao aspecto comunitário e cujas políticas públicas e o Direito sejam mais locais.

Bodnar (2011, p. 331) entende que a sustentabilidade tecnológica “foi inicialmente construída a partir de uma tríplice dimensão: ambiental, social e econômica”. Portanto, “na atual sociedade do conhecimento é imprescindível que também seja adicionada a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro mais sustentável”. O autor também afirma que, do ponto de vista jurídico, tais dimensões “apresentam identificação com a base de vários direitos humanos e fundamentais (meio ambiente, desenvolvimento, direitos prestacionais sociais, dentre outros), cada qual com as suas peculiaridades e riscos”¹⁷.

Zylbersztajn e Lins (2010, p. XV) trazem a ideia de sustentabilidade corporativa, a qual vai induzir um novo modelo de gestão de negócios, o qual, no processo de tomada de decisões, considera as dimensões econômico-financeiras em conjunto com as dimensões ambientais e sociais. Esse conceito “parte da constatação de que as atividades produtivas ou

l'entoure ne peut qu'être artificiel, c'est-à-dire un produit de l'art. En ce sens précis, l'être humain est nécessairement un être contre-nature, anti-nature, produit le plus paradoxal de la nature. Il est devenu, en somme, un homo techno-logicus” (GINGRAS, 2005, p. 56).

17 “Deve-se entender a sustentabilidade nas suas dimensões ambiental, social, econômica e tecnológica. E também como um imperativo ético tridimensional: implementado em solidariedade sincrônica com a geração atual, diacrônica com as futuras gerações e em solidária sintonia com natureza, ou seja, em benefício de toda a comunidade de vida e com os elementos abióticos que lhe dão sustentação. A garantia de uma ordem jurídica social e ambiental justa depende de um novo modelo de desenvolvimento global que interiorize a proteção ambiental como objeto central de preocupação. Para isso é fundamental a construção jurídica da sustentabilidade enquanto princípio dotado de forma promocional, otimizadora e dirigente. A consolidação da sustentabilidade enquanto princípio jurídico é de extraordinária relevância para que seja garantida a justiça ambiental entre as gerações presentes e futuras e também para a consolidação de uma verdadeira cultura de sustentabilidade global, baseada num paradigma de aproximação entre os povos e culturas, na participação do cidadão de forma consciente e reflexiva na gestão política, econômica e social” (BODNAR, 2011, p. 340).

prestadoras de serviços geram externalidades, positivas e negativas”. Os autores colocam como exemplo de externalidades positivas “o desenvolvimento econômico-social de determinada região a partir da instalação de uma indústria no local”, ou, também, “a melhoria da qualidade de vida de comunidades quando contempladas com oportunidades de emprego”. Já como exemplo de externalidades negativas, podem-se citar “a poluição do ar, a emissão de gases de efeito estufa, o aumento de ruído ou, ainda, o crescimento desordenado de determinado local em função de uma interferência não planejada por parte de uma atividade produtiva”.

Desse modo, prosseguem Zylbersztajn e Lins (2010, p. XV), a sustentabilidade corporativa “diz respeito à forma de se fazer negócios, bem como ao tipo de negócios que uma empresa pretende desenvolver”, além do que “abrange processos produtivos, relacionamento com partes interessadas, prestação de contas e compromissos públicos e requer disposição para a quebra de paradigmas”.

Com base nesse aspecto, observa-se que existe uma série de dimensões da sustentabilidade, a fim de preservar o meio ambiente e a sociedade. Desse modo, é preciso buscar parâmetros para que haja harmonização.

Sachs (2002), por sua vez, apresenta alguns critérios para alcançar a sustentabilidade: o primeiro se estabelece no viés social, com a busca de distribuição de renda e homogeneidade social, além de igualdade de acesso a recursos e serviços sociais¹⁸. Como segundo critério, tem-se o aspecto cultural, que propõe mudanças e equilíbrio entre a tradição e a cultura, buscando uma autoconfiança¹⁹. Já o terceiro se pauta na ecologia, com a busca da preservação do capital natural e a preservação dos recursos naturais²⁰.

O quarto critério está pautado nas questões ambientais, as quais devem respeitar os ecossistemas naturais. No quinto critério, tem-se a preocupação territorial, pautada nas configurações urbanas e rurais com melhor planejamento²¹. Como sexto critério, o autor traz o aspecto voltado

18 “**Social:** – alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; – distribuição de renda justa; – emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; – igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais” (SACHS, 2002, p. 85-89).

19 “**Cultural:** mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação); – capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas); – autoconfiança combinada com abertura para o mundo” (SACHS, 2002, p. 85-89).

20 “**Ecológica:** – preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis; – limitar o uso dos recursos não renováveis” (SACHS, 2002, p. 85-89).

21 “**Ambientais:** – respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais”; **Territorial** “- configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público); – melhoria do ambiente urbano; – superação das disparidades

à economia, com a busca de segurança alimentar, desenvolvimento econômico equilibrado, entre outros aspectos²². O sétimo critério pauta-se na política, sob o viés nacional, no qual se defende a democracia e a universalização de direitos como projeto do Estado nacional²³. Por fim, o oitavo e último critério está voltado à política no âmbito internacional, que visa, por exemplo, à eficácia do sistema de proteção à guerra, à garantia da paz e à cooperação internacional (SACHS, 2002)²⁴.

O conflito entre o desenvolvimento e o meio ambiente requer uma resposta, posto que, sem isso, a sustentabilidade não se concretiza. Esses pilares são fundamentais para que se possam alcançar os tipos de sustentabilidade, sendo possível transformá-la em direito, com o objetivo de permitir que as populações possam usufruí-la de modo a respeitar os ciclos vitais da natureza, como também dar os direitos fundamentais às populações que vivem à margem da desigualdade social e da pobreza no Brasil. A sustentabilidade é um dos caminhos para minimizar os problemas socioambientais apresentados por esses países, entretanto, para isso, é necessária uma nova racionalidade do ser humano e da forma de capital existente na atualidade.

A sustentabilidade vai além do significado de não degradar o meio ambiente, ela incorpora questões de qualidade de vida, de competitividade empresarial, de tecnologias, de corporativismo, de tecnologias limpas, de uso racional do solo e dos recursos naturais, de diminuição da pobreza e da desigualdade social, de responsabilidade social, entre outros aspectos. Isso permite que se possa crescer e gerar lucro, porém de maneira ordenada, de modo que os recursos naturais não sejam degradados simplesmente para

inter-regionais; – estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento)” (SACHS, 2002, p. 85-89).

22 Econômico “- desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado; – segurança alimentar; – capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica; – inserção soberana na economia internacional” (SACHS, 2002, p. 85-89).

23 Política no viés nacional, na qual “- democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos; – desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores;” nesse aspecto se considera “- um nível razoável de coesão social” (SACHS, 2002, p. 85-89).

24 Política no viés internacional “- eficácia do sistema de preservação de guerra da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional; – um pacote Norte-Sul de codesenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco); controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios; controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; preservação das mudanças globais negativas; preservação da diversidade biológica (e cultural); mesmo critério gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade; – sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade” (SACHS, 2002, p. 85-89).

gerar lucro exagerado para alguns, ao passo que outros ficam à margem da desigualdade social e da pobreza. A ideia é que a sustentabilidade possa ser um direito de todos, sendo que seus pilares e suas diversas faces, como visto acima, possam propiciar bem-estar não somente para o ser humano, mas principalmente para a natureza.

Como se observou, não existe uma única definição para a sustentabilidade, entretanto, existem direcionamentos dos autores, que permitem verificar e entender quais fatores se deve considerar ao se avaliar a sustentabilidade na sociedade atual e no sistema capitalista no qual a sociedade está inserida. A busca de organizações e empresas sustentáveis, e a crescente conscientização de que deve haver melhoria nas condições ambientais, sociais e econômicas, resulta em indivíduos socialmente sustentáveis. É preciso mudar a racionalidade capitalista e se voltar para uma racionalidade que vise preservar o meio ambiente e seus recursos naturais, em conjunto com o ser humano, posto que, em uma sociedade globalizada e dita como moderna, é inconcebível que haja tantas pessoas em condições de pobreza e desigualdade social.

3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS *SMART RURAL COMMUNITIES* – COMUNIDADES RURAIS INTELIGENTES – COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO LOCAL E EXECUIBILIDADE DA SUSTENTABILIDADE

Para a efetivação das *smart rural communities*²⁵ – que representa a potencialidade de efetivação da sustentabilidade de Sachs –, é necessário gestão e planejamento, a fim de se conseguir programar uma política pública. Com esses elementos, pode-se tornar eficiente e eficaz o funcionamento dessas comunidades inteligentes, trazendo a possibilidade de implementá-las no âmbito agrícola e, com isso, permitir a participação local e a sustentabilidade, com o intuito de minimizar os problemas socioambientais.

25 “Uma comunidade rural inteligente usa redes de banda larga para permitir uma série de aplicações que a comunidade pode aproveitar para o desenvolvimento econômico inovador e o comércio, educação de primeira linha, cuidados de saúde de primeira linha, corte de serviços governamentais, segurança reforçada e uso mais eficiente de serviços públicos. A banda larga facilita maior interconexão para recursos intra e intercomunidade. Além disso, a banda larga permite redes inteligentes, tornando as comunidades mais inteligentes, eficientes e mais capazes de preparar seus cidadãos para participar da economia global” (WARD, 2012, p. 3, tradução livre).

“A smart rural community uses broadband networks to enable a series of applications that the community can leverage for innovative economic development and commerce, topnotch education, first-rate health care, cutting-edge government services, enhanced security and more efficient utility use. Broadband facilitates greater interconnection for intra and intercommunity resources. Moreover, broadband enables intelligent networks, making communities smarter, more efficient and better able to prepare their citizens to participate in the global economy” (WARD, 2012, p. 3).

A ideia de planejamento estratégico no âmbito agrícola se dá pelo fato de a realidade nessa esfera ser bem diferente da realidade urbana. A ideia é ampliar esse planejamento para a área rural, a qual merece uma gestão municipal diferenciada, que promova suas particularidades e individualidades para o melhor desenvolvimento da comunidade que nela vive.

No âmbito urbano, o Estatuto da Cidade surge com a finalidade de situar normas de ordem pública e, também, de “interesse social que visam regular o uso da propriedade urbana em prol de um aproveitamento sustentável do espaço urbano, buscando qualidade de vida para as gerações atuais e futuras” (NASCIMENTO; CAMPOS; SCHENINI, 2006, p. 133). Assim, o referido estatuto apresenta a regulamentação de instrumentos jurídicos de gestão e participação democrática das cidades, recomendando a participação popular nos planos diretores (SANT’ANNA, 2011).

Sant’anna (2011, p. 134) adverte que, para implementar as *smart rural communities*, é essencial um planejamento que esteja estreitamente vinculado aos espaços locais. Assim, quando se busca um planejamento local viável, é preciso oferecer bem-estar aos cidadãos, considerando que a comunidade “é o núcleo sensitivo dos problemas urbanos e a principal interessada em melhorar suas condições de vida, devendo atuar efetivamente na discussão e na solução de cada um dos aspectos que envolve o seu governo”. Para Lodder (1976, p. 2), o fato de “dar ênfase aos aspectos rurais do planejamento não é negar o inter-relacionamento e a interdependência entre as regiões rurais e urbanas, mas, sim, salientar a especificidade de certas questões”.

O planejamento²⁶ é essencial, seja na esfera local ou no âmbito nacional, pois a falta dele pode permitir que haja mudanças, as quais são causadas pelo homem no ambiente, em geral de maneira acelerada e que não permite, em muitos casos, a recuperação da natureza. Dessa maneira, seus ciclos vitais não são respeitados. Segundo Nascimento, Campos e Schnini (2006, p. 123-124), para que exista um planejamento desse sistema complexo, é necessária a participação de todos os atores envolvidos na dinâmica das cidades. Contudo, além de um planejamento urbano, é imprescindível um planejamento ambiental, pois o meio ambiente é a “grande tônica e pano

26 “Não é possível separar o urbano e o rural, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infraestrutura e dos serviços urbanos para desenvolver suas atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade. Desse modo, para o município promover a política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor deve ser entendido como um instrumento de desenvolvimento local sustentável com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e rural” (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 46).

de fundo para qualquer tipo de discussão, desde a melhora do desempenho industrial, que é dependente das ações ambientalmente corretas, até as políticas públicas mundiais como a Agenda 21”.

No planejamento local, é necessário que o planejamento urbano vise ao planejamento rural, a fim de possibilitar a implementação das *smart rural communities*. A ideia do planejamento estratégico usado nas cidades se torna importante na área rural, visto que permite a viabilidade de implementação e eficiência das *smart rural communities*. Dessa maneira, o planejamento estratégico se torna um processo de gestão que apresenta o futuro das decisões institucionais, com base na formulação de objetivos, programas, metas e estratégias que, ao serem efetivadas, vão assegurar a eficácia do planejamento. Ao se instrumentalizar o planejamento estratégico, contribui-se para a utilização de instrumentos essenciais à boa gestão no âmbito rural.

O planejamento estratégico busca alternativas para implementar as *smart rural communities*, a sustentabilidade, o direito e as políticas públicas nos espaços rurais. No núcleo das *smart communities*, deve haver um conjunto de mecanismos sistêmicos, os quais permitam contextualizar e definir o estabelecimento de metas, o empreendimento de ações, a mobilização de recursos e a tomada de decisões, a fim de reduzir os problemas apresentados no Brasil.

A seguir, propõem-se algumas alternativas e pontos importantes que devem fazer parte do planejamento estratégico, trazendo diversos aspectos que vão contribuir para que as áreas rurais possam minimizar seus problemas. Inicia-se com o planejamento estratégico rural, o qual considera que os serviços devem ser fornecidos no longo prazo, promovendo a manutenção de vários sistemas, como a infraestrutura, ou seja, sistemas de transporte público, sistemas de esgoto e saneamento básico, educação etc. Também deve haver programas de saúde, segurança pública e educação, além de outros que permitam a permanência das pessoas no campo.

Devem ser elaborados procedimentos que busquem métodos de aprovação do modo como se está procurando o desenvolvimento econômico. Com base em tecnologias, é possível descobrir processos ordenados de produção e desenvolvimento, pautados na sustentabilidade e na preocupação social.

É impreterível, também, uma rotina de gerenciamento, uma vez que a tecnologia pode auxiliar o ser humano onde existem atividades repetitivas, tais como coleta de lixo e inspeção das construções. Essa tecnologia pode

ajudar no descarte de resíduos, sem que estes poluam o meio ambiente. Nesse caso, é fundamental a gestão rural no descarte de resíduos, na qual o poder público possa verificar a melhor alternativa de descarte, quer pela logística reversa, ou pelas empresas recicladoras no âmbito da comunidade, ou por uma maneira de utilizar a tecnologia para reciclar. Isso permite que se tenha uma intervenção de manejo, a qual admite que se possa controlar a poluição e conscientizar e educar o produtor rural na utilização de defensivos agrícolas, tão prejudiciais a ele e ao meio ambiente.

O método de descarte de lixo, na atualidade, é visto de maneira negativa, e uma das causas pode estar nas formas de produção existentes. É preciso que haja um olhar cíclico, em um cenário de transformação, no qual se encontrem maneiras de descarte, como, por exemplo, a produção de adubos naturais, o incentivo ao uso de energias limpas com menos uso de combustíveis fósseis, o método de descarte das embalagens de agrotóxicos, entre outros aspectos que podem ser repensados.

Outra preocupação diz respeito às mudanças climáticas, que são algo muito premente na atualidade. Por isso, é preciso práticas que sejam sustentáveis para a agropecuária, principalmente a brasileira, mas também para a espanhola. É primordial que se busquem contribuições e políticas públicas locais para a manutenção de serviços ecossistêmicos e restauração de biomas, além de uma forma ou um sistema produtivo que se pautem no baixo uso de carbono, ações que trazem a possibilidade de reduzir os impactos das mudanças climáticas na atualidade e no futuro.

É obrigatória uma matriz que ajude quem quer investir e quem quer produzir, mas, também, é preciso avaliar os riscos, buscando estratégias de adaptação a mudanças climáticas, a partir das quais exista o ajuste de um ordenamento territorial e legal aliada à redução da vulnerabilidade do produtor em virtude das mudanças do clima e de eventos externos. Por conseguinte, investimentos financeiros diretos são essenciais, como seguros de plantações com valores mais acessíveis.

O gerenciamento da terra é outra questão a ser abordada, pois é imprescindível uma política pública com base local, a qual vise gerenciar parcelas de plantações que são feitas de maneira insustentável, compensando outra parcela de modo altamente sustentável, posto que é fato a existência de produções insustentáveis, por isso, é preciso equilibrar essa realidade de maneira sistêmica.

Para esse gerenciamento, são fundamentais ações como: a redução de fertilizantes e adubos químicos; o uso de técnicas sustentáveis que permitam

evitar a poluição do solo, da água e do ar; a eliminação de agrotóxicos ou sua utilização de maneira racional, somente quando for necessário, não sendo permitida a utilização desses produtos advindos da ilegalidade, sob o risco de contaminar o solo e colocar em risco o produtor que os manipula; o uso de sistemas de captação de água das chuvas para sua utilização na irrigação dos produtos cultivados; não desmatar as florestas e áreas de preservação ambiental para a ampliação da produção; evitar desperdícios, utilizando, sempre que possível, técnicas de reciclagem; o uso de energias limpas; respeito às leis trabalhistas de quem trabalha no campo.

Graças ao uso da tecnologia, os serviços municipais na comunidade inteligente permitem efetivar recursos que são importantes para garantir os direitos básicos das pessoas, como água potável e saneamento básico, além da preservação de recursos naturais. Desse modo, os recursos humanos também devem estar nessa pauta, como mão de obra qualificada e condições de trabalho. É imperioso garantir os direitos trabalhistas e a questão da saúde ocupacional dos trabalhadores, que devem usar EPIs para aplicar agrotóxicos, necessitam saber que tipo de produto é proibido e causa mal à saúde, além de terem seus direitos garantidos pela legislação pátria. A tecnologia contribui para isso, demonstrando que o trabalho pode ser menos insalubre e perigoso. É vital a proteção aos riscos que o trabalho traz, a qual será garantida pelo Direito, por meio de uma legislação de proteção a esse trabalhador.

Outro ponto fundamental é a comunidade inteligente buscar a sustentabilidade com serviços municipais que apontem para a proteção dos ecossistemas, como proteção de bacias hidrográficas, cuidado com a pesca costeira, cuidado com as florestas e com o manejo da terra, entre outros aspectos. Também deve haver preocupação com os sistemas sociais, de modo que as famílias e as organizações comunitárias contem com serviços de saúde, educação, cultura etc. Portanto, se os aparelhos municipais não fornecerem esses serviços, as *smart communities* estão fadadas ao fracasso, posto que não conseguirão se sustentar, mesmo que haja o uso da tecnologia.

É necessário refletir sobre a elaboração de uma política nacional e local de educação, que seja articulada com um projeto de sustentabilidade no campo, além de verificar como se pode implementar propostas de atuação. Por intermédio da educação, permitir-se-á o uso das tecnologias, além da consciência cidadã, o que possibilitará a participação dos membros da comunidade rural na tomada de decisões referentes aos problemas e aos

acertos que acontecem em suas comunidades.

É essencial um estudo da realidade da comunidade, tanto da realidade socioambiental quanto da agroecológica, a fim de verificar como cada município agrícola averigua suas atividades e suas problemáticas. Assim, torna-se possível identificar as práticas inadequadas da produção e do beneficiamento e, a partir dessa avaliação, é possível criar políticas públicas que contenham técnicas de manejo do solo e de gestão voltadas ao tripé da sustentabilidade: econômico, social e ambiental. As políticas públicas locais são um caminho para resolver os problemas socioambientais locais, uma vez que permitem definir os problemas pontuais de determinada comunidade, os quais, provavelmente, não seriam abarcados em uma política pública nacional.

É por meio de um planejamento estratégico estruturado e bem alinhado, que se consegue tornar os produtores rurais competitivos, além de garantir que suas ações estejam pautadas nos pilares econômicos, sociais e ambientais da sustentabilidade. A consolidação das ações dos produtores rurais com base no tripé da sustentabilidade gera uma produção mais rentável e com qualidade ambiental, além de resultar em melhores preços, qualidade dos produtos, novos mercados, consolidação dentro dos mercados atuais, preservação ambiental, justiça equitativa, entre outros aspectos. Por isso, as políticas públicas locais são um caminho na consolidação do planejamento estratégico, em conjunto com o Direito e sua legislação.

É, sem dúvida, no espaço local que se sabe a realidade de cada comunidade, permitindo que esta seja ouvida e que suas decisões sejam acatadas e respeitadas pelo poder público, fortalecendo o sentimento de pertencimento e respeito com os demais e com o meio ambiente.

Existe a necessidade de mercados mais conscientes e que exijam produtos que vinculem a relação de qualidade à sustentabilidade, sendo necessário diretrizes de cumprimento e orientações que vão integrar o planejamento estratégico das comunidades inteligentes. São necessários protocolos e padrões de execução, os quais atendam às especificações para o emprego e o manejo do solo, além de ações para a utilização de recursos naturais, com a finalidade de preservar o meio ambiente e a segurança relacionada com a saúde do trabalhador rural envolvido na produção agrícola.

Outro fator importante é a tecnologia e sua gestão, o que permite o funcionamento das comunidades inteligentes. A tecnologia na agropecuária promove a ampliação da sustentabilidade, tendo como patamares aplicáveis a redução da emissão de gases de efeito estufa, a recuperação de

pastagens que estão degradadas e a integração da pecuária, lavoura e floresta com o sistema de plantio direto e o tratamento de dejetos de animais, contribuições que podem ser implementadas por políticas públicas locais, considerando a necessidade de cada município rural.

No Brasil, existem algumas estratégias para um planejamento estratégico. Segundo a Embrapa (VICENTE, 2018), evidenciam-se alguns indicadores de sustentabilidade para a adoção de inovações tecnológicas (Ambitec-Agro) e para a gestão ambiental de atividades rurais. Além disso, é necessário um controle biológico de pragas, um “método de controle racional e sadio, que tem como objetivo final utilizar esses inimigos naturais que não deixam resíduos nos alimentos e são inofensivos ao meio ambiente e à saúde da população”. Além disso, é necessária uma tecnologia eletrostática para aplicação de agrotóxicos: “método de pulverização eletrostática é tecnologia de ponta para os processos de controle fitossanitário de pragas mais racional, colocando diretamente na planta-alvo a quantidade de calda adequada, evitando os excessos e as perdas”. Como consequência, “testes apontam uma economia de até 70% no volume de calda e redução em até 20 vezes as perdas para o solo”.

Ademais, é essencial a participação em políticas públicas e programas de governo, o que demonstra a importância de políticas públicas de sustentabilidade. Ainda, é imprescindível um código florestal preocupado com as demandas de degradação ambiental. Algumas alternativas apresentadas por Vicente (2018) são o Plano ABC, cuja sigla “‘ABC’ vem da união das iniciais das palavras ‘Agricultura de Baixo Carbono’, termo inicialmente adotado para identificar as ações de mitigação de emissão de GEE na agropecuária, oriundo da expressão em inglês com o mesmo significado ‘Low Carbon Agriculture’”. Essa é uma política pública cuja composição é baseada em um “conjunto de ações que visam promover a ampliação da adoção de algumas tecnologias agropecuárias sustentáveis com alto potencial de mitigação das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs)”. Desse modo, essas tecnologias são: “Recuperação de Pastagens Degradadas, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), Sistema Plantio Direto (SPD), Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN), Florestas Plantadas e Tratamento de Dejetos Animais” (VICENTE, 2018).

Outra estratégia é a Política Nacional de ILPF, que apresenta “entre seus objetivos promover a recuperação de pastagens degradadas com a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta”. Há, além disso, a produção integrada (PI), a qual consiste em “um sistema de produção

que preconiza a adoção de um conjunto de boas práticas agronômicas”. Essa política objetiva “assegurar a qualidade e produtividade das culturas dentro de uma base sustentável, respeitando o meio ambiente e a saúde humana, com a geração de rentabilidade econômica e equidade social”. Tem-se a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), uma política de Estado, a qual tem como finalidade delinear uma tática conjunta “para reconhecer o papel estratégico de todos os tipos de biocombustíveis na matriz energética brasileira, tanto para a segurança energética quanto para mitigação de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa” (VICENTE, 2018).

Essas são algumas alternativas de políticas públicas utilizadas no Brasil que poderiam ser parte do planejamento estratégico, a fim de auxiliar na implementação de metodologias, objetivos e táticas para efetivar as *smart rural communities* e, principalmente, reduzir os problemas socioambientais existentes. É primordial um olhar para as comunidades rurais e seus problemas. Com isso, entende-se que é preciso analisar os problemas da comunidade local e as questões relacionadas ao desenvolvimento e aos serviços, o que acaba sendo fundamental para resolver os problemas, porque todos os cidadãos podem participar, sentindo-se pertencentes aos espaços onde vivem. São necessários investimentos municipais e apoio do poder público e privado em ações que respondam às necessidades, os problemas e as preocupações que existem nos municípios rurais. Por isso, as estratégias de serviços são importantes para beneficiar tanto o conhecimento quanto o recurso que as pessoas desses municípios e as instituições locais têm para contribuir na tomada de solução dos problemas que se apresentam. É obrigatório um processo que venha a analisar esses problemas e, por meio dele, deve ser possível educar e conscientizar as partes interessadas sobre as condições de prestação de serviços tecnológicos, financeiros, sociais e ecossistêmicos.

Por isso, para que se analise o problema da comunidade rural, é necessário estabelecer um processo, o qual vai reunir e discutir o conhecimento e as perspectivas dos agentes locais e, também, é preciso uma avaliação técnica para que se possa fornecer informações adicionais às partes interessadas, de modo que sejam úteis para a tomada de decisões e que garantam a precisão e o consenso no que tange a esses problemas locais. Com o conhecimento do que é oferecido na comunidade rural, têm-se bons benefícios, além de um processo que pode auxiliar no estabelecimento de prioridades de quais ações, programas e políticas públicas podem auxiliar no planejamento estratégico.

CONCLUSÃO

A partir do estudo desse artigo, ancorado com o referencial teórico das dimensões de Ignacy Sachs (1993), a fim de implementar a sustentabilidade apresentada na Conferência de Estocolmo, que apresentou o tripé econômico, ambiental e social, observou-se que a sustentabilidade pode ser vista como um direito de todos. Além disso, não existe uma única definição para o conceito de sustentabilidade, contudo, existem direcionamentos dos autores que permitem verificar e entender quais fatores se deve considerar ao avaliar a sustentabilidade e como esta pode estar atrelada ao princípio da subsidiariedade, que traz uma nova perspectiva do desenvolvimento comunitário.

Entende-se que é dever do Estado desenvolver políticas públicas que se pautem nas exigências de uma sustentabilidade que seja baseada na preocupação social, econômica e ambiental, para proteger e defender tanto o meio ambiente quanto as pessoas que vivem em sociedade, criando espaços de proteção e execução de um planejamento socioambiental. Com isso, defende-se que os municípios possam debater plenamente as matérias de interesse local relativas ao meio ambiente, visto que a legislação municipal não pode contrariar as normas da União, que são gerais, e nem as normas estaduais, muito embora lhe permitam a função de adequação das leis e diretrizes nacionais às particularidades locais.

Observou-se que não há uma única definição para a sustentabilidade, todavia, há direcionamentos dos autores que admitem averiguar e compreender quais os fatores que podem ser ponderados ao se aferir a sustentabilidade na sociedade hodierna. Além disso, almejam-se organizações e empresas que sejam sustentáveis e que possam crescer a partir de uma conscientização da melhoria nas condições ambientais, sociais e econômicas, permitindo, desse modo, que as pessoas e as empresas sejam socialmente sustentáveis. Para isso, existe a necessidade de uma mudança de racionalidade, a qual busque a preservação do meio ambiente e de seus recursos naturais, em conjunto com o ser humano em sua integralidade, sem distinção de qualquer natureza, ou seja, é necessária uma visão sistêmica acerca do crescimento econômico, desenvolvimento social e respeito ao meio ambiente e seus recursos naturais.

Por fim, verificou-se como é possível a implementação da sustentabilidade no âmbito agrícola como um direito da comunidade

local. Observou-se que são necessárias alternativas para a sustentabilidade no âmbito das comunidades rurais, em razão dos sérios problemas socioambientais existentes no mundo. Outro ponto abordado foi a utilização da tecnologia como elemento de redução dos riscos ambientais, uma vez que ela pode ser usada como uma alternativa no manejo agropecuário e na utilização de agrotóxicos, tão prejudiciais ao meio ambiente, ao produtor e ao consumidor final.

Já no terceiro e último tópico, foi analisada a gestão municipal das *smart rural communities*, como mecanismos de participação local e exequibilidade da sustentabilidade. Nesse tópico, apresentou-se um planejamento estratégico, com a finalidade de explicitar os principais processos, diretrizes e expectativas que são importantes nas comunidades rurais inteligentes.

O planejamento estratégico rural na esfera local é fundamental, visto que a falta dele permite que haja mudanças que podem ser negativas por ausência de uma diretriz que estabeleça o que pode ou não ser feito. O planejamento funciona em conjunto com o plano diretor, visto que precisa levar em consideração uma série de assuntos e temas relacionados ao desenvolvimento local, tais como a segurança alimentar, o combate à pobreza e à desigualdade social, a saúde, a cultura, a mobilidade social e a educação.

Portanto, o planejamento das ações é fundamental nesse momento de concretização das *smart rural communities*, posto que ele vai identificar e analisar as metas de ação, as quais constituem os objetivos que a comunidade quer buscar, por meio dos quais se torna possível verificar as diretrizes e prioridades para alocar os recursos. Com as metas, torna-se possível orientar o poder público, o poder privado, os especialistas e a população para que se desenvolvam programas ou políticas públicas específicas e, assim, se concretize a visão da comunidade em metas que são mensuráveis e que objetivem a preocupação social, ambiental e econômica, trazendo o viés da sustentabilidade às comunidades inteligentes.

A implementação dos planos de ação precisa buscar parcerias e, às vezes, vai requerer ajustes operacionais e reorganização institucional, o que é norma, visto que somente depois de implementadas é que se verificam os acertos e erros do plano. Também precisam ser observados os procedimentos administrativos e jurídicos preexistentes, a divisão de responsabilidades entre os entes públicos e os acordos contratuais, os quais devem ser ajustados de modo que permitam a transparência e a participação de todos, quer usuários de serviços, quer instituições parceiras que irão auxiliar na

prática. É necessário que os municípios rurais efetivem reformas internas, com a finalidade de apoiar parcerias e projetos externos, além do que devem monitorar e fiscalizar o trabalho que está sendo efetuado nas *smart rural communities*.

Em suma, o planejamento estratégico rural, dentro de seu plano de ação, deve conter um planejamento técnico-produtivo, o qual contenha componentes técnicos e limitações das propriedades, no qual se pode verificar o fluxo interno de produção, no qual a tecnologia pode averiguar quantos e quais insumos podem ser utilizados no decorrer do tempo, além do que pode examinar e estimar se a produção precisa de defensivo agrícola e planejar os investimentos, buscando a máxima eficiência produtiva, otimizando o uso de insumos, o que gera a sustentabilidade. Outro ponto central é o planejamento mercadológico, uma vez que é necessário planejar a compra e venda de produtos, verificando o melhor preço e as melhores vendas, com o objetivo de analisar o comportamento do mercado e verificar a disponibilidade de insumos e de produtos, fazendo uma estimativa financeira, averiguando se esses recursos comportam a capacidade de investimento.

O planejamento estratégico rural é o resultado de uma série de variáveis e é vital para o resultado das atividades que se almeja desenvolver, como o caso da implementação das *smart rural communities*. Ele agrega diversos componentes e oferece uma visão sobre os acertos e erros e o que deve ser feito para definir e alinhar as tomadas de decisões, reiterando que a participação de todos é essencial. Esse planejamento se configura como o gerenciamento de políticas, que abrange desde o risco até o sucesso de tais políticas. Um planejamento bem elaborado e com diretrizes definidas representa uma grande vantagem competitiva, pois é a diferença entre se ter um resultado positivo e negativo, que vai sustentar o meio rural diante das incertezas econômicas, sociais e ambientais da atualidade.

A produção agrícola gera externalidades que afetam as sociedades, mas se houver a utilização de um planejamento estratégico e de políticas públicas locais, será possível reduzir os riscos ambientais e sociais da produção, além de incentivar as pessoas a ficarem nas comunidades rurais a fim de produzir e, com isso, minimizar o problema da despovoação rural. Todas essas questões devem ser avaliadas, por isso, um bom planejamento estratégico, o qual vise desenvolver um sistema de serviço municipal rural é fundamental, posto que poderá garantir sistemas que distribuam serviços de maneira equitativa e que sejam sustentáveis, por serem economicamente

viáveis e capazes de contribuir para a comunidade e proteger o meio ambiente e seus recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A.; GUDYNAS, E. El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. In: ROJAS, M. (coord.). *La medición del progreso y bienestar: propuestas desde América Latina*. México, DF: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2011.

ARENDT, H. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BARBIERI, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. Petrópolis: Vozes, 2003.

BODNAR, Z. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. *Revista Jurídica Cesumar*, Maringá, v. 11, n. 1, p. 325-343, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/download/1885/1262/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

CAVALCANTI, C. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos da realização econômica. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

CRUZ, P. M.; REAL FERRER, G. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 36, n. 71, p. 239, dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n71p239/30798>. Acesso em: 1 set. 2019.

FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. São Paulo: Fórum, 2009.

GEORGESCU-ROEGEN, N. *O decrescimento: entropia, ecologia e economia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

GINGRAS, Y. *Éloge de l'homme techno-logicus*: Saint-Laurent: Fides, 2005. (Coleção Les grandes conférences).

ICLEI – INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES. *The local agenda 21 planning guide: an introduction to sustainable development planning*. Toronto: ICLEI, 1996. Disponível

em: https://www.idrc.ca/sites/default/files/openebooks/448-2/index.html#page_1. Acesso em: 3 abr. 2020.

LEFF, E. Decrecimiento o desconstrucción de la economía: hacia un mundo sustentable. *Revista Polis*, v. 7, n. 21, 2008, p. 81-90.

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

LEFF, E. Racionalidad ambiental y diálogo de saberes: sentidos y senderos de un futuro sustentable. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 7, p. 13-40, jan./jun. 2003.

LEFF, E. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

LÉVY, P. *A conexão planetária: o mercado, o ciberespaço, a consciência*. São Paulo: Editora 34, 2001.

LODDER, C. A. Planejamento regional: o ponto de vista rural. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 807-8016, dez. 1976.

MENDES, J. M. G. Dimensões da sustentabilidade. *Revista das Faculdades Santa Cruz*, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-59, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.santacruz.br/v4/download/revista-academica/13/cap5.pdf>. Acesso em: 1 set. 2019.

MORIN, E.; KERN, A. B. *Terra pátria*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002.

NALINI, J. R. *Ética ambiental*. Campinas: Millennium, 2001.

NASCIMENTO, D. T.; CAMPOS, E. T.; SCHENINI, P. C. Estatuto da cidade: um instrumento democrático para o ordenamento territorial urbano. In: NASCIMENTO, D. T.; CAMPOS, E. T.; SCHENINI, P. C. (orgs.). *Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável*. Florianópolis: Papa-livro, 2006.

NASCIMENTO, D. T.; CAMPOS, E. T.; SCHENINI, P. C. Estatuto da cidade: um instrumento democrático para o ordenamento territorial urbano. *Katálysis*, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 181-192, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6460/6304>. Acesso em: 17 abr. 2020.

NEVES, L. S. *Sustentabilidade: anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade*. Curitiba: Juruá, 2011.

PENNA, C. G. *O estado do planeta: a sociedade de consumo e degradação ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

REAL FERRER, G. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿construimos juntos el futuro? *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 17, n. 3, p. 310-326, set./dez. 2012.

RUSCHEL, C. V.; PORTANOVA, R. Desenvolvimento e meio ambiente: que rumo o direito deve seguir? *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 10, n. 1, p. 24-45, 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/download/7158/4057>. Acesso em: 6 abr. 2020.

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

SACHS, I. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SANT'ANNA, M. S. Planejamento urbano e qualidade de vida – da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (coords.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, B. S. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. In: CHAUI, M.; SANTOS, B. S. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.

SAULE JÚNIOR, N. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (orgs.). *O planejamento do município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 41-52. (Cadernos Pólis, 8).

SCRUTON, R. *Filosofia verde: como pensar seriamente o planeta*. São Paulo: É Realizações, 2016.

SENADO FEDERAL. ONU estabelece três pilares para o desenvolvimento sustentável dos países: econômico, social e ambiental. *Revista Em Discussão* Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/em-discussao/rio20/temas-em-discussao-na-rio20/onu-estabelece-tres-pilares-para-o-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises-economico-social-e-ambiental.aspx>. Acesso em: 1 abr. 2020.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: 2008.

VICENTE, M. EMBRAPA destaca as contribuições da pesquisa para a sustentabilidade. *NEO MONDO*, jun. 2018. Disponível em: <http://www.neomondo.org.br/2018/06/28/agricultura-e-meio-ambiente/>. Acesso em: 13 abr. 2020.

WARD, J. *The smart rural community*. Arlington: The Rural Broadband Association, 2012. Disponível em: <https://www.ntca.org/sites/default/files/documents/2017-12/TheSmartRuralCommunity.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2020.

WILSON, E. O. *O futuro da vida: um estudo da biosfera para a proteção de todas as espécies, inclusive a humana*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

ZYLBERSZTAJN, D.; LINS, C. *Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

Artigo recebido em: 29/12/2020.

Artigo aceito em: 02/08/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

CALGARO, C.; HERMANY, R. O direito à sustentabilidade local em Ignacy Sachs: uma abordagem a partir do planejamento estratégico no âmbito das *smart rural communities*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 37-68, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2059>. Acesso em: dia mês. ano.

CONSULTA INDÍGENA COMO MECANISMO ESPECIAL DE *ACCOUNTABILITY* SOCIAL¹

Leonardo Javier Castillo Cárdenas²

Universidad de La Frontera (UFRO)

Soledad Alejandra Morales Trapp³

Universidad de La Frontera (UFRO)

Danko Igor Jaccard Riquelme⁴

Universidad de La Frontera (UFRO)

RESUMEN

La Consulta Indígena es un mecanismo especial de participación para lograr consentimiento en la implementación de decisiones jurídicas y/o políticas que les afecten. Constituye la base del Convenio 169 de la OIT, pudiendo descubrir una dimensión de rendición de cuentas. El objetivo del trabajo es identificar elementos de *accountability* en la Consulta Indígena utilizando dos tipos de categorías de análisis: aquellas extraídas desde las precisiones conceptuales del *accountability* y aquellas orientaciones concretas y explícitas provenientes del diseño particular de la Consulta Indígena y su implementación en Chile. Se presentan las categorías de *accountability* social existentes en el diseño actual de la Consulta Indígena en Chile distinguiendo su potencial dentro de la responsabilización social como mecanismo de participación ciudadana, utilizando la metodología del análisis documental de contenido. Como resultado, planteamos una matriz de análisis, concluyendo que la Consulta indígena para lograr constituirse efectivamente en un mecanismo de *accountability* social requiere de la mejora sustancial de los estándares normativos, así como de rediseños, reestructuraciones y articulación con otros mecanismos existentes. Lo

1 Este trabajo fue financiado por el Proyecto de Investigación DIUFRO DI19-0098 de la Dirección de investigación de la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile.

2 Doctorando en Derecho Privado. Máster Universitario en Análisis Económico del Derecho. Magíster en Política y Gobierno. Académico Investigador, Departamento de Ciencias Jurídicas, Universidad de La Frontera. Abogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9587-2343> / e-mail: leonardo.castillo@ufrontera.cl

3 Doctoranda en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas. Académica Investigadora, Escuela de Derecho, Universidad de La Frontera. Abogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9648-8316> / e-mail: soledad.morales@ufrontera.cl

4 Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Master of Arts in Ethnicity and Multiculturalism. Académico e Investigador de la Universidad de La Frontera. Abogado. E-mail: danko.jaccard@ufrontera.cl

anterior sin perjuicio de otros factores que permitan de manera simétrica, de buena fe, un involucramiento activo e influencia efectiva en cada etapa.

Palabras clave: *accountability* social; consulta indígena; participación ciudadana; rendición de cuentas.

INDIGENOUS CONSULTATION AS A SOCIAL ACCOUNTABILITY MECHANISM

ABSTRACT

The Indigenous Consultation is a special participation mechanism to obtain consent in the implementation of legal and/or political decisions that affects indigenous people. It constitutes the basis of ILO Convention 169th, being able to discover a dimension of accountability. This paper's objective is to identify elements of accountability in the Indigenous Consultation using two types of analysis categories: those extracted from the conceptual clarifications of accountability, and those concrete and explicit orientations from the particular design of the Indigenous Consultation and its implementation in Chile. The existing categories of social accountability in the current design of the Indigenous Consultation in Chile are presented, distinguishing its potential within social responsibility as a mechanism for citizen participation, using documentary analysis as work methodology. As results, this work proposes an analysis matrix, concluding that the Indigenous Consultation, in order to become an effectively mechanism of social accountability, requires a substantial improvement in normative standards, as well as redesigns, restructuring and articulation with other existing mechanisms. The foregoing notwithstanding to other factors that allow symmetrically, in good faith, an active involvement and effective influence at each stage.

Keywords: *accountability; citizen participation; indigenous consultation; social accountability.*

INTRODUCCIÓN

El Convenio n. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) –en adelante “el Convenio” – fue adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en el marco de la 76ª reunión, celebrada el 27 de Junio de 1989, en cooperación con el sistema de la Organización de Naciones Unidas. Este instrumento es fruto de un consenso entre los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo y en el ejercicio de su misión de promoción de la justicia social y los Derechos Humanos laborales, y busca aplicar medidas para superar la discriminación histórica que han sufrido estos grupos.

El Convenio constituye no solo el piso sino también el techo de los derechos indígenas en el derecho internacional, toda vez que es el único instrumento vinculante del Sistema de Naciones Unidas referente a pueblos indígenas y constituye el corolario de una larga lucha de las organizaciones indígenas en el seno de los órganos de las Naciones Unidas. Desde los años setenta a fin de obtener el reconocimiento a derechos colectivos diferenciados en función del grupo, se culmina con la revisión del Convenio n. 107 sobre “Poblaciones Indígenas” de 1957 y la dictación del Convenio n. 169 sobre “Pueblos Indígenas y Tribales” en su reemplazo en 1989.

Además, el Convenio hace referencia a diversos derechos relativos a los pueblos indígenas, fundamentándose en el respeto a las diversas culturas y formas de vida, reconociéndoles derechos colectivos, tales como el territorio, el trabajo, la salud, la seguridad social, la cooperación, la religión, las lenguas, al acceso a los recursos naturales, las instituciones tradicionales o el derecho consuetudinario. Derechos que pueden clasificarse en torno a 4 grandes ejes: derechos políticos o participativos, derechos a la tierra y territorio; derechos sociales y culturales y derecho propio. Entre los derechos políticos encontramos el derecho a la Consulta Indígena, la que constituye la piedra angular del tratado y su objetivo consiste el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus prioridades en el contexto de los procesos de desarrollo. Y es aquí, donde se consagra el principio fundamental de la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre medidas y/o proyectos que les afecten, el cual se ve cristalizado en la institución de la Consulta Indígena.

En Chile, el Convenio constituye un largo anhelo de las organizaciones indígenas correspondiendo a uno de los ejes de la política indígena

comprometidos en el proceso de retorno a la democracia. Luego de un extenso proceso de tramitación legislativa, fue promulgado a través del Decreto Supremo n. 236 del año 2008, emanado del Ministerio de Relaciones Exteriores, entrando en vigencia un año después de su aprobación por el Congreso, el 15 de Septiembre del año 2009. En virtud de este tratado internacional, obligatorio para todos los Estados que lo han suscrito, el Estado de Chile se obliga en tanto estas normas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico, a realizar procesos de Consulta Indígena cada vez que se decida implementar medidas (ya sea, de políticas públicas, legislativas o administrativas) susceptibles de afectar directamente a uno o más pueblos indígenas, adquiriendo este deber al ratificar el Convenio.

En el presente trabajo, trataremos de reconocer ciertas particularidades en la Consulta Indígena como mecanismo de participación con características especiales, que permiten que sea considerada también, un mecanismo de rendición de cuentas. De este modo, se buscará identificar los elementos de *accountability* que pudieran estar presentes en la Consulta. Para esto, se utilizarán dos tipos de categorías de análisis: aquellas extraídas desde las precisiones conceptuales del *accountability* y aquellas orientaciones concretas y explícitas que provienen del diseño particular de la Consulta Indígena y cómo ha sido implementada en Chile. Así, se dará cuenta de las categorías de *accountability social* presentes en el diseño actual de la Consulta Indígena en Chile, distinguiendo qué potencial dentro de la responsabilización social tiene este mecanismo particular de participación ciudadana. Todo esto, utilizando la metodología del análisis documental de contenido de la regulación establecida y documentos que profundizan en las características, y principalmente, en la implementación de la Consulta Indígena en Chile.

1 LA CONSULTA INDÍGENA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En primer lugar, debe señalarse que toda forma de participación ciudadana es por definición política, debido a que “su ámbito de acción reside en el espacio público donde los sujetos y sus organizaciones interactúan con los diferentes niveles de gobierno”, a lo que se debe agregar que aquella se realiza con el fin de “intentar influir, orientar o modificar la toma de decisiones a favor de intereses colectivos, comunitarios o sectoriales”, y no sólo eso, sino que también con el objetivo de “ejercer algún grado de

supervisión y control sobre el quehacer gubernamental”, lo que en definitiva, viene a constituir el fundamento de los mecanismos de rendición de cuentas o *accountability* (CASAS, 2012, p. 61).

De este modo, de acuerdo a lo que plantea Isunza en Canto, ambos conceptos buscan enlazarse con el fin de establecer una nueva “forma de concebir las relaciones entre la sociedad y el Estado”, que se entiende como una nueva etapa en la discusión de los procesos de democratización que va más allá de las relaciones tradicionales entre gobernantes y gobernados. (CANTO, 2010, p. 231). El concepto de *accountability*, rendición de cuentas o responsabilización, para Isunza Vera (2004) evoca la “acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo”. Siguiendo a Insunza Vera (2004, p. 344), el uso de este término se relaciona con las nociones de enumeración y justificación, pero también con la idea de sanción como resultado lógico de las dos primeras, suponiendo “la creación de un mecanismo, que es más bien un interfaz, definido como un espacio relacional”. Es en este nuevo espacio relacional, donde los ciudadanos podrán llevar a cabo las acciones que comprende el *accountability* como forma de participación ciudadana.

Por su parte la Consulta Indígena, hace referencia al derecho de los pueblos indígenas a participar de la toma de decisiones, medidas o proyectos que los afecten directamente. Esto, a la vez, constituye un deber para los Estados como principio fundamental de gobernanza, desarrollo inclusivo, paz social, prevención y resolución de conflictos en el contexto de las relaciones interculturales, a fin de frenar la discrecionalidad del Estado en la formulación de políticas públicas que dicen relación con los pueblos originarios. De este modo, los conceptos de participación y consulta indígena se encuentran relacionados directamente, desde la propia conceptualización que propone el Convenio n. 169.

En este sentido, el Convenio n. 169 establece en su Artículo 6 (1), que los gobiernos deberán, al aplicar las disposiciones del Convenio, letra a) “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, agregando inmediatamente como letra b) la obligación de los gobiernos de “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de

otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”. Por su parte, la letra c) insta la obligación de los gobiernos de “establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. A lo que debe agregarse que, el Artículo 6 (2), establece como obligación para los gobiernos el que los procesos de Consulta Indígena llevados a cabo en aplicación del Convenio, “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

En consonancia con esta norma, el Artículo 7 (1) del Convenio señala que los pueblos indígenas deben “tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera”, agregando que los pueblos indígenas deben tener el derecho “de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”, además del derecho a “participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo, lo que comprende al Estado en todas sus dimensiones, ya sea, nacional regional y local susceptibles de afectarles directamente”.

De este modo, para el Convenio n. 169, la participación de los pueblos indígenas no sólo debe ser unidireccional o reaccionaria, sino que, implica como objetivo que sean capaces de intervenir en las decisiones, programas, medidas y/o actividades que les afecten, incluso mencionando la facultad de ejercer control sobre las mismas, abriendo la puerta con esto al nivel más avanzado de *accountability*. De manera que, no sólo se trata de entregar y/o acceder a las solicitudes de información que realicen los pueblos indígenas o sus integrantes, sino que, del establecimiento de procedimientos que supongan un dialogo genuino entre partes en condiciones de simetría, siendo este el espíritu de todas las disposiciones del Convenio que versan sobre esta materia.

Lo anterior, también se ve reflejado en lo dispuesto en el Artículo 33 (1) del Convenio, donde se señala que aquella autoridad responsable del Convenio, “deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados”, agregando que debe asegurarse “que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño

de sus funciones”, complementando en el Artículo 33 (2), con el contenido obligatorio de dichos programas, los que no sólo deben incluir según señala la letra a), “la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio”, sino que también, de acuerdo a la letra b) “la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados”, retomando el concepto de control.

Es así como, la participación constituye un deber del Estado que emana no sólo de lo establecido por el Convenio n. 169, si no que también desde el legislador nacional. Así, el año 1993 al entrar en vigencia la Ley n. 19.253 que “Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena”, más conocida como “Ley Indígena”, establece un “Título V”, denominado “sobre la participación”, que en su párrafo 1º: “De la Participación Indígena”, compuesto por los Artículos 34 y 35. De este modo, se consagra el derecho a que las opiniones de las organizaciones indígenas sean escuchadas y consideradas por parte de los servicios de la administración del Estado y las organizaciones de carácter territorial cuando se traten materias que tengan injerencia o relación con cuestiones indígenas, indicando además que aquellos “deberán estar representados en las instancias de participación que se reconozca a otros grupos intermedios”. Ambos Artículos, hoy deben leerse en el sentido que expresa el Artículo 6 del Convenio n. 169⁵.

Por su parte, en materia ambiental de acuerdo al Artículo 4º inciso 1º de la Ley n. 19.300 “Sobre Bases Generales del Medio Ambiente” de 1994, el legislador estableció como deber del Estado, el fortalecer la participación ciudadana, entendiéndose como un principio fundamental en ambas legislaciones. En este sentido, del Convenio n. 169 no sólo emana la obligación de implementar sus disposiciones de buena fe, sino que también la obligación de ser garante de que los Pueblos Indígenas participen de los procesos y decisiones que los involucran, particularmente a través de la Consulta Indígena. Lo anterior, en tanto la mayoría de las disposiciones del Convenio hacen hincapié en que los procesos de planificación, coordinación, ejecución y evaluación de cualquier medida y/o decisión que se adopte, deben serlo en colaboración con los Pueblos Indígenas, para lo cual

5 Varios autores, sostienen que, atendido el rango superior del Convenio n. 169 de la OIT, éste viene en modificar, complementar e incluso derogar, ciertas disposiciones de la Ley n. 19.253 (Ley Indígena), entre ellas las arriba citadas, las cuales deben ser entendidas bajo el prisma del Artículo 6 del Convenio en lo atinente a la Consulta Indígena. Transformándose en un mandato y no en una recomendación la obligación de participación como lo establecen los artículos de la Ley n. 19.253.

los Estados signatarios deben establecer mecanismos de participación y consulta que resulten adecuados de acuerdo a las costumbres y valores de los propios Pueblos Indígenas.

De esta manera, se consagra que la participación constituye la piedra angular del Convenio n. 169, en tanto, sin la garantía e implementación de este derecho no es posible la aplicación del resto de los derechos que consagra dicho instrumento internacional. Esto no es muy lejano a lo que ocurre en las democracias modernas, donde la participación ciudadana también se constituye en un principio fundamental para la gobernanza y el desarrollo sostenible e inclusivo que necesariamente debe permear el Estado en todas sus dimensiones, desde la nacional hasta los niveles locales. En un sentido similar, la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo decimonoveno señala que:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (NACIONES UNIDAS, 2008).

A nivel reglamentario operativo, el deber de consulta se encuentra regulado en el Decreto n. 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social que Aprueba el Reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena en virtud del Artículo 6 n. 1, Letra a) y n. 2 del Convenio n. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, conocido como “Reglamento General de Consulta”, establece las etapas del procedimiento indicando que aquellas son “planificación del proceso de consulta; entrega de información y difusión del proceso de consulta; deliberación interna de los pueblos indígenas; diálogo y, sistematización, comunicación de resultados y término del proceso” (LEPPE GUZMAN, 2015, p. 377), reafirmando que la deliberación y el diálogo como componentes participativos son imprescindibles.

Del mismo modo, cabe señalar que el Decreto n. 40 del Ministerio del Medio Ambiente del año 2013, en el cual se contiene el Reglamento para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se indica en el artículo 83 que las Comisiones de Evaluación o el Director Ejecutivo corresponde “establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad”. También se establece que para la implementación de dichos mecanismos el Servicio “podrá solicitar la colaboración de los órganos de la administración del Estado con competencia ambiental o con competencia en materia de desarrollo comunitario, social o indígena

y/o de participación ciudadana”. Además, “el Servicio deberá realizar actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación, con la finalidad de que ésta conozca el procedimiento de evaluación ambiental, los derechos de los cuales disponen durante él, el tipo de proyecto o actividad en evaluación que genera la participación y los principales efectos de dicha tipología”. De este modo coincidimos con Lepe que “el Servicio de Evaluación Ambiental se encuentra habilitado normativamente para diseñar procedimientos particulares, caso a caso” (LEPPE GUZMAN, 2015, p. 377), de manera que el llamado a respetar, promover e implementar la participación como un deber del Estado, también se materializa a través de la creación de nuevos procedimientos de participación.

Finalmente, se debe aclarar que, por una parte, para efectos de procedimiento muchas veces se hacen diferencias entre ambos conceptos, sin perjuicio de que en cierta normativa se establecen las prerrogativas que comprende la participación ciudadana, entre las que se encuentran los derechos al acceso a la información y conocer los procedimientos, a formular observaciones y obtener respuesta fundada sobre ellas. Por otra parte, existen diferencias con la Consulta Indígena, en tanto ésta se encuentra regida por ciertos principios buena fe, procedimiento apropiado, carácter previo, libre e informado. Sin embargo, al definirla como un mecanismo que busca “facilitar la participación informada de los grupos humanos específicos afectados, permitiéndoles influir en forma efectiva”, la directa relación entre ambos conceptos es innegable.

Otra cuestión que también es necesario mencionar es el carácter no vinculante de la Consulta Indígena. Ello provoca una serie de dificultades tanto respecto de la no validación por parte de la comunidad consultada, la autoexclusión de los procesos, y la sensación de que se está frente a una *mise en scène*, más que frente a un procedimiento necesario, regulado y que además está sujeto a los principios señalados a marras.

Se agrega que, es posible encontrar esta relación que podría calificarse como de género a especie, si se analiza la reglamentación de la Consulta Indígena contenida en ciertas instituciones, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de donde se desprende que “nada obstaría a que un mismo estudio de impacto ambiental diera origen tanto a una etapa de participación ciudadana como a un proceso de consulta indígena, en

forma paralela” (LEPPE GUZMAN, 2015, p. 378-380), esto debido a que ambos mecanismos buscan materializar la efectiva participación de los involucrados en las decisiones intentando que se logre un determinado nivel de incidencia en las mismas.

En este sentido, la participación contemplada en el Convenio n. 169, tiene un carácter diferencial, toda vez que se encuentra dirigida a incorporar en el proceso de toma de decisiones a colectivos que históricamente se encuentran fuera de los ámbitos tradicionales de participación. Por esto, en este nivel se debe necesariamente, tener en consideración esta dimensión, debiendo adaptarse a la cultura, la cosmovisión y los procedimientos propios de los Pueblos Indígenas, siendo la buena fe un elemento central en el desarrollo de la misma. Así, huelga tener presente que la Consulta Indígena busca en último termino la obtención de un consentimiento previo, libre e informado de los Pueblos Indígenas frente a la formulación de políticas desde el Estado.

Además de la Ley Indígena, la Ley n. 19.300, el Decreto n. 66 de 2013 y el Decreto n. 40 de 2013 ya señalados, en enero de 2020 se presentó el “Proyecto de reforma constitucional que incorpora la consulta indígena al texto de la Carta Fundamental” identificado con el Boletín n. 13169-07 iniciado en moción parlamentaria en el Senado encontrándose actualmente en su primer trámite constitucional, sin urgencia. La moción pretende incorporar al inciso primero del Artículo 5° de la Constitución Política la consulta a los pueblos indígenas como ejercicio de la soberanía⁶. Otra iniciativa, también reciente, ingresada en marzo de 2020, es la que busca suspender los plazos establecidos en la Ley n. 19.300 para que los organismos competentes realicen procesos de participación ciudadana, así como de consulta indígena, y se pronuncien sobre las declaraciones y estudios de impacto ambiental, mientras se encuentre vigente el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe o sus prórrogas. Esta moción, ingresada en la Cámara de Diputados, está identificada con el Boletín n. 13349-12, no cuenta con urgencia y se encuentra hoy archivada.

2 CONSULTA INDÍGENA Y *ACCOUNTABILITY SOCIAL*

Es posible determinar ciertas características que permiten que los mecanismos de participación puedan ser considerados, a la vez, mecanismos

⁶ El texto propuesto de ser aprobado quedaría del siguiente tenor: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, de la consulta a los pueblos indígenas reconocidos por la ley, cada vez que el Estado afecte sus intereses también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

de rendición de cuentas, de modo que, a continuación, se buscará identificar los elementos de *accountability* que pudieran estar presentes en la Consulta Indígena. Para esto, se utilizarán dos tipos de categorías de análisis: aquellas extraídas desde las precisiones conceptuales del *accountability* y aquellas orientaciones concretas y explícitas que provienen del diseño particular de la Consulta Indígena y de la normativa que ha regulado su implementación en Chile. Así, se dará cuenta de las categorías de *accountability social* presentes en el diseño actual de la Consulta Indígena en Chile, distinguiendo qué potencial dentro de la responsabilización social tiene este mecanismo particular de participación ciudadana, desde donde se podrán proponer rediseños, reestructuraciones e incluso, articulaciones con otros mecanismos que puedan contribuir a que la Consulta Indígena cumpla los fines para los que fue concebida originalmente.

En primer lugar, se debe señalar que el control que realiza la ciudadanía sobre las actuaciones de sus gobernantes a través del *accountability*, puede clasificarse de distintas maneras y así, de acuerdo cómo opera y a la relación que existe entre quienes participan de él, se puede distinguir, siguiendo a Guillermo O'Donnell (2004), entre controles horizontales y verticales, donde *accountability* horizontal remite a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado, realizándose la vigilancia a partir de contrapesos institucionales a través de los cuales otras agencias del propio Estado monitorean a diferentes autoridades, tratándose de un mecanismo intra-Estado, donde aquel se vigila a sí mismo (NATAL MARTÍNEZ, 2006). Es lo que se conoce como división de poderes o sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) originado en el liberalismo político (MARAVALL, 2003, p. 174).

También, existe el *accountability* diagonal que hace referencia a un control que se produce desde la cooperación entre ciudadanos (de manera individual u organizados) e instituciones con mandato específico para ejercer control sobre la gestión del gobierno, como ocurre en el caso chileno con la Contraloría General de la República, esto es, instituciones encargadas de la rendición horizontal de cuentas por mandato o rendición de cuentas asignada y de esta forma supervisan la gestión pública y política (GARCÍA, 2014). Por su parte, el *accountability* vertical, describe una relación entre desiguales, haciendo referencia al control que ejerce la ciudadanía, de modo que, es la sociedad quien controla las acciones del Estado (ISUNZA VERA, 2003). Para O'Donnell (1998 *apud* CANTO, 2010, p. 241), este tipo de *accountability* se conforma de mecanismos de

control provenientes de variadas fuentes, tales como las elecciones, las demandas sociales, o los medios de comunicación que hacen visibles las demandas y los actos ilícitos de las autoridades públicas.

Así, los autores mencionan al voto de los electores, la labor de las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación como instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal, clasificándolos como parte de la segunda vertiente: la rendición de cuentas vertical (UGALDE, 2002). Dentro del *accountability* vertical, se distinguen tres clases: interna, electoral y social, haciendo referencia, en el primer caso, a un tipo de control burocrático o hacia abajo, correspondiente a aquel que ejercen políticos electos a las jefaturas de la burocracia hacia quienes se ha delegado la implementación de las políticas públicas y, junto con ello, se refiere a los casos en que los niveles superiores de la burocracia ejercen control administrativo hacia los inferiores jerárquicos, orientándose a que los “principales” logren controlar a sus “agentes”, con el fin de alcanzar la eficiencia en la gestión pública (GARCÍA, 2014, p. 291).

Por su parte, el *accountability* vertical electoral hace referencia a las elecciones como mecanismo para materializar la responsabilidad de los gobiernos (DWORAK, 2003, p. 45), las que además se constituyen en dispositivos de representación y operan como *accountability* hacia arriba (GARCÍA, 2014, p. 291). Cabe señalar que O’Donnell (2004) consideraba que las elecciones constituían el mecanismo de *accountability* vertical por excelencia por la transcendencia de las elecciones como forma de control desde la ciudadanía, donde las sanciones se ejercen al no reelegir al partido en el gobierno o castigando a un representante negándole un segundo periodo.

Hoy en día sabemos que la participación de los ciudadanos (no sólo entendida como control) se extiende mucho más allá del voto, y es allí donde nace el concepto de *societal accountability* acuñado por Peruzzotti & Smulovitz (2002), el cual se enmarca dentro del *accountability* social vertical. Este tipo de control, señalan los autores, se encuentra conformado por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación, descansando en medidas basadas en la crítica moral y pública (UGALDE, 2002, p. 32). Dworak (2003, p. 46) las describe como “acciones de participación ciudadana institucionalizadas, orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones que promueven la rendición de cuentas”. En este sentido, las sanciones se constituyen en “exhibir y descalificar al gobierno por determinadas

acciones”, pudiendo evolucionar hacia un castigo en las urnas (UGALDE, 2002, p. 32-33). Del mismo modo, se constituye en una sanción el hecho que la participación organizada puede ejercer presión para que se tome una determinada decisión pública (DWORAK, 2003).

A lo que debe agregarse que, las acciones de rendición de cuentas vertical pueden, en un periodo posterior, detonar la vigilancia horizontal, en tanto ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios, dado que las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones dirigidas a denunciar y dejar en evidencia a aquellos funcionarios públicos que han faltado a la honestidad, probidad o transparencia (UGALDE, 2002). De este modo, la *societal accountability*, conceptualizada también como rendición de cuentas social, *social accountability*, auditoría, control o contraloría social, hace referencia al “conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público” (CUNILL GRAU, 2009, p. 5).

Respecto del concepto de *accountability* y su aplicación, existen diversos tipos de control sobre las actuaciones estatales, los que pueden agruparse dependiendo de quien lo ejerce y del nivel de profundidad que alcanzan, en tanto, que los mecanismos de participación sean diseñados para obtener la opinión de los sujetos, ciertamente no tiene los mismos efectos que si son diseñados como espacios de deliberación, cooperación y concertación entre el Estado y la sociedad (CUNILL & GAC, 2013). Así, en relación a su nivel de profundidad, se distinguen tres dimensiones básicas; en primer lugar, una informativa, que como su nombre lo indica, busca saber qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos transparentando información mediante la narración de acciones y resultados, entregando datos relevantes relativos a la gestión realizada.

En segundo lugar, una dimensión explicativa, también denominada argumentativa, en tanto en ella se justifica lo hecho o por hacer, entregando razones, reflexiones y juicios, enunciándose justificaciones por las acciones y resultados obtenidos, en este nivel es posible evidenciar el proceso denominado *answerability* o responsabilidad, en el cual los ciudadanos tienen el derecho a exigir cuentas, a escrutar e interrogar a quien rinde cuentas y pedirle explicaciones y razones de sus decisiones, de modo que implica exigir a quien rinde cuentas que justifique sus actos: debe argumentar qué ha hecho y por qué lo ha hecho, y en consecuencia, de acuerdo a Tsai (2011 *apud* GARCÍA, 2014, p. 305) “este nivel requiere la existencia del nivel

informativo porque es necesaria la transparencia respecto a las acciones de quien rinde cuentas”.

Por último, una dimensión exigitiva, que de acuerdo a Schedler (1999 *apud* OLVERA & ISUNZA VERA, 2004, p. 344) “es aquella a la que le corresponde reconocer lo correcto y/o sancionar aquello que resulte erróneo”, vinculándose por ello a la coacción y al castigo, en tanto en esta dimensión los ciudadanos no sólo pueden evaluar el desempeño de sus gobernantes, sino que además pueden ejercer el derecho a establecer sanciones proporcionales en correspondencia a la evaluación de ese desempeño y los políticos y burócratas deben asumir las consecuencias de sus actos (GARCÍA, 2014, p. 305).

Habiendo realizado estas precisiones conceptuales previas, se procederá a realizar un análisis del potencial de *accountability* vertical social que presenta la Consulta Indígena en su configuración e implementación en la legislación chilena. En este sentido, desde las categorías del *accountability* social, efectivamente es posible aplicar un control social vertical a través de este mecanismo, en tanto, está dirigido a la participación de los ciudadanos pertenecientes a los Pueblos Indígenas.

En cuanto al nivel de profundidad que es posible alcanzar a través de su implementación, con la Consulta Indígena es posible lograr el nivel justificativo, esto es, que las autoridades rindan cuentas y los ciudadanos pidan explicaciones sobre lo decidido y/o ejecutado. Este mecanismo, no alcanza el nivel considerado “ideal”, correspondiente al nivel exigitivo, en tanto no es posible remover de sus funciones a algún agente que no realice sus funciones, al menos no directamente a través de los procesos de Consulta Indígena. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de suspender el proceso en conformidad a las reglas del Convenio n. 169 y del Decreto Supremo n. 66 del Ministerio de Desarrollo Social.

Analizando las categorías que surgen desde el diseño e implementación de la Consulta Indígena en Chile, se trata de un mecanismo altamente flexible, dado que, la convocatoria puede realizarse desde los órganos del Estado que la implementan y también desde la ciudadanía involucrada (pueblos indígenas). Lo mismo acontece con las temáticas a tratar, las que perfectamente pueden ser definidas en conjunto entre el Estado y los pueblos indígenas involucrados siendo su límite que se trate de materias susceptible de afectarles directamente. En este sentido, hablamos de “pueblos indígenas involucrados”, para señalar que los participantes pueden ser todos y corresponde su definición a los mismos indígenas quienes deberán

participar a través de sus organizaciones representativas según sus costumbres y valores, de manera que también en este punto, el mecanismo presenta amplia flexibilidad, lo que se refleja en que puede adaptarse a cualquier situación contingente que pueda presentarse durante su ejecución.

En cuanto al control de la burocracia que podría ejercerse a través de este mecanismo, si bien se contempla entre sus fines el control de la ejecución de las medidas que se implementan, no existe claridad en cuanto a que esto pueda extenderse a controlar la burocracia que ejecuta dichas medidas, de modo que no se puede afirmar que esto pueda ocurrir eventualmente, sin perjuicio del derecho de los Pueblos Indígenas a invocar la Consulta según su iniciativa en aquellos casos que ésta no sea realizada por el Estado o sus organismos. En lo que respecta al producto y/o resultados que surgen de este mecanismo, se busca arribar a acuerdos y consensos en las decisiones e implementación de medidas, de modo que proyectando el potencial que se ha evidenciado en este mecanismo, puede ser posible implementar medidas que sean efectivamente participativas y de trabajo cooperativo toda vez que lo que se busca es que los indígenas sean participes “en su elaboración y ejecución, es decir participes reales en los beneficios del proyecto o medida [...]” (ANAYA, 2016, p .28) . A continuación, se presenta un cuadro en el que se resume el análisis anteriormente realizado:

Tabla 1 – Análisis consulta indígena como mecanismo de *accountability* social

Origen	Categoría	Descripción	Resultado
Desde el <i>accountability</i> social	Tipo de control	Vertical social	Los llamados a participar son los ciudadanos (pueblos originarios)
	Nivel de profundidad	Nivel justificativo	Se pueden justificar y pedir cuentas sobre ciertas decisiones
	Convocatoria	Ambos y todos	La convocatoria y las temáticas a tratar pueden (deben) ser definidas en conjunto Convocatoria universal (organizaciones y personas indígenas)
	Participantes	Cualquier persona	No existe definición previa, por lo que, es abierta
	Flexibilidad	Muy flexible desde su diseño	Es flexible, pudiendo adaptarse a situaciones contingentes que puedan ir surgiendo

Desde el <i>accountability</i> social	Forma de control de la burocracia	Se contempla entre sus fines el control de la ejecución de las medidas	Podría extenderse a la burocracia que las ejecuta (no es tan claro)
	Momento de la política	Puede ejercerse control en todas las fases de la medida (ex ante y ex post)	Puede ejecutarse en cualquier período de tiempo
	Producto y/o resultado	Acuerdos	Consensos en las decisiones e implementación de medidas

Fuente: elaboración propia.

3 LA CONSULTA INDÍGENA COMO ELEMENTO DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES Y LOCALES: LA AFECTACIÓN DIRECTA

Ciertamente, el derecho a la Consulta de los pueblos indígenas puede transformarse en un efectivo mecanismo de participación y rendición de cuentas en relación con la formulación de políticas públicas con un enfoque de pertinencia cultural. Sin embargo, ello requiere un esfuerzo significativo desde el Estado en miras a cumplir los estándares internacionales de consulta. Lo anterior, implica una rendición de cuentas más específica y particular, pues el Convenio n. 169 establece un estándar más alto de participación que aquella que no involucra a los pueblos indígenas. Esto añade una exigencia adicional a los órganos del Estado al momento de implementar la medida administrativa o legislativa.

Huelga recordar que la participación es uno de los principios inspiradores del Convenio n. 169 y también, de la Consulta Indígena, la cual tendrá lugar cada vez que el Estado adopte medidas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas, sean estas medidas legislativas o administrativas. Dicha obligación, se extiende a todos los órganos de la administración del Estado y no exclusivamente al órgano de gobierno, sino al Estado en su conjunto, ya sea a nivel central, desconcentrado o descentralizado. Dicho de otra forma, abarca desde el órgano ejecutivo, el órgano legislativo y también, se extiende a los gobiernos regionales y locales, como son las intendencias, gobernaciones y municipalidades.

El Decreto Supremo n. 66 es claro en señalar que el deber de consulta se “aplica a los ministerios, las intendencias, los gobiernos regionales, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la

función administrativa”. Lo que entrega un amplio margen de utilización de esta salvaguarda en la formulación de políticas públicas e incluso en la definición de las prioridades de desarrollo en todos los ámbitos de la administración del Estado. Sin embargo, la transformación de la Consulta Indígena en un mecanismo efectivo de participación indígena y *accountability* requiere un rol activo de los Pueblos Indígenas durante el proceso y su presencia en el desarrollo de todas las etapas. Se deben incorporar grados importantes de flexibilidad en ella, como asimismo, perfeccionar la incidencia sobre la ejecución y resultados, siempre teniendo en mira los principios inspiradores del Convenio n. 169. Un aspecto que resulta relevante, dice relación con la determinación de su aplicación, es decir, lo que se conoce como la afectación directa.

Las definiciones del Convenio n. 169 son amplias, por lo que significan un desafío interpretativo para los intervinientes. En este sentido, el Decreto Supremo n. 66 señala que habrá afectación cuando los efectos de la medida impacten directamente a los indígenas y sus comunidades, lo que ocurrirá cuando dicha afectación se manifieste en formas distintas del resto de la población o, de modos diferentes que a la generalidad de la sociedad, por ejemplo, sea que impacten –o sean susceptibles de impactar– a los pueblos indígenas en términos espirituales, en el acceso a los recursos naturales, al ejercicio de su cultura o al acceso al territorio de una forma que altere sus modos específicos de vida.

Así, para que la Consulta Indígena sea efectiva, requerirá de la participación indígena en procesos de prefactibilidad y en la planificación de las medidas, consideración efectiva de las costumbres y valores de los pueblos indígenas en el proceso de Consulta, buena fe en el acceso a la información, comunicación mediante un diálogo simétrico, acceso a la información de manera clara y simple, además de transparencia en el actuar del Estado, evaluación a posterior de la adopción de la medida, control sobre las eventuales mitigaciones y finalmente, participación equitativa en los beneficios cuando ello sea posible.

CONCLUSIONES

La Consulta Indígena constituye la expresión máxima del principio de participación que inspira el Convenio n. 169 de la OIT y constituye, adicionalmente, una salvaguarda para los derechos de los pueblos indígenas frente a las decisiones de los Estados. Como se hiciera presente, su finalidad

última es evitar la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones gubernamentales mediante la adopción de un procedimiento especial que incorpore la mirada indígena en la adopción de decisiones públicas a través de instancias participativas, simétricas y de buena fe.

Para que el derecho a la consulta sea real, los pueblos indígenas deben involucrarse e influir efectivamente en las decisiones e implementación de las medidas que los afectan. Ello implica, por una parte, la exclusión de la “simple consideración de pareceres” y la participación dirigida o formula-ria. Por otra parte, requiere una participación activa de los pueblos indígenas en todas y cada una de las etapas de la adopción de la medida estatal. En este sentido, la participación debe estar presente en todas las etapas, desde el análisis de su pre factibilidad, planificación, diseño, implementación, ejecución, e incluso, en la evaluación de las medidas, siendo particularmente relevante el hacerles partícipes de los beneficios que conlleven.

Alcanzar este nivel de apropiación deseado, sólo es posible a través de la correcta implementación del procedimiento de Consulta Indígena, estableciendo una relación justa y respetuosa y colaborativa, de modo que los pueblos indígenas puedan efectivamente decidir e incidir en sus prioridades, involucrándose en los procesos de desarrollo económico, social y cultural que les involucran, tal y como lo establece el Artículo 7 (1) del Convenio N° 169 de la OIT. Para el logro de este objetivo, resulta necesario un mejoramiento sustantivo de los estándares normativos aplicados por el Estado desde la entrada en vigor del Convenio n. 169 de la OIT, pues ellos no satisfacen las exigencias internacionales sobre Consulta Indígena, cuestión que ha sido relevada por amplios sectores de la sociedad civil y pueblos indígenas a nivel nacional e internacional.

Junto a lo anterior, resulta indispensable la articulación de la Consulta Indígena con otros mecanismos de participación ciudadana contemplados en legislaciones generales, como son las relativas a la protección ambiental o de gestión de recursos naturales, para de este modo convertir este mecanismo de participación en un verdadero espacio de deliberación y efectiva gobernanza, alcanzando su completo potencial como herramienta de solución de conflictos y conciliación de intereses y diálogo, contribuyendo a lograr una democracia inclusiva y un desarrollo sustentable. De acuerdo al análisis realizado, avanzando en torno a estos ejes es posible transformar a la Consulta Indígena en un mecanismo de *accountability* social, toda vez que permitiría a los pueblos indígenas ejercer de control efectivo de las medidas y decisiones que les afecten, e incluso de la burocracia a su cargo.

Por último, el momento constituyente que vive Chile desde octubre del año 2019 y su materialización a través de una convención constitucional inédita en derecho comparado, caracterizada por una representación paritaria de género y participación indígena asegurada – mediante escaños reservados – es una oportunidad para responder las demandas largamente postergadas de los pueblos indígenas reconociendo sus derechos colectivos tanto políticos, como culturales y territoriales. La reciente elección como Presidenta de la Convención Constitucional de la académica Elisa Loncón, mujer indígena mapuche, es una potente señal de los cambios que están por venir.

No obstante, el problema no se agota con establecer a nivel constitucional derechos colectivos como la Consulta Indígena, si no que debe también existir una orgánica, mecanismos, protocolos y procedimientos, además de recursos destinados a que la Consulta Indígena se verifique de buena fe, misma que se debe mantener no solo en el diseño, sino también en la implementación y la evaluación de las políticas públicas que afecten a los pueblos indígenas. Finalmente, como es sabido, la buena fe no sólo exige componentes actitudinales, sino que también, que los pueblos indígenas cuenten con las herramientas y la información necesaria, oportuna, asequible, veraz y suficiente para llevarla a cabo. Sólo de esta forma se podrá lograr una democracia respetuosa de la diversidad e inclusiva con una efectiva participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre los asuntos que les atañen.

REFERENCIAS

ANAYA, J. El Convenio 169 y La Norma de Consulta Con Los Pueblos Indígenas. In: CEA, M.; FUENTES, C. (eds.). *La consulta indígena: Colombia-Perú-Chile*. Santiago de Chile: RIL, 2016. p. 17-35.

CASAS, E. *Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México*. México, DF: Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2012.

CANTO, M. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, DF: Siglo Veintiuno, 2010.

CHILE. *Ley n. 19.253: Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la corporación nacional de desarrollo indígena*. Santiago, 1993.

CHILE. *Ley n. 19.300: Sobre bases generales del medio ambiente*. Santiago, 1994.

CHILE. *Decreto n. 66: Aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 n. 1 letra a) y n.2 del Convenio n. 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Santiago, 2013.

CHILE. *Decreto n. 40: Aprueba reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental*. Santiago, 2013.

CHILE. *Boletín n. 13169-07: Proyecto de reforma constitucional que incorpora la consulta indígena al texto de la Carta Fundamental*

CHILE. *Boletín n. 13349-12: Suspende los plazos establecidos en la Ley n. 19.300 sobre bases generales del medio ambiente para que los organismos competentes realicen procesos de participación ciudadana, así como de consulta indígena, y se pronuncien sobre las declaraciones y estudios de impacto ambiental*.

CUNILL GRAU, N. La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual. *In: I SEMINARIO INTERNACIONAL: “RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL CIUDADANO EN ENTIDADES TERRITORIALES”*, 1, 2007, Bogotá. *Anales [...]*. Bogotá, 2007.

CUNILL GRAU, N. Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. *Gestión y Política Pública*, v. XVIII, n. 1, p. 3-37, 2009.

CUNILL, N.; GAC, D. Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización. *In: MONJE-REYES, P.; TENÓRIO, F. G. Ciudadanía, territorio y políticas públicas: pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial – análisis de casos de Chile y Brasil*. Santiago: Universidad Arcis, 2013.

DWORAK, F. La limitación del mandato legislativo: Una perspectiva comparada. *In: DWORAK, F. (coord.). El Legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*. México, DF: FCE/Cámara de Diputados, 2003.

GARCÍA, M. *Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la región de La Araucanía, Chile*. Tesis (Doctorado en Sociología) – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2014.

HEVIA, F. La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas – diagnóstico actualizado a 2004. *Cuadernos para la Democratización*, n. 3, 2004.

ILO – OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Núm. 169*: manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT. Ginebra: ILO, 2013.

ISUNZA VERA, E. Rendición de cuentas social y transversal: una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana. In: CONFERENCIA ESTRATEGIAS DE ACCOUNTABILITY SOCIAL EN AMÉRICA LATINA ACCIONES LEGALES, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y MOVILIZACIÓN, 2003, Buenos Aires. *Anales [...]*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 2003.

ISUNZA VERA, E. Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. In: ZICCARDI, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias I*. México, DF: IIS; UNAM; COMECOSO; INDESOL, 2004.

LEPPE GUZMÁN, J. Consulta indígena y procedimiento de evaluación de impacto ambiental: análisis de una relación normativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n. 44, p. 369-384, 2015.

MARAVALL, J.. *El control de los políticos*. Madrid: Santillana, 2003.

NACIONES UNIDAS. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. San José: Naciones Unidas, 2008. Disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Acceso: 20 de julio. 2021.

NATAL MARTÍNEZ, A. Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. In: MILLÁN, H.; NATAL MARTÍNEZ, A. (coords.). *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual*. México, DF: El Colegio Mexiquense, 2006.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. n. 11, p. 11-31, 2004.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio n. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la*

Organización Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2008.

OLVERA, A. J.; ISUNZA VERA, E. “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. In: ZICCARDI, A. (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, DF: IIS-UNAM/INDESOL/COMECOSO, 2004. p. 335-358.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (eds.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas, 2002.

SEELAU, R.; SEELAU, L. *¿Bajo cuáles circunstancias es necesaria la Consulta Indígena?* Guía para la Consulta según el Convenio 169 de la OIT. Santiago: Universidad Diego Portales, 2012.

UGALDE, L. *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México, DF: Instituto Federal Electoral, 2002.

Artículo recibido el: 31/03/2021.

Artículo aceptado el: 09/07/2021.

Cómo citar este artículo (ABNT):

CASTILLO CÁRDENAS, L. J.; MORALES TRAPP, S. A.; JACCARD RIQUELME, D. I. Consulta indígena como mecanismo especial de accountability social. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 69-90, mayo/ago. 2021. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2125>. Acceso: día de mes. año.

CORONAVÍRUS E MEIO AMBIENTE DE TRABALHO: AINDA A PANDEMIA, A PANTOMIMA E A PANACEIA

Guilherme Guimarães Feliciano¹

Universidade de São Paulo (USP)

Paulo Roberto Lemgruber Ebert²

Universidade de São Paulo (USP)

RESUMO

O presente artigo pretende demonstrar que a pandemia do novo coronavírus e sua transmissão comunitária fizeram que o referido agente biológico se tornasse um efetivo risco ambiental passível de prejudicar a qualidade de vida da coletividade, na medida em que qualquer pessoa pode transportar o agente transmissor para outros espaços e com ele se contaminar. E uma vez que os locais de trabalho integram o conceito de meio ambiente, a circulação do novo coronavírus em tais espaços constitui, nesse contexto, um nítido suposto de poluição labor-ambiental, porquanto tal possibilidade acaba por instituir no meio ambiente do trabalho um estado de desequilíbrio sistêmico atentatório aos arts. 7º, XXII, 193, 200, VIII, e 225, da Constituição Federal. Nessa toada, demonstrar-se-á que os referidos dispositivos constitucionais, aliados ao princípio da solidariedade (art. 3º, da CF) e combinados com os arts. 16 a 19 da Convenção n. 155 da OIT impõem aos gestores dos riscos das atividades econômicas a implementação das medidas que se mostrem necessárias, diante dos casos concretos, para evitar as situações de potencial contágio dos trabalhadores, para muito além das determinações legais e regulamentares expedidas pelos governos federal, estadual, municipal e/ou distrital e daquelas constantes na MP n. 927/2020.

Palavras-chave: meio ambiente do trabalho; novo coronavírus; risco sistêmico; transmissão comunitária.

CORONAVIRUS IN THE WORKPLACE: HOW TO FACE THE PANDEMIC AS A REAL ENVIRONMENTAL RISK

ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate that the new coronavirus pandemic and its spreading turns it as a real environmental risk harmful to the wellness of the community, because, in its context, anyone can carry the virus to any space and also get contaminated. So, as the workplaces are part of the environment, the New Coronavirus spreading in such spaces are classified, in a pandemic context, as situations of workplace pollution, because such risk to be contaminated brings to the workplace a state of imbalance potentially harmful to workers health, which contradicts the contents of Brazilian Federal Constitution, specially its articles 7, XXII, 193, 200, VIII and 225. In this sense, it will be clear that those constitutional commandments, allied with the solidarity principle (contained in its 3rd Article) and combined with the ILO Convention n. 155 in its articles 16 to 19 impose to the risk managers in the workplace, such as the employers, the duty to implement all the measures available and capable to protect workers from the risk to be contaminated with the New Coronavirus, far beyond the strict and literal commandments contained in the federal, states and cities existing ordenances.

Keywords: *environmental risk; new coronavirus; pandemic spreading; workplace pollution.*

INTRODUÇÃO

Nos primeiros dias de 2020, o mundo soube do surto endêmico de uma nova forma de Coronavírus – o SARS-CoV-2 –, à altura restrito à cidade de Wuhan, capital da província da China central, entrecortada pelos rios Yangtzé e Han. Ao contrário de seus análogos já conhecidos (a SARS e a MERS, p. ex.³), a doença provocada pelo SARS-Cov-2 – conhecida como COVID-19 – tinha por características sintomáticas a manifestação mais intensa e duradoura de coriza, febre, diarreia, vômito, falta de apetite, perda do olfato e do paladar, aguda dificuldade respiratória e dores no corpo que poderiam evoluir para um quadro de pneumonia grave.

Desde a fase epidêmica, combater o avanço da síndrome se tornou a preocupação prioritária da Organização Mundial da Saúde, que logo a classificou como “emergência de saúde pública de importância internacional” (*public health emergency of international concern*, ou PHEIC), no mais elevado nível de alerta do Regulamento Sanitário Internacional. Na dicção de Tedros Adhanom Ghebreyesus (diretor-geral da OMS) e de Roberto Azevêdo (diretor-geral da OMC),

[o] objetivo do Regulamento Sanitário Internacional é prevenir, proteger contra, controlar e proporcionar uma resposta de saúde pública à disseminação internacional de doenças de modo proporcional aos riscos à saúde pública, com vista a minimizar a interferência no tráfego e no comércio internacionais. As regras da OMC fornecem aos governos as flexibilidades necessárias para enfrentar situações de escassez de suprimentos médicos essenciais e/ou desafios de saúde pública. No entanto, qualquer medida tomada para promover a saúde pública deve ser “direcionada, proporcional, transparente e temporária”, em consonância com os recentes apelos dos líderes mundiais. Os governos devem evitar medidas que possam interromper as cadeias de fornecimento e impactar negativamente as pessoas mais pobres e vulneráveis, notadamente em países em desenvolvimento e menos desenvolvidos que são tipicamente dependentes de importações de medicamentos e equipamentos médicos (AZEVEDO; GHEBREYESUS, 2020).⁴

3 Estavam identificados, até março do ano passado (OPAS, 2020), sete variedades de coronavírus humanos (HCoV), entre eles o SARS-COV (causador da SARS, ou Síndrome Respiratória Aguda Grave), o MERS-COV (causador da MERS, ou Síndrome Respiratória do Oriente Médio) e o SARS-CoV-2 (vírus causador da COVID-19).

4 No original em inglês: “The purpose of the International Health Regulations is to prevent, protect against, control and provide a public health response to the international spread of disease in ways that are commensurate with public health risks, with a view to minimizing interference with international traffic and trade. WTO rules provide governments with the flexibilities they may need to address essential medical supply shortages and/or public health challenges. But any measure taken to promote public health that restricts trade should be “targeted, proportionate, transparent and temporary”, consistent with recent calls from world leaders. Governments need to avoid measures that can disrupt supply chains and negatively impact the poorest and most vulnerable, notably in developing and least developed countries that are typically reliant on imports of medicines and medical equipment”. A declaração conjunta foi publicada após o reconhecimento do estado de pandemia global.

A sigla COVID-19 combina a expressão anglófona *Coronavirus disease* com o ano de surgimento da moléstia (2019). Nas semanas e meses seguintes, o surto ganharia o *status* de epidemia, atingindo as demais metrópoles chinesas e extrapolando as fronteiras daquele País em direção ao Japão e à Coreia do Sul para, então, dispersar-se por todo o mundo, no embalo do frenético trânsito de pessoas e de bens a caracterizar a economia globalizada do século XXI. Em 11 de março de 2020, era reconhecida como uma pandemia: doença de alto poder de contágio, que se espalha rapidamente ao longo das fronteiras nacionais, alcança vários Estados nacionais e tende à contaminação planetária (GREENBERG *et al.*, 2005, p. 18).⁵

No final de fevereiro, após a COVID-19 se propagar em solo europeu, foram registrados os primeiros casos no Brasil. No decorrer do mês de março, os doentes já eram contados aos milhares e os mortos às centenas, restando ao Ministério da Saúde reconhecer – e anunciar – a ocorrência de transmissão comunitária em todo o território nacional. Em termos epidemiológicos, tal estágio é caracterizado pela dispersão autônoma da doença em determinada região geográfica e pela impossibilidade de identificação e de controle a respeito de sua cadeia de contágio (BRASIL, 2020).⁶ No momento em que é encerrada a redação deste artigo (14 de junho de 2021), o Brasil ultrapassa a marca dos quatrocentos e oitenta e sete mil mortos pelo novo coronavírus (no mundo, somam-se mais de 3,81 milhões de óbitos).

1 CORONAVIRUS E POLUIÇÃO LABOR-AMBIENTAL: A PANTOMIMA (MP 927/2020)

A partir do momento em que se reconhecia nacionalmente o fenômeno da transmissão comunitária, a dispersão do novo coronavírus adquiriu outro

⁵ As pandemias – de que são (ou foram) exemplos a peste negra (século XIV, dizimando cerca de 200 milhões de pessoas em 10 anos), a gripe espanhola (que matou aproximadamente 50 milhões de pessoas entre 1918 e 1920) e a própria SIDA (modalidade de “pandemia duradoura”, que já infectou 38 milhões de pessoas no mundo) – diferem conceitualmente das epidemias, das endemias e dos surtos. A *epidemia* espalha-se dentro dos limites de um mesmo país, superando os números ordinários de contágio esperados pelas organizações nacionais de saúde. A *endemia* atinge determinada região com frequência (a chamada “faixa endêmica”), afetando basicamente os habitantes daquela região, não raro em condições de sazonalidade (*e.g.*, a febre amarela em municípios da região Norte do Brasil); nos termos do art. 20, II, § 1º, *d*, da Lei n. 8.213/1991, descaracteriza a patologia como doença do trabalho, “salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho” (= demonstração/presunção denexo etiológico). O *surto*, enfim, extrapola os números ordinários de contágio, mas alcança espaços geograficamente restritos e tende a ter curta duração, sem sazonalidades (*e.g.*, um surto de sarampo em determinado grupo escolar).

⁶ Segundo o conceito epidemiológico definido pelo próprio Ministério da Saúde, a transmissão comunitária compreende “[a] incapacidade de relacionar casos confirmados através de cadeias de transmissão para um grande número de casos ou pelo aumento de testes positivos através de amostras sentinela (testes sistemáticos de rotina de amostras respiratórias de laboratórios estabelecidos)”.

patamar, tornando-se uma questão efetivamente ambiental, na medida em que a circulação do microrganismo nos espaços naturais e artificiais que abrigam a população em geral passou a consubstanciar risco biológico sistêmico e agravado (SOARES, 1995). No estágio de transmissão comunitária, qualquer indivíduo está sujeito, em maior ou menor grau, a adquirir a COVID-19 nos lugares em que frequenta; e, mais, a transportar o agente transmissor para outros espaços, de modo que o vírus passou a ser um vetor biológico de base antrópica (porque disseminado pelo ser humano) passível de interferir negativamente na qualidade de vida da coletividade e de seus integrantes.⁷

Nesse contexto, o meio ambiente do trabalho, a compreender o sistema formado pelas condições físicas, psíquicas e organizacionais que circundam os indivíduos no desempenho de suas atividades profissionais, passou a figurar como um possível espaço de entronização e circulação do novo coronavírus, de modo que aquele risco agravado, presente na generalidade dos espaços naturais e artificiais, também passou a integrá-los e a condicionar decisivamente a qualidade de vida dos trabalhadores ali inseridos.⁸

7 Sobre a correlação entre meio ambiente e qualidade de vida, Michel Prieur assevera que “[h]oje estamos em vias de consolidar as reflexões formuladas há muito pelos naturalistas e ecologistas, no sentido de que o homem enquanto espécie viva faz parte de um sistema complexo de relações e de interações com seu meio natural. Disso resulta que toda ação humana tem o condão de acarretar efeitos diretos e indiretos. Sendo assim, o meio ambiente é o conjunto de fatores que exercem influência sobre o meio em que vive o homem. [...] Esse termo genérico carece, no entanto, de ser aperfeiçoado e complementado por uma série de outros vocábulos usualmente empregados em sentidos frequentemente próximos, a saber, *ecologia, natureza, qualidade de vida e lugar de vida*.

[...] A expressão [*qualidade de vida*] tornou-se uma espécie de complemento necessário à própria definição de *meio ambiente*. Ela quer exprimir o desejo de se buscar os aspectos qualitativos da vida em detrimento dos aspectos quantitativos (nível de vida) e de exprimir, de modo claro, que o conceito de meio ambiente não diz respeito tão-somente à *natureza*, mas também ao homem no que concerne às suas relações sociais, de trabalho e de lazer” (PRIEUR, 2004, p. 1-4). No original: “Aujourd’hui éclate au grand jour ce qui résultait depuis fort longtemps des réflexions des naturalistes et écologues, à savoir que l’homme comme espèce vivante fait partie d’un système complexe de relations et d’interrelations avec son milieu naturel. Il en résulte que toute action humaine a des effets directs ou indirects insoupçonnés. De ce fait, l’environnement est l’ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l’homme vit. [...] Ce terme général mérite cependant d’être précisé et complété par une série d’autres vocables couramment utilisés dans sens souvent voisins : *écologie, nature, qualité de la vie, cadre de vie*. [...] La formule [*qualité de la vie*] est devenue une sorte de complément nécessaire à l’environnement. Elle veut exprimer la volonté d’une recherche du qualitatif après les déceptions du quantitatif (niveau de vie) et bien marquer que l’environnement concerne non seulement la nature mais aussi l’homme dans ses rapports sociaux, de travail, de loisirs”.

8 Segundo o conceito formulado por Norma Sueli Padilha, “[o] meio ambiente do trabalho compreende o habitat *laboral* onde o ser humano trabalhador passa a maior parte de sua vida produtiva provendo o necessário para sua sobrevivência e desenvolvimento por meio do exercício de uma atividade laborativa [e] abrange a segurança e a saúde dos trabalhadores, protegendo-o contra todas as formas de degradação e/ou poluição geradas no ambiente de trabalho. [...] Na leitura principiologicamente dos valores protegidos pelo art. 225 do Texto Constitucional, não resta dúvida que entre ‘todos’, inclui-se o ser humano em sua qualidade de trabalhador, pois no exercício desta condição submete diariamente sua saúde e energia vitais a um ambiente que, embora artificialmente construído, deve também proporcionar-lhe sadia qualidade de vida, por meio de controle de agentes degradadores que possam afetar sua saúde em todos os seus múltiplos aspectos” (PADILHA, 2010, p. 373-375).

Pode-se afirmar, portanto, que a entronização e a circulação do novo coronavírus nos espaços laborais constitui, em um contexto de transmissão comunitária de base antrópica (isto é, por meio de seres humanos), um nítido suposto de poluição labor-ambiental, na medida em que tal possibilidade acaba por instituir naqueles espaços um estado de “*desequilíbrio sistêmico no arranjo das condições de trabalho [e] da organização do trabalho*”, de modo a ocasionar aos indivíduos ali ativados “*riscos intoleráveis à segurança e à saúde física e mental [...] arrostando-lhes, assim, a sadia qualidade de vida*” (MARANHÃO, 2017, p. 234). Ou, na esteira da Lei 6.938/1981⁹) –, um estado de “*degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente [...] prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população [e] criem condições adversas às atividades sociais e econômicas*” (art. 3º, III, a e b).

No ordenamento jurídico brasileiro, com efeito, o direito ao meio ambiente equilibrado, como consagrado pelo art. 225, *caput*, da Constituição, abrange todos os aspectos naturais, artificiais e culturais – logo, físicos e imateriais – que circundam os seres humanos e que interferem em sua sadia qualidade de vida, incluindo-se aí aqueles que integram e condicionam o trabalho por eles desempenhado. Nesse sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reconhecer expressamente que “a existência digna [...] perpassa necessariamente pela defesa do meio ambiente (art. 170, VI, da CRFB/88), nele compreendido o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII, da CRFB/88)”¹⁰.

E como corolário do direito ao meio ambiente do trabalho equilibrado

9 Objeta-se, em relação ao conceito de Ney Maranhão, que a “intolerabilidade” dos riscos não pode ser um elemento do *conceito* de poluição labor-ambiental; antes, é uma *consequência* da configuração do estado labor-ambiental de degradação antrópica, na medida em que se pode ter *desequilíbrio* labor-ambiental, com os efeitos do art. 14, par. único, da Lei 6.938/1981 – responsabilidade civil objetiva –, *mesmo nos casos em que o empregador observe rigorosamente os limites de tolerância da legislação relativa à saúde e à segurança no trabalho* (CLT, decretos, NRs etc.), caso aos riscos artificialmente criados se somem, p. ex., riscos externos de origem natural (e.g., na combinação deletéria entre as substâncias liberadas ou os materiais fornecidos, por um lado, e as condições atmosféricas do local, por outro). Cite-se, como exemplo, caso julgado pelo 1º autor deste artigo, junto à 1ª Vara do Trabalho de Taubaté/SP, em que certo vigilante havia sido atingido por uma descarga elétrica atmosférica, durante ronda noturna externa, por conta – entre outros fatores – de botas com biqueiras de aço que lhe foram fornecidas pelo empregador. Nesse exemplo, não se pode afirmar que o fornecimento das botas tenha engendrado, por parte do empresário – o “sujeito poluidor” ao qual se imputa o resultado lesivo –, um risco “intolerável” para o empregado ou para o meio ambiente. Porque, todavia, houve a degradação das condições de segurança labor-ambiental com a *combinação* dos riscos internos e externos – e, logo, deu-se o estado de poluição –, é que se pode afirmar, “*a posteriori*” (e não “*a priori*”), que tais riscos *combinados* foram juridicamente intoleráveis. Essa objeção foi apresentada a Maranhão à altura da defesa de sua Tese de Doutorado (que originou o livro), em qualificada banca composta pela Universidade de São Paulo para esse fim.

10 BRASIL: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 664.335/SC. RELATOR: Ministro Luiz Fux. Plenário. DJ: 12.2.2015.

(“*ex vi*” do art. 225, *caput*, c.c. arts. 193 e 200, VIII, da Constituição Federal), a *Lex legum* consagrou, em seu art. 7º, XXII, o direito social jusfundamental à “*redução dos riscos inerentes ao trabalho*”, que (a) realiza no plano laboral o princípio jurídico-ambiental da melhoria contínua ou do *risco mínimo regressivo* (OLIVEIRA, 2011, p. 148), (b) é titularizado por todos os trabalhadores em atividade no território nacional (ou, fora dele, se em conexão com o ordenamento jurídico brasileiro¹¹), sejam ou não subordinados, e (c) traduz-se, para os empresários, nos deveres de antecipação, de planejamento e de prevenção dos riscos labor-ambientais. Tais deveres demandam, em síntese, a adoção de todas as medidas e instrumentos disponíveis no mercado, de acordo com o estado da técnica, que sejam economicamente viáveis e tecnologicamente aptos a promover a eliminação ou a mitigação das ameaças à vida, à integridade psicofísica e à saúde dos trabalhadores, de modo a precaver e prevenir a ocorrência de quaisquer vicissitudes (WERNER, 2001, p. 335-340).

Em linha com tal diretriz constitucional, a Convenção n. 155 da OIT, ratificada pelo Brasil (Decreto n. 1.254/1994) – e internalizada com força de suprallegalidade (mercê da intelecção do RE n. 466.343 e do RE n. 349.703, entre outros¹²) –, estabelece em seus arts. 16 a 18 que as empresas são obrigadas a garantir a segurança de seus processos operacionais com relação à integridade psicofísica de seus trabalhadores, bem como a implementar todas as medidas cabíveis, segundo a melhor técnica disponível, para elidir ou minimizar os riscos existentes em seus ambientes de trabalho, incluindo-se, aí, a elaboração de procedimentos destinados a lidar com situações de urgência (BECHARA, 2019, p. 143).¹³

11 V., e.g., Lei 7.064/1982, art. 3º, II. *In verbis*: “A empresa responsável pelo contrato de trabalho do empregado transferido [para o exterior] assegurar-lhe-á, independentemente da observância da legislação do local da execução dos serviços: [...] II – a aplicação da legislação brasileira de proteção ao trabalho, naquilo que não for incompatível com o disposto nesta Lei, quando mais favorável do que a legislação territorial, no conjunto de normas e em relação a cada matéria”.

12 Ambos deram origem à Súmula Vinculante n. 25, pela qual “[é] ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”. Tal como o art. 5º, LXVII, porém, o art. 7º, XXII, também se encontra no Título II da Constituição e encerra direito humano fundamental. No primeiro dos arestos citados (voto vencedor), lê-se o seguinte: “[...] diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na CF/1988, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. [...]” (RE 466.343, rel. Min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 3-12-2008, DJE 104 de 5-6-2009, Tema 60).

13 “Art. 16 – 1. Deverá ser exigido dos empregadores que, na medida que for razoável e possível, garantam que os locais de trabalho, o maquinário, os equipamentos e as operações e processos que estiverem sob seu controle são seguros e não envolvem risco algum para a segurança e a saúde dos trabalhadores.

Art. 17 – Sempre que duas ou mais empresas desenvolverem simultaneamente atividades num mesmo

Logo, à luz do conceito de meio ambiente do trabalho contemplado pela Constituição Federal de 1988, bem como dos dispositivos constitucionais e convencionais que asseguram sua higidez com vista ao resguardo da vida, da saúde e da segurança dos trabalhadores, convém repisar: o ingresso do novo coronavírus nos locais de trabalho, em um contexto de transmissão comunitária, configura um efetivo risco a desestabilizar o equilíbrio das condições de trabalho e a qualidade de vida dos trabalhadores, configurando típica hipótese de poluição labor-ambiental (CF, art. 200, VIII, c.c. Lei 6.983/1981, art. 3º, III, *a e b*), uma vez consumada a contaminação interna.

Note-se, ademais, que, de acordo com a mesma Lei n. 6.938/81, o *poluidor* é classificado em seu art. 3º, IV, objetivamente, como “*a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental*”. Daí porque, *oportunizando* a entronização e a circulação do novo coronavírus no meio ambiente artificialmente organizado, em condições de transmissão comunitária, há *risco proibido ou “intolerável”* – isto é, risco não inerente à atividade e desaprovado pela ordem jurídica – que convola o empregador em *poluidor*, para os fins do referido art. 3º, IV (ainda que *indiretamente*, à maneira das entidades financiadoras, licenciadoras ou “oportunistadoras” em geral¹⁴), haja ou não “culpa” no fato da contaminação interna. Daí porque os tomadores de serviços em geral se encontram obrigados, por força dos arts. 7º, XXII, e 225, *caput*, da Constituição Federal e dos arts. 16 a 18 da Convenção n. 155 da OIT, a implementar programas e medidas concretas de prevenção destinadas a eliminar ou minimizar as ameaças derivadas do novo coronavírus.

E, nessa precisa ordem de ideias, se afiguram inconstitucionais, por malferimento ao art. 7º, XXII, da Constituição Federal (risco mínimo regressivo), os arts. 15, 16, 17, 29 e 31 da Medida Provisória n. 927, de 22.3.2020. O art. 29 da MP 927/2020, em particular, era a mais cintilante das pérolas que coroavam a pantomima ensaiada naquele diploma, quanto

local de trabalho, as mesmas terão o dever de colaborar na aplicação das medidas previstas na presente Convenção.

Art. 18 – Os empregadores deverão prever, quando for necessário, medidas para lidar com situações de urgência e com acidentes, incluindo meios adequados para a administração de primeiros socorros”.

14 Poluidor indireto é aquele que “não executa a atividade diretamente causadora do dano”, mas contribui para a lesão, desde que se vincule por um necessário “dever de segurança”; e tal será o caso, se entendermos que o empregador não “causa” a contaminação (porque o vírus já está circulando externamente, em condições de contaminação comunitária), mas a *oportuniza*, já que o meio ambiente de trabalho se transforma em uma “caixa de ressonância” contaminante (ou, na expressão que se popularizou ulteriormente, um “covidário”).

à finalidade de proteção do trabalhador (já que o objetivo de preservação do emprego, externado no *caput* do art. 1º, há de ser necessariamente o de preservar o emprego decente¹⁵) e de respeito à ordem constitucional (já que o art. 2º enuncia, como perímetro de validade para os acordos individuais escritos – e, supõe-se, para todas as possibilidades engendradas pela medida provisória – “*os limites estabelecidos na Constituição*”).

Com efeito, se no início de março de 2020 o Ministério da Saúde reconhecia publicamente o estado de transmissão comunitária do novo coronavírus em todo o território nacional, como poderia ser razoável que o Poder Executivo Federal editasse, no final do mesmo mês, um ato normativo apto a suspender “*a obrigatoriedade de realização dos exames médicos ocupacionais, clínicos e complementares, exceto dos exames demissionais*” (e esses, ademais, apenas se não houver exame demissional realizado há menos de cento e oitenta dias), consoante art. 15, *caput* e § 3º, da MP 927/2020? Como tal suspensão – que aumenta sensivelmente os riscos de internalização do novo coronavírus nos ambientes corporativos (quando o comando constitucional vai na direção da *redução* de riscos) – poderia colaborar para com o achatamento das curvas de contaminação, cada vez mais exponenciais em todo o país (FELICIANO; TRINDADE, 2020)? O que dizer, nesse contexto, da responsabilidade do empregador que, dispensando o exame médico admissional – como autoriza o art. 15 –, vier a inserir, em seus quadros de pessoal, trabalhador contaminado pelo SARS-Cov-2 que, ao tempo da admissão, apresentava boa parte dos sintomas da COVID-19? Poderá ulteriormente se eximir da responsabilidade civil derivada da contaminação dos demais empregados?

A resposta é negativa (e, já por isso, a importância de que os coordenadores de PCMSO valham-se largamente da hipótese do art. 15, § 2º). A MP 927/2020 não introduz qualquer “imunidade” contra a responsabilidade civil, ao contrário da recente MP 966/2020; e, a nosso ver, nem poderia fazê-lo, do ponto de vista constitucional, mercê da norma do art. 7º, XXVIII, 2ª parte, da CRFB (“[...] *seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado [...]*”). Se, ademais, a responsabilidade civil se estabelece em

15 E “trabalho decente”, segundo a Organização Internacional do Trabalho, é todo trabalho produtivo e de qualidade, igualmente acessível e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, **segurança** e dignidade humana, apto a contribuir, qual condição fundamental, para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. O conceito foi formalizado, na ordem jurídica internacional, em 1999, e depois reafirmado em 2008, na 97ª Conferência Internacional do Trabalho, com a aprovação da “Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa” (OIT, 2020).

razão da degradação das condições de higiene e de segurança biológica do meio ambiente do trabalho – pela introdução furtiva do novo coronavírus, oportunizada pela ausência de exames médicos admissionais ou mesmo periódicos –, não caberá discutir a culpa do empregador, “*ex vi*” do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981.¹⁶ De nada lhe valerá afirmar, portanto, que apenas dispensou os exames médicos porque “a lei” – *rectius*: a MP 927/2020 – autorizava-o a fazê-lo (embora o autorize, de fato e de direito, para fins administrativos). Afinal, segundo Leme Machado, “*pode haver poluição ainda que se observem os padrões ambientais*”, isto é, ainda que o sujeito se cinja estritamente aos limites da lei (MACHADO, 1996, p. 358).

A ilicitude da poluição – inclusive a labor-ambiental – deriva do fato da degradação (Lei 6.938/1981, art. 3º, II: “*alteração adversa das características do meio ambiente*”), não apenas do descumprimento de leis, de atos normativos e/ou de posturas regulamentares e administrativas. E, por potencializar os contextos de degradação do meio ambiente de trabalho – opondo-se diametralmente, insista-se, às diretrizes normativas dos arts. 7º, XXII, e 225, *caput*, da CRFB –, os precitados artigos da MP 927/2020 (15, 16, 17, 29, 31) padeceriam de inconstitucionalidade *tout court* (ou, ao menos, desafiariam interpretações conforme à Constituição).

Nada obstante, o Supremo Tribunal Federal – a quem compete a função máxima de guardar a integridade do texto constitucional –, provocado a se manifestar sobre todos aqueles dispositivos, divisou inconstitucionalidade tão somente nos textos dos arts. 29 e 31; não nos demais preceitos. Com efeito, no dia 29.4.2020, ao julgar a Medida Cautelas na ADI 6342-MC/DF (ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista), o Plenário do STF deliberou suspender tão somente a eficácia dos arts. 29 e 31 da MP 927/2020; quanto aos demais, referendou o indeferimento da medida cautelar, como pronunciado pelo Min. Marco Aurélio Mello em 26.3.2020. Assim, “*omnium earum iudicium habemus*”. Meses depois, a MP 927/2020 terminou caducando, mais exatamente em 19.7.2020, conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 92, de 30.7.2020.

Passado pouco mais de um ano, o Governo Federal editou a MP 1.045, de 27.4.2021, outra vez “sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações

16 *In verbis*: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

de trabalho”, revigorando diversos dispositivos da MP 927/2020. Mas, quanto aos aspectos acima apontados, foi mais parcimoniosa e evitou reproduzir os textos constitucionalmente viciados.

2 ABANDONANDO OS CLAUSTROS GRAMATICAIIS E AS CAVERNAS SEMÂNTICAS: A PANACEIA JURÍDICA TRINÁRIA (HOLISMO, PREVENCIÓNISMO, SOLIDARISMO)

Como antecipado – e ainda à luz da Convenção n. 155 da OIT –, as medidas a serem implementadas pelos empresários, no resguardo do meio ambiente laboral e da integridade psicofísica dos trabalhadores, não se limitam às determinações legais e regulamentares expedidas pelos governos federal, estadual, municipal e/ou distrital, abrangentes das medidas concretas esperadas para este momento crítico. Nem tampouco há plena exoneração de responsabilidades (especialmente as administrativas e civis) apenas porque tais determinações foram observadas. Noutras palavras, será equivocado qualquer apego ao legalismo formal estrito – ensejador, nessa espécie, de um censurável reducionismo jurídico –, como será equivocado, para mais, propalar que somente as condutas positivadas de maneira expressa nos textos normativos seriam exigíveis ou, ainda, advogar a carência de respaldo legal para que se imponham quaisquer outras condutas de prevenção/precaução, mais abrangentes que as descritas (aliás, *não* descritas) na MP 927/2020 e na legislação correlata, aos empregadores e tomadores de serviços. Semelhante entendimento, típico das “síndromes de avestruz” que sazonalmente acometem lideranças brasileiras, não faz qualquer sentido em um ordenamento jurídico que reconhece força normativa aos princípios.¹⁷

17 Conforme assinala Gustavo Zagrebelsky, “[l]os principios [...] no imponen una acción conforme con el supuesto normativo, como ocurre con las reglas, sino una <<toma de posición>> conforme con su *ethos* en todas las no precisadas ni predecibles eventualidades concretas de la vida en las que se puede plantear, precisamente, una <<cuestión de principio>>. Los principios, por ello, no agotan en absoluto su eficacia como apoyo de las reglas jurídicas, sino que poseen una autónoma razón de ser frente a la realidad. [...] La realidad, al ponerse en contacto con el principio, se vivifica, por así decirlo, y adquiere valor. En lugar de presentarse como materia inerte, objeto meramente pasivo de la aplicación de las reglas, caso concreto a encuadrar en el supuesto de hecho normativo previsto en la regla – como razona el positivismo jurídico –, la realidad iluminada por los principios aparece revestida de cualidades jurídicas propias. El valor se incorpora al hecho e impone la adopción de <<tomas de posición>> jurídica conformes con él (al legislador, a la jurisprudencia, a la administración, a los particulares y, en general, a los intérpretes del derecho. El <<ser>> iluminado por el principio aún no contiene en sí el <<deber ser>>, la regla, pero sí indica al menos la dirección en la que debería colocarse la regla para no contravenir el valor contenido en el principio” (ZAGREBELSKY, 2005, p. 118).

Bem ao revés, o que os arts. 16 a 19 da Convenção n. 155 da OIT (que, aliás, também é “lei” em sentido material) impõem aos empresários – com respaldo, igualmente, nos arts. 7º, XXII, e 225, *caput*, da Constituição Federal – é o dever geral de proteção, de prevenção (= prevenção/precaução) e/ou de indenidade labor-ambiental, pelo(s) qual(is) compete aos gestores dos riscos das atividades econômicas (isto é, aos empresários e afins) o planejamento, a antecipação e a implementação das medidas que se mostrem necessárias, diante dos casos concretos, para evitar ou minimizar as situações de potencial contágio dos trabalhadores pelo novo coronavírus.¹⁸ Essas obrigações derivam, ademais, do princípio constitucional da solidariedade, gerador de responsabilidades recíprocas entre as pessoas (CF, art. 3º, I e IV, 1ª parte), de deveres universais de proteção em relação aos sujeitos vulneráveis (CF, art. 3º, III, 1ª parte) e do reconhecimento da diversidade e da pluralidade social (CF, art. 3º, III, 2ª parte, e IV); tudo isso se projeta, no plano jurídico-ambiental, como compartilhamento dos deveres de defesa e de preservação do meio ambiente – inclusive o do trabalho – para as presentes e futuras gerações, nos quais são solidários o Poder Público e a coletividade (CF, art. 225, *caput*), incluindo empregados e empregadores (CASALI, 2006, p. 236-237).

Formuladas tais premissas, pode-se afirmar, em termos gerais, que a primeira obrigação dos empresários em face dos riscos de introdução e proliferação do novo coronavírus nos locais de trabalho consiste na elaboração de um plano abrangente, no âmbito do respectivo PCMSO, capaz de (i) antecipar e registrar as possibilidades de ingresso daquele microrganismo em seus estabelecimentos; e (ii) prever as medidas coletivas e individuais de urgência a serem implementadas nas unidades produtivas com vista a debelar ou minimizar as possibilidades de contágio pelo SARS-Cov-2 por parte dos trabalhadores, na linha do que preleciona o art. 18 da Convenção n. 155 da OIT.

Nessa alheta, a NR-1 do extinto Ministério do Trabalho (e, atualmente, “da” Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia), já com a nova redação conferida pela Portaria n. 6.730, publicada no Diário Oficial da União de 9.3.2020, estabelece textualmente,

18 Nas palavras de Carlos Hugo Preciado Domènech, “[n]o sólo la libertad de organización del empresario, sino que también la libertad de emprender actividades peligrosas y la libertad de especificación de la prestación laboral y el poder de dirección del empresario se ven fuertemente limitados por la normativa de prevención de riesgos laborales.

[...] La prevención de riesgos se integra de esta forma en la adopción de toda decisión empresarial [...], y a todos los niveles de decisión y gestión de la empresa [...], por lo que se integra – limitándola – en el núcleo mismo de la libertad organizativa de la empresa” (DOMÈNECH, 2018, p. 534).

em seu item 1.4.1, que os empresários estão obrigados a avaliar e antecipar de maneira adequada e realista os riscos ambientais presentes nos locais de trabalho, bem como a agir concretamente para elidir ou minimizar tais riscos, por intermédio (i) da reorganização dos fatores de produção; (ii) do estabelecimento de medidas de proteção coletiva e (iii) do fornecimento de equipamentos de proteção individual.¹⁹

Em segundo lugar, o dever geral de indenidade labor-ambiental subjacente aos sobreditos dispositivos constitucionais e convencionais impõe aos empresários a implementação intramuros das medidas comezinhas de planejamento emergencial nacionalmente preconizadas para toda a população, em observância às recomendações técnicas emanadas das autoridades sanitárias para o combate à proliferação do novo coronavírus. Isso significa adaptar, às necessidades e às condições labor-ambientais concretas, as orientações voltadas para o público em geral, uma vez que os riscos gerais de contaminação (= risco geral da vida) incrementam-se nos espaços coletivos de trabalho, onde os indivíduos partilham da mesma geografia e se valem de equipamentos e de insumos coletivos durante longos períodos. Nesse sentido, são plenamente válidas para os locais de trabalho as seguintes diretrizes sanitárias de aplicação universal:

- a) o uso de equipamentos coletivos e individuais de segurança biológica, específicos para os riscos da pandemia, como são, notadamente, a instalação de recipientes fixos ou móveis de álcool gel (para uso coletivo) e o fornecimento de máscaras de proteção (não necessariamente de tipo cirúrgico) para o convívio em grupo;
- b) o distanciamento mínimo de, aproximadamente, dois metros entre os trabalhadores, a fim de evitar a aspiração das gotículas de saliva e de coriza exaradas em tosses, espirros ou mesmo na expiração do ar;²⁰

19 “1.4.1 Cabe ao empregador: a) cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares sobre segurança e saúde no trabalho; [...] e) determinar procedimentos que devem ser adotados em caso de acidente ou doença relacionada ao trabalho, incluindo a análise de suas causas; [...] g) implementar medidas de prevenção, ouvidos os trabalhadores, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: I. eliminação dos fatores de risco; II. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas de proteção coletiva; III. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas administrativas ou de organização do trabalho; e IV. adoção de medidas de proteção individual”.

20 Veja-se, a propósito, que essas duas primeiras medidas configuram, para os Centros de Controle e de Prevenção de Doenças dos Estados Unidos da América (Centers for Disease Prevention and Control – CDC), a principal medida de combate ao novo coronavírus, conforme se lê no respectivo portal: “Não há, atualmente, vacina disponível para prevenir a doença ocasionada pelo Coronavirus (COVID-19). [...] A melhor maneira de prevenir tal doença é evitar a exposição ao vírus. [...] O vírus costuma se espalhar de indivíduo para indivíduo: – Entre pessoas que estão em contato próximo umas com as outras (dentro de uma distância de 6 pés – equivalente a 1,83 metros). – Por intermédio de gotículas aspiráveis produzidas quando uma pessoa infectada tosse ou espirra. Essas gotículas podem aterrissar nas bocas e nos narizes das pessoas que estiverem próximas ou possivelmente inaladas em

- c) a instalação e a disponibilização massiva de equipamentos e insumos destinados à lavagem frequente das mãos (basicamente, pias, torneiras com água corrente, sabão e toalhas descartáveis);
- d) a ventilação dos ambientes e a otimização da circulação do ar, evitando-se o confinamento dos indivíduos em espaços enclausurados;
- e) a higienização constante das bancadas, dos equipamentos de uso coletivo e dos instrumentos individuais utilizados no desempenho das atividades regulares;²¹
- f) o afastamento imediato dos sujeitos integrantes dos chamados “grupos de risco” (portadores de comorbidades, pessoas com idade superior a 60 anos, gestantes, diabéticos etc.);²² e
- g) o afastamento imediato dos sujeitos portadores de sintomas que permitam razoavelmente supor a contaminação pelo SARS-Cov-2 (e por isso seriam tão relevantes os exames médicos admissionais, periódicos e complementares, como apontado *supra*).²³

Ainda sobre essa gama de cuidados labor-ambientais indispensáveis (e, em particular, quanto à necessária higienização habitual dos equipamentos coletivos e individuais de trabalho), a Organização Internacional da Saúde destaca, em sua publicação dedicada à adequação dos locais de trabalho aos riscos advindos do novo coronavírus (*Getting your workplace ready for COVID-19*), que as pessoas podem se infectar, no meio ambiente do trabalho, a partir das gotículas de saliva ou de corrimento nasal depositadas no maquinário e no mobiliário de uso comum ou simplesmente por

direção aos pulmões”. No original: “There is currently no vaccine to prevent coronavirus disease 2019 (COVID-19). [...] The best way to prevent illness is to avoid being exposed to this virus. [...] The virus is thought to spread mainly from person-to-person. Between people who are in close contact with one another (within about 6 feet). Through respiratory droplets produced when an infected person coughs or sneezes. These droplets can land in the mouths or noses of people who are nearby or possibly be inhaled into the lungs” (CDC, 2020).

21 De acordo com as orientações preventivas da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) para o combate ao novo coronavírus (relativamente à população em geral), deve-se: “- Lavar as mãos principalmente antes de comer e após tossir ou espirrar; – Se não tiver água e sabão, usar desinfetante para as mãos a base de álcool; – Evitar tocar nos olhos, nariz e boca com as mãos não lavadas; – Usar lenço descartável para higiene nasal; – Cobrir nariz e boca ao espirrar ou tossir com um lenço de papel descartável ou com a parte interna do cotovelo (nunca as mãos); – Não compartilhar objetos de uso pessoal, como talheres, pratos, copos ou garrafas; – Manter os ambientes bem ventilados; – Limpar e desinfetar objetos e superfícies tocados com frequência, como celulares; – Evitar contato com pessoas que apresentem sinais da doença; – Evitar sair de casa; – Evitar locais de muita aglomeração; – Pessoas doentes devem permanecer em casa e, caso a doença se agrave, procurar a unidade básica de saúde; – Grupos vulneráveis, como idosos, crianças, gestantes, pessoas com doenças crônicas ou com imunodeficiência, devem ficar mais atentos às manifestações clínicas; – Profissionais de saúde devem utilizar medidas de precaução padrão, de contato e de gotículas (máscara cirúrgica, luvas, avental não estéril e óculos de proteção)” (COMO SE PREVENIR..., 2020).

22 Vide nota n. 27, *infra*.

23 Vide nota n. 27, *infra*.

sua aspiração ainda no ar, o que reforça a necessidade do distanciamento de segurança entre os trabalhadores.²⁴

Em respaldo às imposições acima descritas – que, insista-se, deixam de ser meras “recomendações” sanitárias e se convolam em genuínas obrigações jurídicas para o empregador²⁵, mercê do risco profissional engendrado no interesse da atividade econômica (princípio da alteridade: CLT, art. 2º, *caput*) e de seu dever de garante do equilíbrio labor-ambiental (CRFB, arts. 7º, XXII, 225 e 200, VIII) –, a Organização Internacional do Trabalho editou, recentemente, o informe intitulado *Las normas de la OIT y el COVID-19 (Coronavirus)*, em que reitera as obrigações emanadas da Convenção n. 155 no sentido de que os empresários devem (i) implementar todas as medidas possíveis, segundo a melhor técnica, para reduzir ao mínimo os riscos inerentes à exposição ocupacional ao novo coronavírus, inclusive por intermédio do fornecimento de equipamentos de proteção individual; (ii) proporcionar aos trabalhadores as informações adequadas sobre tais riscos; (iii) estabelecer procedimentos de urgência para a situação geral da pandemia (ou para casos especiais concretamente identificados de contaminação comunitária intramuros); e (iv) notificar os casos de contaminação às autoridades sanitárias.²⁶

24 “**Como a COVID-19 se propaga.** Quando as pessoas infectadas com COVID-19 tosse ou exalam ar, eles soltam gotículas de fluido infectado. Muitas dessas gotículas caem em superfícies próximas e em objetos – tais como escrivatinhas, mesas ou telefones. As pessoas podem adquirir a COVID-19 ao tocarem nas superfícies ou nos objetos contaminados e quando tocam, na sequência, os olhos, nariz ou a boca. Se elas estão situadas em distância situada no raio de um metro de alguém com COVID-19 elas podem ser contaminadas através da aspiração das gotículas exaradas com a tosse e a respiração do doente. Em outras palavras, a COVID-19 se propaga do mesmo modo que a gripe comum”. No original: “**How COVID-19 spreads.** When someone who has COVID-19 coughs or exhales they release droplets of infected fluid. Most of these droplets fall on nearby surfaces and objects – such as desks, tables or telephones. People could catch COVID-19 by touching contaminated surfaces or objects – and then touching their eyes, nose or mouth. If they are standing within one meter of a person with COVID-19 they can catch it by breathing in droplets coughed out or exhaled by them. In other words, COVID-19 spreads in a similar way to flu” (WHO, 2020).

25 Entenda-se bem essa afirmação: ainda que não haja dispositivo de lei estabelecendo textualmente que os locais de trabalho devem conter pias com água encanada e sabão ou equivalente para que os trabalhadores façam a higiene das mãos, ou tampouco impondo a obrigação patronal de fornecer máscaras de proteção contra gotículas de saliva, casos de contaminação pelo SARS-Cov-2 no meio ambiente de trabalho – que poderão ser inclusive *presumidos* (assim, p. ex., ante a existência de outros empregados já contaminados no mesmo ambiente), notadamente após a oportuna suspensão da eficácia do art. 29 da MP 927/2020 nos autos da ADI 6342-MC/DF – possivelmente levarão à **responsabilidade civil do empregador** pelos danos morais e materiais derivados daquela contaminação. Ao reconhecê-la, o que os juízes do Trabalho estarão afirmando, nas entrelinhas de seus julgados – ou mesmo textualmente, como parece ser o caso – é que *o dever geral de proteção incluía tais obrigações*, conquanto não expressas na legislação específica, qual deveres acessórios do contrato individual do trabalho (à maneira de outros tantos que a doutrina e a jurisprudência já conhecem bem, para empregado e/ou empregador, conquanto tampouco constem de cláusulas contratuais ou de dispositivos legais: o dever de informação, o dever de lealdade, o dever de não concorrência etc.).

26 “**Seguridad y salud en el trabajo.** ¿Qué deberían hacer los empleadores durante el brote? [...] Los empleadores tendrán la responsabilidad global de asegurarse de que se adopten todas las medidas de

Nesse mesmo sentido, a Occupational Safety and Health Administration (OSHA-US), agência responsável pelas políticas de saúde e segurança do trabalho nos Estados Unidos da América, publicou diretrizes destinadas a promover a organização dos locais de trabalho diante dos riscos ocupacionais representados pelo novo coronavírus. Relevante notar que a referida agência aponta, como etapas para a prevenção, exatamente (i) o “*desenvolvimento de um plano de prontidão e resposta a doenças infecciosas*” e (ii) “*a implementação de medidas básicas de prevenção de infecções*” com base nas orientações emanadas das autoridades sanitárias,²⁷ na linha

prevención y protección factibles para reducir al mínimo los riesgos profesionales (Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Los empleadores tienen la responsabilidad de suministrar, cuando sea necesario y en la medida en que sea razonable y factible, ropas y equipos de protección apropiados sin costo alguno para el trabajador. Los empleadores tienen la responsabilidad de proporcionar información adecuada y una formación apropiada en el ámbito de la SST; de consultar a los trabajadores sobre aspectos de SST relacionados con su trabajo; de prever medidas para hacer frente a situaciones de urgencia; y de notificar los casos de enfermedad profesional a la inspección del trabajo” (OIT, 2020).

27 Segundo as diretrizes da OSHA: “Se ainda não existir, [o empregador deve] desenvolver um plano de preparação e resposta a doenças infecciosas que possa ajudar a orientar ações de proteção contra o COVID-19. [...] Fique a par das orientações das agências de saúde federais, estaduais, locais, tribais e/ou territoriais e considere como incorporar essas recomendações e recursos nos planos específicos do local de trabalho. [...] Siga as recomendações federais e estaduais, locais, tribais e/ou territoriais (SLLT) relativas ao desenvolvimento de planos de contingência para situações que possam surgir como resultado de surtos como: Aumento da taxa de absenteísmo dos trabalhadores;

A necessidade de distanciamento social, turnos de trabalho escalonados, operações de redução de tamanho, prestação de serviços remotamente e outras medidas de redução de exposição. Opções para a realização de operações essenciais com uma força de trabalho reduzida, incluindo treinamento cruzado de trabalhadores em diferentes tarefas, a fim de continuar as operações ou prestar serviços de pico. Cadeias de suprimentos interrompidas ou atrasos nas entregas. [...]

Para a maioria dos empregadores, a proteção dos trabalhadores dependerá da ênfase em medidas básicas de prevenção de infecções. Conforme apropriado, todos os empregadores deverão implementar boas práticas de higiene e controle de infecções, incluindo: Promover a lavagem frequente e completa das mãos, inclusive o fornecimento aos trabalhadores, clientes e visitantes do local de trabalho de um local para lavar as mãos. Caso o sabão e água corrente não estejam disponíveis imediatamente, fornecer esfregões para as mãos à base de álcool que contenham pelo menos 60% de álcool. Incentivar os trabalhadores a ficarem em casa se estiverem doentes. Incentivar a etiqueta respiratória, incluindo em relação a tosses e espirros. Fornecer aos clientes e ao público tecidos e recipientes para lixo.

Os empregadores devem explorar se podem estabelecer políticas e práticas, como locais de trabalho flexíveis [...] e horários flexíveis de trabalho (por exemplo, turnos alternados), para aumentar a distância física entre funcionários e entre os funcionários e outras pessoas, se as autoridades de saúde estaduais e locais recomendarem o uso de estratégias de distanciamento social. [...] Manter práticas regulares de limpeza, incluindo a limpeza e desinfecção de rotina de superfícies, equipamentos e outros elementos do ambiente de trabalho. [...] Espera-se que os produtos [...] sejam eficazes contra o SARS-CoV-2 com base em dados para vírus mais difíceis de matar. Siga as instruções do fabricante para usar todos os produtos de limpeza e desinfecção (por exemplo, concentração, método de aplicação e tempo de contato, EPI). [...] Os empregadores deverão desenvolver políticas e procedimentos para que os funcionários relatem quando estão doentes ou apresentem sintomas do COVID-19. Onde apropriado, os empregadores deverão desenvolver políticas e procedimentos para isolar imediatamente as pessoas que apresentam sinais e/ou sintomas do COVID-19 e treinar os trabalhadores para implementá-los. [...] Tomar medidas para limitar a disseminação das secreções respiratórias de uma pessoa que pode que pode ter COVID-19. Forneça uma máscara facial, se possível e disponível, e peça à pessoa para que a use. [...] Proteger os trabalhadores em contato próximo (ou seja, a menos de um metro e oitenta) com uma pessoa doente ou que tenha contato prolongado/repetido com essas pessoas. [...] Instalação de filtros de ar de alta eficiência. Aumento das taxas de ventilação no ambiente de trabalho.

do que foi abordado acima, como decorrência – entre nós – dos arts. 7º, XXII, e 225, *caput*, c.c. art. 200, VIII, da Constituição Federal ou, ainda, da Convenção n. 155 da OIT.

Caso tais obrigações essenciais não sejam observadas pelos empresários, ter-se-á a instalação de risco proibido nos ambientes de trabalho por eles administrados, com degradação ambiental de base antrópica que permite considerá-los poluídos – inclusive para os efeitos da Lei n. 6.938/1981 –, comprometendo potencialmente a vida, a saúde, a integridade psicofísica e/ou o bem-estar não apenas dos trabalhadores (subordinados ou não), mas também de toda a comunidade de entorno, mormente no atual contexto de transmissão comunitária do novo coronavírus.²⁸ Os estabelecimentos de empresa não podem se transformar em “caixas de ressonância” infecciológicas (v. nota n. 19, *supra*); ou tampouco em “criadouros de vírus”, na expressão mais comum dos sanitaristas (v., *e.g.*, GONTIJO, 2020). E a responsabilidade primeira por essa condição geral de assepsia, especialmente do ponto de vista jurídico, é precisamente do empresário (ou de quem a ele esteja equiparado: art. 2º, § 1º, da CLT).

Nessa esteira, a omissão patronal no que concerne à antecipação, à prevenção e ao combate efetivo dos riscos representados pela entronização do novo coronavírus em seus estabelecimentos – e isso se aplica a todas as atividades que envolvam trabalhadores, sejam ou não empresariais²⁹ – sujeita-os, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, à responsabilização objetiva (isto é, independentemente da existência ou comprovação da culpa subjetiva de prepostos do empregador) por todos os danos físicos e psíquicos que, por conta da COVID-19, vierem a acometer os trabalhadores contagiados com o SARS-Cov-2, inclusive em função da inobservância das diretrizes sanitárias amplamente divulgadas para a contenção dos contágios.

Instalação de barreiras físicas, como proteções de plástico transparente” (OSHA, 2020, p. 9-14).

28 Sobre o dever geral de proibição de exposição de terceiros aos riscos, Karl Larenz assim o conceitua: “A la transgresión de un derecho ajeno, particularmente a la lesión corporal o de la salud de otro (mediante acto positivo) se equipara la *no evitación de un daño* cuando se da o existe un deber jurídico de evitar su causación [...]. El daño producido ha de imputarse objetivamente al obligado, como ‘consecuencia’ de su inactividad, siempre que hubiese podido evitarse si él hubiese actuado conforme a su deber. No existe un deber general a preservar a otros ante daños posibles, ya que un deber tan amplio no podría prácticamente cumplirse; sería ilimitado. [...] En cambio, sí existe un deber de evitar un riesgo allí donde alguien está obligado por la ley (p. ej., al cuidado de ciertas personas) o por medio de contrato a la protección y vigilancia de otro (como, p. ej., el profesor de natación, el enfermero, la directora de un colegio de párvulos)” (LARENZ, 1959, p. 591-592).

29 A Convenção OIT n. 155 aplica-se a todas as áreas de atividade econômica (art. 1.1); e, nos termos de seu art. 3.a, “a expressão ‘áreas de atividade econômica’ abrange todas as áreas em que existam trabalhadores empregados, inclusive a administração pública”.

Um obstáculo relevante para a aferição dessa responsabilidade apresentou-se com teor do art. 29 da MP 927/2020, ao estabelecer que “os casos de contaminação pelo coronavírus (covid-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal”. Criava-se uma inexplicável inversão do ônus da prova em desfavor do trabalhador, na contramão da tendência universal do Direito Previdenciário (cada vez mais permeável às presunções de causalidade, como se vê, p. ex., no art. 21-A da Lei 8.213/1991, que trata do nexo técnico epidemiológico). Mas, como esclarecido, sua eficácia foi suspensa pelo Excelso Pretório, em sessão do último dia 29 de abril, exatamente porque fugiria da finalidade maior da MP 927/2020 – na dicção do Min. Alexandre de Moraes, “compatibilizar o valor social do trabalho, perpetuando o vínculo trabalhista, com a livre iniciativa, mantendo, mesmo que abalada, a saúde financeira de milhares de empresas” – e engendraria injustificáveis dificuldades para trabalhadores dos mais diversos segmentos, inclusive os ativados em atividades essenciais (Decreto n. 10.282/2020), constantemente expostos a intensos riscos de contaminação. Em termos conceituais e práticos, todavia, o referido art. 29 em nada obstaría a aplicação do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, já que esse último dispositivo diz com a inexigibilidade forense de se demonstrar o elemento subjetivo da ação ou omissão do imputado (= dolo ou culpa por negligência, imperícia ou imprudência), não com a questão do nexo de causalidade (ou, mais largamente, com o nexo de imputação normativa) (JOSSERAND, 1897, p. 7-53).

Quanto ao nexo causal propriamente dito, uma vez suspensa a eficácia do precitado art. 29, remanesce o regime probatório anterior, que bem pode deitar raízes, a nosso ver, no art. 20, § 1º, *d*, da Lei 8.213/1991, para efeitos previdenciários ou trabalhistas. Por esse derradeiro dispositivo, não se considera doença do trabalho, para os fins do art. 20, II, da Lei 8.213/1991, “a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho”. A premissa tem plena aplicação ao caso de pandemias, que afinal não diferem ontologicamente das endemias, se não pelas dimensões geográfica e temporal (vide nota n. 5, supra): “*ubi eadem ratio ibi idem ius*”. Daí que, havendo evidências de que o trabalhador infectado com o SARS-Cov-2 expôs-se à contaminação em função de seu trabalho – pense-se, e.g., na condição de médicos, enfermeiros e técnicos ou auxiliares de enfermagem, na linha de frente do combate ao novo coronavírus (Decreto n. 10.282/2020, art. 3º, § 1º, I), ou mesmo na situação de trabalhadores ativados em empresas nas quais já

se detectou a contaminação comunitária intramuros –, pode-se desde logo presumir o nexo de causalidade entre a afecção e a atividade laboral (CLT, art. 818, § 1º), cabendo ao empregador fazer a prova contrária.

De outra parte, a ausência de cuidados objetivos por parte dos empresários pode sujeitá-los, no plano pessoal, até mesmo à responsabilidade penal, por incursos, e.g., nos tipos penais dos arts. 267 e 268 do Código Penal, que tratam respectivamente dos crimes de “causar epidemia, mediante a propagação de germes patogênicos” e de “infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa” ou, ainda, na contravenção penal do art. 19, § 2º, da Lei n. 8.213/1991 (“[...] deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho”) (FELICIANO, 2009, p. 339-375). Nessas hipóteses, por evidente, à condenação criminal antepõem-se algumas garantias típicas do Direito Penal e Processual Penal, como as da taxatividade penal (“*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*”), da proibição de analogia in malam partem (“*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*”) (TOLEDO, 1991, p. 171), da personalidade da pena e do favor rei (in dubio pro reo, inclusive no campo probatório: CPP, art. 486, VII). Mas, ainda assim, a possibilidade jurídica da reprimenda penal é inegável, para os casos extremos em que os empresários intencionalmente se recusam a implementar medidas comecinhas destinadas a minimizar os riscos de propagação do novo coronavírus, ou a providenciar o fechamento compulsório de seus estabelecimentos em hipóteses de risco grave e iminente.

E, na mesma ordem de ideias, diante de quadros críticos de franca contaminação comunitária intramuros e/ou de risco grave e iminente para a vida, a saúde e/ou a integridade física dos trabalhadores, a suspensão de atividades empresariais, imposta administrativamente (CLT, art. 161, *caput*) ou mesmo judicialmente (Enunciado n. 60 da I Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho³⁰) é medida que se impõe, encontrando

30 “60. INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO E AFINS. AÇÃO DIRETA NA JUSTIÇA DO TRABALHO. REPARTIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA. I – A interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, assim como o embargo de obra (art. 161 da CLT), podem ser requeridos na Justiça do Trabalho (art. 114, I e VII, da CRFB), em sede principal ou cautelar, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo sindicato profissional (art. 8º, III, da CRFB) ou por qualquer legitimado específico para a tutela judicial coletiva em matéria labor-ambiental (arts. 1º, I, 5º e 21 da Lei 7.347/85), independentemente da instância administrativa. II – Em tais hipóteses, a medida poderá ser deferida [a] “inaudita altera parte”, em havendo laudo técnico preliminar ou prova prévia igualmente convincente; [b] após audiência de justificação prévia (art. 12, *caput*, da Lei 7.347/85), caso não haja laudo técnico preliminar, mas seja verossímil a alegação, invertendo-se o ônus da prova, à luz da teoria da repartição dinâmica, para incumbir à empresa a demonstração das boas condições de segurança e do controle de riscos”. A redação original do enunciado fora proposta, à altura, pelo 1º Autor do presente artigo.

respaldo não apenas no precitado art. 161 consolidado, como também no art. 14, IV, da Lei n. 6.938/81 e, acima deles, no próprio art. 170 da Constituição Federal, a estruturar a ordem econômica brasileira sobre os princípios do “valor social do trabalho”, da “função social da propriedade” e da “defesa do meio ambiente”, e a lhe atribuir, como finalidade precípua, não a mera obtenção de resultados financeiros à custa da vida e da segurança dos trabalhadores e da coletividade em geral, mas sim a existência digna de todos.³¹

Por fim, convém recordar que a Convenção n. 155 da OIT, em resguardo aos relevantíssimos bens jurídicos por ela protegidos (e igualmente tutelados pelos arts. 7º, XXII, e 225, *caput*, da Constituição Federal), legítima a paralisação do trabalho por parte dos próprios obreiros, ex vi de seus arts. 13 e 19, *f*, ante a constatação de um risco grave e iminente à sua vida ou à sua saúde. É também o que reza, no Estado de São Paulo, o art. 229, § 2º, da Constituição estadual. Será justamente esse o caso se os trabalhadores estiverem diante do risco iminente de transmissão comunitária do novo coronavírus no meio ambiente de trabalho, dada a inegável gravidade da COVID-19 (seja pelas altíssimas taxas de transmissibilidade, seja pela relativa letalidade – especialmente nos grupos de risco –, seja ainda pela inexistência de vacina conhecida).

Esse direito de resistência, se exercido coletivamente, configurará clara hipótese de greve ambiental, à qual não se aplica a regra do art. 7º, *caput*, in fine, da Lei 7.783/1989, eis que assegurados aos trabalhadores a integralidade dos direitos trabalhistas do período (“sem prejuízo de quaisquer direitos”), independentemente de negociação coletiva ou do exercício do poder normativo da Justiça do Trabalho. A greve ambiental é, nessa vereda, a manifestação coletiva de um direito constitucional de resistência que “tem por finalidade resguardar a segurança, a saúde e a higiene do trabalhador em face da degradação ambiental” (ARAÚJO; YAMAMOTO, 2017, p. 296).

31 Sobre o dispositivo constitucional em apreço, Ana Frazão observa que “[a] função social da empresa é um conceito que foi consolidado não apenas para impedir o exercício anti-social da atividade empresarial, mas para direcioná-lo ao atendimento das finalidades sociais, inclusive mediante a imposição de deveres à empresa. [...] A função social da empresa traz em si uma proposta de reumanização, a fim de que os indivíduos possam ser reconhecidos como valores supremos e não como meros instrumentos da atividade econômica. [...] A função social da empresa é o corolário de uma ordem econômica que, embora constituída por vários princípios, possui a finalidade comum de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Daí porque diz respeito à responsabilidade da empresa não apenas perante seus concorrentes e os consumidores, mas também perante a sociedade como um todo” (LOPES, 2006, p. 183-281).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que o contágio pelo SARS-Cov-2 e o consequente acometimento pela COVID-19 configuraram, no atual contexto de transmissão comunitária e de circulação irrestrita do vírus, um novo risco biológico e social, que interfere sistematicamente no equilíbrio do meio ambiente humano, tanto em sua dimensão natural como em sua dimensão artificial (e, portanto, também no meio ambiente do trabalho). Essa nova realidade demanda dos empregadores, gestores que são de seus próprios espaços produtivos, a implementação de todas as medidas antecipatórias destinadas a neutralizar ou minimizar os impactos do novo coronavírus. Eis seu dever de indenidade labor-ambiental, anexo aos contratos individuais de trabalho.

Por outro lado, internalizado o SARS-Cov-2 no meio ambiente de trabalho, transformando o estabelecimento em uma caixa de ressonância infectológica, configura-se um estado de degradação labor-ambiental, originado pelo elemento humano (= base antrópica), que a legislação define como poluição (Lei 6.938/1981, art. 3º). Em tais circunstâncias, o empregador passa a responder civilmente pelos danos experimentados por seus trabalhadores, caso desenvolvam a COVID 19, independentemente da existência ou da prova de culpa *lato sensu* (= responsabilidade civil objetiva, *ut* art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981); e, havendo dolo ou culpa, poderá responder pessoalmente até mesmo por ilícitos penais. Na esfera administrativa, ademais, abrem-se ensanchas para a interdição do estabelecimento (CLT, art. 161); e, na esfera coletiva, para a chamada greve ambiental (Convenção OIT n. 155, arts. 13 e 19, *f*).

Para evitar tais consequências, empregadores em geral devem lançar mão de medidas de planejamento e de ação tão excepcionais e ingentes quanto a própria pandemia, transcendendo a lógica do custo-benefício (monetização) para colimar sobretudo o resguardo, na maior medida possível, da vida, da saúde e da integridade psicofísica de seus trabalhadores (WALKER, 2020)

Resta encerrar com John F. Kennedy, que em certa ocasião atribuiu a Dante Alighieri – equivocadamente – a afirmação de que, na arquitetura do inferno, “os lugares mais quentes são reservados àqueles que escolheram a neutralidade em tempo de crise”. Não há, n’A Divina Comédia”, uma passagem com essas exatas características; há, sim, referência ao vestibulo onde ficariam os que, no episódio da rebelião de Lúcifer, não se rebelaram,

nem foram fiéis a Deus (“*non furon ribelli né fur fedeli*”). De todo modo, a frase passou à posteridade e merece a nossa reflexão.

Ante a laicidade do Estado, cidadãos devem ser sobretudo fiéis à Constituição; e, a partir dela, compreender as leis e organizar deontologicamente a realidade. As famílias do mundo choram, neste momento, mais de três milhões de mortos. Em alguns países – como o Brasil –, a pandemia sequer ultrapassou seu “pico”. Outras milhares de mortes virão. Neste momento, não cabem atalhos de neutralidade. A vontade primígena das constituições democráticas é a promoção da dignidade humana; e, portanto, a preservação da vida. Tempos de crise não são tempos para o arrefecimento de direitos fundamentais; antes, são tempos para sua redobrada afirmação.³² Juristas e tribunais devem compreender essa fatídica verdade, porque a utilidade última do Direito é mesmo a perpetuação da vida e de nosso modo de ser. E a alternativa aos resistentes será, o mais das vezes, o recolhimento prematuro aos vestibulos da obsolescência.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. S.; YAMAMOTO, P. C. Greve ambiental e direito de resistência: a autotutela dos trabalhadores em defesa da sanidade no ambiente de trabalho. *In: FELICIANO, G. G. et al. Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral.* v. 3. São Paulo: LTr, 2017.

AZEVÊDO, R.; GHEBREYESUS, T. A. Joint statement. *World Health Organization*, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/>

32 “[...] Vale ressaltar que, embora se compreenda a insistência governamental e de certos setores econômicos em acelerar os acordos individuais, superestimando supostas consequências deletérias decorrentes da liminar concedida, em especial o “engessamento” das negociações, o fato é que constituiria precedente perigosíssimo afastar a vigência de normas constitucionais asseguradoras de direitos e garantias fundamentais, diante do momento de calamidade pública pelo qual passamos. Isso só poderia ocorrer – e mesmo assim em escala limitada e sob supervisão do Congresso Nacional – durante a decretação dos Estados de Defesa ou de Sítio, escrupulosamente delimitados nos art. 136e 137 da Lei Maior. [...] Ora, a experiência tem demonstrado que justamente nos momentos de adversidade é que se deve conferir a máxima efetividade às normas constitucionais, sob pena de graves e, não raro, irrecuperáveis retrocessos. De forma tristemente recorrente, a história da humanidade tem revelado que, precisamente nessas ocasiões, surge a tentação de suprimir – antes mesmo de quaisquer outras providências – direitos arduamente conquistados ao longo de lutas multisseculares. Primeiro, direitos coletivos, depois sociais e, por fim, individuais. Na sequência, mergulha-se no caos! [...] A Constituição – é claro – não foi pensada para vigorar apenas em momentos de bonança. Ao contrário, o seu fiel cumprimento se faz ainda mais necessário em situações de crise, nas quais, na feliz metáfora de Jon Elster, ela serve como o mastro a que se prendeu Ulisses para que não se perdesse em meio ao canto das sereias, pois representa a derradeira barreira de proteção dos valores básicos da sociedade contra paixões ou interesses de uma maioria ocasional (Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: UNESP, 2009)” (STF, ADI 6363 MC-ED/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.4.2020 – *g.n.*).

detail/20-04-2020-joint-statement-by-wto-director-general-roberto-azevedo-and-who-director-general-tedros-adhanom-ghebreyesus. Acesso em: 15 maio 2020.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BECHARA, E. A responsabilidade civil do poluidor indireto e a obrigação propter rem dos proprietários de imóveis ambientalmente degradados. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 20, n. 48, p. 137-165, mar./abr. 2019.

BENJAMIN, A. H. Responsabilidade pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 9, p. 44, jan./mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COE COVID-19). *Boletim Epidemiológico*, n. 5, de 14 de março de 2020. Disponível em: http://maismedicos.gov.br/images/PDF/2020_03_13_Boletim-Epidemiologico-05.pdf. Acesso em: 28 mar. 2020.

CASALI, G. M. O princípio da solidariedade e o artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 1, n. 1, p. 220-238, set./dez. 2006. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/guilherme%20%20machado%20casalli%20revista%20de%20direito.pdf>. Acesso em: 16 maio 2020.

CDC – CENTERS OF DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Disease or condition of the week: Covid-19*. Disponível em: <https://www.cdc.gov/dotw/covid-19/index.html>. Acesso em: 14.6.2021.

COMO SE PREVENIR contra o coronavírus? *Fiocruz*, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/como-se-prevenir-contra-o-coronavirus>. Acesso em: 27.3.2020.

DINIZ, M. H. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. v. 7. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DOMÈNECH, C. H. P. *Teoría general de los derechos fundamentales en el contrato de trabajo*. Pamplona: Aranzadi, 2018.

FELICIANO, G. G. Meio ambiente do trabalho: aspectos gerais e prope-
dêuticos. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região*, São Paulo, n. 20, 2002.

FELICIANO, G. G. Saúde e segurança no trabalho: o meio ambiente do trabalho e a responsabilidade civil patronal. In: THOME, C. F.; SCHWARZ, R. G. (orgs.). *Direito Individual do Trabalho*: curso de revisão e atualização. São Paulo: Elsevier, 2011.

FELICIANO, G. G. Refundando o Direito Penal do Trabalho: primeiras aproximações. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, jan./dez. 2009.

FELICIANO, G. G.; TRINDADE, R. COVID-19 e direitos humanos: sob as luzes de Filadélfia. *Migalhas*, 10 maio 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/326480/covid-19-e-direitos-humanos-sob-as-luzes-de-filadelfia>. Acesso em: 15 maio 2020.

GONTIJO, J. Em tempos de pandemia do coronavírus, tapete por ser criadouro do microorganismo. *Estado de Minas*, 7 abr. 2020 (atualizado em 9.4.2020). Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/bem-viver/2020/04/07/interna_bem_viver,1136140/em-tempos-de-pandemia-do-coronavirus-tapete-pode-ser-criadouro-do-mic.shtml. Acesso em: 15 maio 2020.

GREENBERG, R. S. *et al. Epidemiologia clínica*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

JOSSERAND, L. *De la responsabilité du fait des choses inanimés*. Paris: Arthur Rousseau, 1897.

LARENZ, K. *Derecho de obligaciones*. Tomo II. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1959.

LOPES, A. F. A. *Empresa e propriedade*: função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARANHÃO, N. *Poluição labor-ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre a Justiça social para uma Globalização Equitativa*. Genebra: OIT, 2008. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336918.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las normas de la OIT y el COVID-19*. Ginebra: OIT, 2020.

OLIVEIRA, S. G. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Histórico da pandemia de COVID-19*, 2020. Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 14 jun. 2021.

OSHA – OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH ADMINISTRATION. *Diretrizes para a preparação dos locais de Trabalho para o COVID-19*. Brasília, DF: SINAIT, 2020.

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

PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 5.ª ed. Paris: Dalloz, 2004.

QUEVEDO, L. F. A contenção ao coronavírus e o factum principis no direito do trabalho. *Consultor Jurídico*, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/contencao-coronavirus-ofactum-principisno-direito-trabalho>. Acesso em: 16 maio 2020.

ROCHA, J. C. S. *Direito Ambiental do Trabalho: mudanças de paradigma na tutela à saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SALEILLES, R. *Les accidents de travail et la responsabilité civile : essai d'une théorie objective de la responsabilité délictuelle*. Paris: Arthur Rousseau, 1897.

SOARES, G. F. S. *As responsabilidades no direito internacional do meio ambiente*. Campinas: Komedi, 1995.

TOLEDO, F. A. *Princípios básicos de Direito Penal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

WALKER, P. *et al.* The global impact of COVID-19 and strategies for mitigation and suppression. *Science*, v. 369, n. 6502, p. 413-422, jul. 2020. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/369/6502/413>. Acesso em: 14 jun. 2021.

WERNER, S. *Das Vorsorgeprinzip: Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen*. In: *Umwelt- und Planungsrecht*. Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, 2001. Band 21. n. 9.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Getting your workplace ready for COVID-19*. Genève: WHO, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/getting-workplace-ready-for-covid-19.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. 6. ed. Madrid: Trotta, 2005.

Artigo recebido em: 19/05/2020.

Artigo aceito em: 07/07/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

FELICIANO, G. G.; EBERT, P. R. L. Coronavírus e meio ambiente de trabalho: de pandemias, pantomimas e panaceias. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 41, p. 91-116, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1857>. Acesso em: dia mês. ano.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA RELAÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL

Julio Cesar Garcia¹

Centro Universitário Cascavel (UNIVEL)

RESUMO

Os impactos ambientais da atual crise ecológica em escala planetária apontam para o provável colapso dos principais indicadores da sustentabilidade da vida no planeta. A resposta jurídica por meio do Direito Ambiental permitiu avançar, de um conjunto de normas administrativas, para um microsistema legal, com fundamentação constitucional. A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente equilibrado à categoria de bem jurídico fundamental, rompendo com as tradições individualistas e utilitaristas das relações jurídicas convencionais. A compreensão do macrobem ambiental prioriza o cumprimento de deveres fundamentais pela coletividade, conduzindo a transformação de diversos institutos jurídicos tradicionais, entre os quais, o da relação jurídica. O presente artigo realiza revisão bibliográfica e da legislação brasileira, empregando o método dedutivo para sustentar o surgimento da relação jurídico-ambiental fundamental. Uma nova espécie de relação jurídica com dois marcos distintivos: sua natureza difusa e seu objeto, o bem ambiental, que define a imaterial condição de equilíbrio ecológico, elevado à condição de bem fundamental pelo texto constitucional. Isso gera a preponderância do dever de preservação do bem ambiental, para além dos Direitos fundamentais de seus sujeitos, impondo limites e diretrizes objetivas para a persecução de um ambiente equilibrado por seus valores intrínsecos.

Palavras-chave: bem ambiental; Direito Constitucional; relação jurídica.

¹ Doutor em Relações do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direitos Supraindividuais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor visitante na University of Florida (UF). Professor da Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Cascavel (UNIVEL). Professor da Graduação em Direito da UNIOESTE. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2075-4988> / e-mail: julio.garcia@univel.br

CONSTITUTIONAL FOUNDATION OF THE LEGAL-ENVIRONMENTAL RELATIONSHIP

ABSTRACT

The environmental impacts on a planetary scale crisis point to a probable collapse of the main indicators of the sustainability of life on the planet. The legal response through Environmental Law has allowed the advance from a set of administrative rules to a legal micro-system with constitutional foundation. The Brazilian Federal Constitution of 1988 elevated the balanced environment to the category of fundamental good, breaking with the individualistic and utilitarian traditions of conventional legal relations on the environment. The understanding of the macro-environmental good prioritizes the fulfillment of fundamental duties by the community, leading to the transformation of several traditional legal institutes, among which, the legal relationship. This article reviews the literature and Brazilian legislation employing the deductive method to support the emergence of the fundamental legal-environmental relationship. This is a new kind of legal relation, which presents two distinctive mark: its diffuse nature, and its object, the environmental good, which defines the immaterial condition of the ecological balance, elevated to the condition of a fundamental good by the constitution. This produces the effect of preponderance of the duty to preserve the environmental good, beyond the most conventional fundamental rights of its subjects by imposing limits and objective guidelines for the pursuit of a balanced environment, by its intrinsic values.

Keywords: *Constitutional Law; environmental good; legal relationship.*

INTRODUÇÃO

A interferência negativa gerada pelas atividades humanas no planeta alcançou índices incomparáveis na história, sendo em grande parte decorrência dos efeitos do domínio de novas tecnologias e de uma interação bastante intensa entre as diversas culturas, modos de produção e o amplo mercado de consumo global.

Se por um lado, produziram-se consequências benéficas para a humanidade, como o aumento considerável da produção de riquezas, de alimentos e da expectativa de vida, ainda que em regiões mais privilegiadas do globo, de outro, verifica-se o aumento das desigualdades sociais e econômicas em todo o mundo, assentados em modelos insustentáveis de exploração dos recursos naturais. Consta-se uma crise ecológica em escala planetária sem precedentes.

Apesar da lentidão própria dos processos políticos e jurídicos, diante do cada vez mais rápido avanço das descobertas científicas sobre os processos e fenômenos ecológicos, o Direito cumpre sua histórica função de adaptação social. Uma importante transformação jurídica ocorreu na abordagem sobre os titulares do Direito e sobre seu objeto, sendo determinante para a interpretação do texto constitucional, da legislação infraconstitucional e das políticas públicas.

A evolução dos modelos jurídicos pressupõe a superação de tradições e concepções que se tornam ultrapassadas, em geral por meio da compreensão de seus limites e da identificação das vantagens dos novos modelos. Um desses relevantes avanços foi o da superação do modelo individualista e utilitarista das relações jurídicas, até então vistas de uma perspectiva preponderantemente econômica. A formulação da teoria dos direitos coletivos permitiu ampliar a compreensão do fenômeno ambiental pelo Direito, aos moldes daquilo que na ecologia é representado pela interdependência entre todos os seres vivos, e os fatores que permitem e sustentam a vida.

A Constituição Federal brasileira de 1988 refletiu a sensibilidade do constituinte às exigências de uma nova ordem democrática, que demandava pelo reconhecimento da qualidade de vida como resultado do equilíbrio ecológico. A concepção dessa relação foi consubstanciada no novo bem ambiental, instituto jurídico renovado a partir das tradições romanas e dos últimos séculos de evolução do Direito Público. O bem ambiental, previsto na Constituição Federal, trouxe novas características, que o conectam aos interesses difusos e a imaterialidade do objeto ao qual busca exprimir.

Na tradição do Direito, a noção clássica de relação jurídica foi primeiro desenvolvida pelos civilistas, para depois ser também incorporada à lógica penalista. Trata-se de um conceito segundo o qual os sujeitos que se submetem a uma ordem jurídica estabelecem vínculos que os ligam uns aos outros, como decorrência de uma previsão legal que distribua direitos e obrigações jurídicas, mediante a ocorrência de determinadas condições fáticas reconhecidas pelo Direito.

Um problema decorrente da adoção dessa definição é o de não enquadrar a nova e dinâmica realidade aos antigos modelos jurídicos, que refletem sistemas e compreensões sobre as interações humanas com a natureza que agora estão ultrapassados. Portanto, não é possível a simples transposição conceitual da noção clássica da relação jurídica para o Direito Ambiental do século XXI.

O presente estudo parte da sistematização de novos instrumentos jurídicos e legais, princípios e mudanças, compilados pela doutrina nas últimas décadas, no âmbito do Direito Ambiental, de modo a revisitar o clássico conceito da relação jurídica. Esta é uma das razões para o emprego de fontes bibliográficas mais antigas, na medida em que, até os dias atuais, continuam sendo referência para o estudo da relação jurídica, um conceito que pouco é enfrentado pela doutrina contemporânea.

Esse processo comparativo permite identificar inovações legais, capazes de criar uma modalidade nova de relação jurídica. E, mais que isso, aponta para transformações ainda em curso, que podem levar a cenários considerados revolucionários para os paradigmas convencionais, especialmente quanto a transição dos demais seres vivos da condição de objeto, ou fato jurídico, para a posição de sujeitos de direitos.

O problema a ser enfrentado pode ser sintetizado nas seguintes perguntas. Como qualificar e caracterizar a relação jurídico-ambiental no Direito brasileiro? É possível sustentar uma nova modalidade de relação jurídica capaz de atender às disposições legais e promover as diretrizes programáticas constitucionais de harmonização das relações humanas com o meio ambiente?

Por meio da metodologia dedutiva, e mediante a revisão bibliográfica especializada, com cotejo entre fontes clássicas e atuais, este estudo busca demonstrar a existência de uma nova espécie de relação jurídica no âmbito do Direito Ambiental. O fundamento dessa nova espécie de relação jurídica se encontra na transição de uma perspectiva subjetiva, baseada em direitos fundamentais do homem, para uma objetivação do bem ambiental

fundamental, que reconhece valores e, conseqüentemente, prioriza os deveres dos sujeitos passivos em proteger e defender o equilíbrio ecológico.

Apesar da hipótese da existência de vínculos jurídicos diretos entre o ser humano e a natureza ganhar defensores nos últimos anos, o presente estudo ainda se sustenta nas bases da epistemologia antropocêntrica. Isso significa reconhecer que a relação jurídico-ambiental estabelece vínculos apenas entre os seres humanos, tidos como sujeitos de direito, e atribuindo ao meio ambiente, qualificado como bem jurídico fundamental, a condição de objeto da relação jurídica subjacente. Apesar disso, a Constituição Federal é capaz de elevar esse objeto ao nível de máxima proteção, a partir do reconhecimento de que o objeto está em “revolta” exigindo mudanças de comportamento por partes dos sujeitos da relação jurídico-ambiental.

Sem propor uma revolução ou ruptura paradigmática, o conceito da nova relação jurídico-ambiental fundamental aponta para avanços na valorização dos demais seres vivos, não por lhes atribuir, necessariamente, direitos próprios, mas por adotar uma posição pragmática ao impor deveres aos seres humanos, que devem preservar as condições fáticas indispensáveis a existência com dignidade de todos os seres vivos.

1 PONTO DE PARTIDA: O CONCEITO CLÁSSICO DE RELAÇÃO JURÍDICA

A trajetória de compreensão e formulação de uma nova modalidade de relação jurídico-ambiental parte, necessariamente, dos conceitos clássicos que envolvem esse instituto. Este tópico apresenta alguns desses conceitos essenciais de modo a estabelecer as bases para a avaliação da ocorrência de modificações significativas decorrentes das normas do Direito Ambiental.

Entre algumas das definições mais relevantes para o termo relação², destaca-se a da ligação entre dois ou mais objetos que, de alguma maneira, têm interfaces de comunicação, conferindo-lhes unidade. Do ponto de vista da filosofia aristotélica, a relação refere-se ao modo de ser ou de comportar-se dos objetos entre si, conforme explica Abbagnano (2012, p. 841), que via a relação como aquilo cujo ser consiste em comportar-se de certo modo para com alguma coisa.

Na síntese de Allemar (2003, p. 31), relação é

2 “[...] 5. Referência, ligação, vinculação. 6. Comparação entre duas quantidades mensuráveis. [...] 8. Filos. Categoria fundamental que designa o caráter das ideias (p. ex.: de comparação, fraternidade, adequação) que conferem unidade a dois ou mais objetos. [...] 9. Lóg. Operação que determina a agregação ou a conexão de dois objetos” (FERREIRA, 1999, p. 1735).

[...] uma das categorias fundamentais do pensamento, ou seja, é a qualidade de dois ou mais objetos de pensamento (ou entes), que são ou podem ser compreendidos num único ato intelectual de natureza determinada, como identidade, coexistência, concordância, conformidade, correspondência, sucessão etc.

Identifica-se uma estrutura universal da *relação*, com termos e um operador que faz a função de relacionar. Já sua diferenciação se dá em virtude da peculiaridade dos campos em que se manifesta: matemático, físico, social, entre outros (VILANOVA, 2015).

Para ser aceito como objeto de uma relação, no sentido mais amplo possível pela teoria do conhecimento, basta que o objeto seja apreensível pela inteligência humana.³ Por isso, é possível identificar uma manifestação jurídica da relação, mediante o atendimento de critérios específicos exigidos pelo ordenamento jurídico, que garantem autonomia científica ao Direito.

Ao se delimitar a relação jurídica, está se delimitando o objeto próprio do Direito. Exatamente por isso, Ihering (1840 *apud* REALE, 2013, p. 157) afirmava que a relação jurídica está para a ciência do Direito como o alfabeto está para a palavra. Por se tratar de uma espécie de relação social (REALE, 2013), a relação jurídica tem como foco central interesses de sujeitos humanos, portanto, sociais. Isso levou Karl Engisch (2008, p. 33) a escrever que “uma relação jurídica é uma relação da vida definida pelo Direito”.

Se as diversas relações são caracterizadas tendo por base seus objetos, é possível identificar que o que caracteriza qualquer relação jurídica é a existência de seres humanos como objetos principal e relacionado. Em outras palavras, o que em uma relação em sentido amplo é denominado objeto (de acordo com a gnosiologia), na relação jurídica assume a forma de sujeito de direito, que busca fazer valer seus interesses nas diversas relações sociais das quais participa com os demais sujeitos.

A primeira definição marcante de relação jurídica é elaborada no século passado por Savigny, que a compreende como “um vínculo entre pessoas, em virtude do qual uma delas pode pretender algo a que a outra está obrigada”. De acordo com esse entendimento, toda relação jurídica apresenta um elemento material, constituído pela relação social, e outro formal, que é a determinação jurídica do fato, mediante regras do Direito (NADER, 2020, p. 347).

³ Esta afirmação encontra divergências em alguns filósofos, em especial quanto ao papel do objeto e do sujeito no ato de conhecer, com correntes superestimando um ou outro. A teoria dos objetos, ou ontognoseologia, tem por finalidade determinar qual a natureza ou estrutura daquilo que é suscetível de ser posto como objeto do conhecimento. Por outro lado, o sujeito cognoscente é estudado pela Gnoseologia, ou seja, o estudo da capacidade ou das condições do sujeito (REALE, 2002, p. 176).

Entre os critérios exigidos pela ciência do Direito para que uma relação qualquer passe a ser considerada jurídica, ensina Pontes de Miranda (1970, p. 129), que “a regra jurídica, incidindo sobre os fatos, qualifica-os como jurídicos, juridiciza-os⁴, dá-lhes a cor jurídica, assinala-os”. Essa função objetiva e heteronômica somente se pode exercer, pois que se destina ao regramento de relações inter-humanas, mediante ligação entre as pessoas. A regra jurídica dirige-se, então, a essas, para que não seja vão seu propósito, e as liga, juridicizando relações. Portanto, é a norma jurídica que tem o poder de qualificar um fato ou relação social, entendidos como suportes fáticos (MELLO, 2019), para serem reconhecidos como jurídicos, sendo este o chamado plano da existência dos fatos (MIRANDA, 1970, p. XX).⁵

Um conceito clássico de relação jurídica é o apresentado por Andrade (1977, p. 2), segundo o qual, num sentido mais amplo, relação jurídica é “toda a situação ou relação da vida real (social), juridicamente relevante (produtiva de consequências jurídicas), isto é, disciplinada pelo Direito”.⁶ A relação jurídica é composta por elementos necessários à sua existência. Entre as posições doutrinárias divergentes, Andrade (1977, p. 6) cita quatro elementos essenciais: além dos sujeitos, também o objeto, o fato jurídico e a garantia. Mas o jurista português não confunde os elementos, tidos apenas como aspectos externos, com a essência da relação: “o centro ou núcleo da relação é o enlace, o vínculo, o nexu que mediante ela se estabelece entre os respectivos sujeitos” (ANDRADE, 1977, p. 168).⁷

De acordo com a teoria geral da relação jurídica descrita por Andrade (1999, p. 168), o fato jurídico “é todo fato em sentido comum (acontecimento natural ou ação humana) que produz consequências jurídicas”. Essas podem ser constitutivas, modificativas ou extintivas de relações jurídicas (TUHR, 1947, p. 05).

Para Mello (2019), deve-se a Pontes de Miranda a precisão classificatória dos fatos jurídicos, segundo a rigorosa aplicação do critério de individualizá-los com fundamento nos dados nucleares (cerne)⁸ de seu

4 Seguindo o termo utilizado por Pontes de Miranda, significando “tornar-se jurídico”. Esse fenômeno é representado metaforicamente como a iluminação de fatos sociais (REALE, 2013, p. 211) ou como a ideia de iluminação de espaços em um quadro negro (PIVA, 2000, p. 117-118).

5 Em sentido equivalente, ver Gomes (2016).

6 Adotando as mesmas acepções Pinto (2017).

7 Em sentido equivalente, ver Pinto (2017, p. 168).

8 Além do cerne, há outros fatos que completam o núcleo do suporte fático e, por isso, são denominados *elementos completantes do núcleo*. Note-se que ambos (cerne e completantes) são considerados pelo autor como sendo nucleares, de tal modo que, ocorrendo sua ausência, o fato jurídico será inexistente (MELLO, 2019).

suporte fático. A partir dessa orientação metodológica, identificam-se como elementos nucleares diferenciais: (a) a conformidade ou não conformidade do fato jurídico com o Direito; (b) a presença, ou não, de ato humano volitivo no suporte fático tal como descrito hipoteticamente na norma jurídica (RAO, 1997, p. 20).

Os sujeitos da relação jurídica são as pessoas entre as quais se estabelece o enlace, o vínculo respectivo. São os titulares do direito subjetivo e das posições passivas correspondentes: dever jurídico ou sujeição. A tese dominante entende que os sujeitos são sempre pessoas, pois a personalidade jurídica é precisamente a suscetibilidade de ser titular de direito e de obrigações, ou seja, a suscetibilidade de ser titular de relações jurídicas. Pode tratar-se de pessoas singulares ou de pessoas coletivas (PINTO, 2017).

Segundo Andrade (1977, p. 20), o objeto da relação jurídica “é aquilo sobre o que incide o direito subjetivo; sobre o que incidem o poder ou poderes em que este direito se analisa”. Pontes de Miranda (1970, p. 9) explica que o objeto de direito é algum bem da vida que pode ser elemento do suporte fático de alguma regra jurídica, de cuja incidência emane fato jurídico, produto de direito. Assim, não fica excluído o bem da vida que pode ser elemento do suporte; por exemplo, o corpo humano, a liberdade humana.

Portanto, podem ser objetos de relações jurídicas as coisas corpóreas e as coisas incorpóreas (bens da personalidade e bens imateriais). Mas também as pessoas podem ser objeto de relações jurídicas, ainda que essa hipótese esteja restrita a alguns casos, como por exemplo, no poder familiar. Defende-se que existam ainda direitos sobre a própria pessoa, na medida em que o próprio poder material da vontade humana não se estende apenas ao mundo exterior, mas abrange a própria pessoa do homem que é o sujeito dessa vontade.

O objeto da relação jurídica tem sido classificado pela doutrina, de acordo com o fim maior visado pelos sujeitos, e de que modo os poderes incidem sobre ele, com ou sem um elemento mediador. Nesse sentido, o objeto pode ser mediato ou imediato. Didaticamente Lisboa (2002, p. 170) apresenta a seguinte diferenciação: “(a) o objeto imediato ou direto, que é a operação, qual seja o ato ou o negócio jurídico considerado em si mesmo e que se constitui em meio para se obter a necessidade ou utilidade visada pela pessoa; e (b) o objeto mediato ou indireto, que é o bem da vida (coisa)”.

Sendo um instituto jurídico, a relação jurídica pode ser classificada em várias espécies, de acordo com diferentes critérios. Existem várias modalidades de relações jurídicas, sejam obrigacionais, negociais, relações de posse e propriedade de um bem, relações familiares e relações sucessórias (LISBOA, 2002, p. 172).

A partir do objeto regulado, pode-se, então, diferenciar e classificar as relações jurídicas, como reais ou obrigacionais. Ou tendo em vista o sujeito, a exemplo das relações que tenham por sujeito menor de idade reguladas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ou, ainda, quando uma relação comercial identificar um sujeito vulnerável diante de um fornecedor profissional, submetendo a relação ao regramento do Direito do Consumidor.

Em decorrência da evolução social e jurídica dos últimos tempos, com fundamentos que serão mais bem expostos nos próximos tópicos, é possível verificar o surgimento de novas espécies de relações jurídicas que têm por base os direitos da terceira dimensão, ou seja, aqueles relacionados a interesses e direitos difusos, de ordem pública, mas que atuam e interferem na esfera privada como se fossem relações dessa natureza. Este é o caso das relações jurídicas fundadas nas normas de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 O PERCURSO: DO DIREITO SUBJETIVO AO BEM JURÍDICO FUNDAMENTAL

O Direito assenta seus fundamentos em princípios e valores gerais que compõem um sistema ou ordenamento jurídico, em constante evolução. Durante a maior parte de sua trajetória histórica, os problemas relacionados aos direitos supraindividuais permaneceram sem formulação, pois não eram percebidos pelo paradigma jurídico individualista, então em vigor. Apenas com mudanças cada vez mais drásticas na realidade social, política e econômica do planeta, é que esses novos direitos passaram a ser reconhecidos pela comunidade jurídica.

Essas mudanças suscitaram grandes transformações no pensamento jurídico contemporâneo, especialmente a partir da construção da ideia de interesses pertencentes a sujeitos indeterminados e indetermináveis e, ainda, da responsabilidade intergeracional (WEISS, 1992). Outros fenômenos atuais contribuíram para essas transformações, tais como a globalização econômica, seus efeitos sobre a globalização do Direito (LIMA, 2002), as

definições da sociedade de massa ou pós-industrial (DE MASI, 1999) e da sociedade de risco (BECK, 2019), e a mais recente formulação da sociedade 4.0 (SCHWAB, 2015).

Porém, a leitura atenta de todas essas formulações sociológicas aponta para sua incapacidade em alcançar o fenômeno da crise ambiental contemporânea, em toda sua magnitude. Ao contrário dos fatos de natureza tipicamente humana, o objeto ambiental não permite ser dominado pelas leis dos homens, pois as transcende na medida em que as compreende. Do ponto de vista jurídico, isso significa uma nova maneira de responder às necessidades sociais e, principalmente, de legislar. Pois agora, novos fatores estritamente técnicos tomaram o lugar da antes preponderante discricionariedade dos representantes políticos e das autoridades públicas, e esses mesmos fatores parecem levar a sociedade, cada vez mais, a um ponto limítrofe de um novo tempo, de um novo paradigma, de um novo sistema mundial de desenvolvimento.

É o fenômeno denominado por Antunes (1998, p. 95-96) como *a revolta do objeto*, segundo o qual o sistema jurídico, no passado, era dirigido a garantir o livre exercício da vontade ou o interesse do sujeito e, indiretamente, a favor da sociedade. Mas atualmente, em contrapartida, a tendência do Direito do Ambiente é oposta, a de tutelar imediata e diretamente o objeto do Direito, em confronto com as faculdades exercidas pelos titulares de situações jurídicas subjetivas tradicionais. Nas palavras do autor, verifica-se uma revolta do objeto “no sentido de que a tutela do bem constitucionalmente protegido se obtém salvaguardando ou reconhecendo direta e objetivamente (pelo próprio ordenamento jurídico) determinadas qualidades do objecto”. Como dizia Jean Rivero (1980, *apud* MANCUSO, p. 45, 2019), “La nature se rit des décrets”.

Foi nesse contexto que o Direito brasileiro foi além do reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, um princípio e mesmo um dever. Nos termos do Artigo 225, a Constituição Federal de 1988 o reconhece como um bem jurídico fundamental. Trata-se, portanto, da faceta objetiva da relação jurídico-ambiental, e que ganha ainda maior relevância quando se mostra suficiente e necessária para transformar os limites e as condições de sua relação com os demais direitos e bens fundamentais de interesse humano.

Entre os elementos essenciais de qualquer relação jurídica destaca-se a importância de seu objeto. Também denominado bem jurídico, o objeto da relação jurídica refere-se a todas as coisas, materiais ou imateriais,

corpóreas ou não, individuais ou coletivas, que são reconhecidas pelas leis de determinada sociedade como dotadas de alguma relevância, que pode variar da mínima para a máxima, de acordo com critérios históricos e espaços-temporais.

Para a demonstração da existência e configuração de uma distinta relação jurídico-ambiental, faz-se necessária a análise de seus elementos, entre os quais, destaca-se o bem jurídico ambiental, descrito por Piva (2000, p. 152) como “um valor difuso e imaterial, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental”.

É a partir de preceitos e disposições expressas e implícitas na Constituição Federal que se delimitam a extensão e profundidade desse bem jurídico fundamental. Mas também na legislação infraconstitucional podem ser localizadas outras fontes da compreensão exata desse conceito.

Um dos motivos que torna o bem ambiental de importância ímpar para a relação jurídico-ambiental, é seu papel na definição da natureza jurídica dessa relação. Isso porque, ao lado dos sujeitos e do fato jurídico ambiental, é o bem ambiental que atua diretamente influenciando o caráter privado, público ou difuso da relação jurídica.

Na tradição dicotômica do Direito em público e privado, o meio ambiente estava relacionado à categoria de *res nullius*, ou seja, coisas sem valor econômico, consideradas *fora do comércio*, pois representavam recursos tidos como inesgotáveis.

Com o aumento da importância econômica de certos recursos naturais (especialmente os relacionados à agropecuária e à produção de energia), e o aumento gradativo do conhecimento de suas limitações, o Direito passou a enquadrá-los como coisas corpóreas, imóveis, móveis ou semoventes, conforme previsto pelo Código Civil de 1916 e reproduzido no Código Civil de 2003. Portanto, o que se poderia identificar como esboço do bem ambiental, passou a ser tratado pelo Direito das Coisas em conjunto aos direitos privados.

Seguindo a máxima legal de que os acessórios seguem a sorte do principal (art. 59, Código Civil de 1916 – sem similar no novo código), o meio ambiente era tratado como suporte material e acessório da propriedade, sendo que esta, sim, mereceu o esforço intelectual dos pensadores do Direito e fortaleceu-se até chegar a condições extraordinárias de autonomia e importância para o ordenamento jurídico e a convivência social.

Isto é o que relatava Magalhães (1982, p. 45) há quase três décadas, afirmando que “os recursos naturais, como bens que são, móveis ou imóveis,

constituem, por excelência, objeto do direito real de propriedade”. A desconsideração do meio ambiente era tamanha que, segundo esse mesmo autor, “quando insuscetíveis de apropriação, como o ar e o alto mar, são considerados bens fora do comércio, isto é, não podem ser objeto de uma relação jurídica” (MAGALHÃES, 1982, p. 45).

Com a transformação social, econômica e política ocorrida no último século, o viés jurídico dessa transformação alcançou o meio ambiente, que passou de mero acessório ao papel de bem jurídico principal e autônomo. Esse novo e original bem jurídico revela uma mudança importante do paradigma jurídico em vigor, ao ultrapassar a centralidade apenas das necessidades econômicas, individuais e egoístas do ser humano, para considerar os interesses de toda a humanidade a uma vida com qualidade e harmonia com o meio ambiente. E para além disso, abre espaço para o debate dos interesses próprios da natureza, independentemente de sua utilidade para os interesses humanos.

Ressalte-se que essa mudança de paradigma jurídico ainda está em andamento e, enquanto perdurar essa fase transitória, será possível encontrar muitas distorções entre a teoria e a prática, ou seja, entre as exigências legais, entre as intenções do legislador e entre o cumprimento da lei e sua interpretação pela sociedade e pelos tribunais. O potencial disruptivo do bem ambiental ainda permanece latente, mas provocado a despertar a qualquer momento.

A relação humana com o meio ambiente pode ser reconhecida como obrigacional, seja em um sentido fraco, como obrigações entre humanos, seja em um sentido forte, como relação ética humana diante da natureza. Nesse caso, identificam-se os objetos mediato e imediato, a partir dos pressupostos teóricos convencionais da teoria geral da relação jurídica.

Extraí-se da análise do art. 225 da Constituição Federal a identificação do objeto imediato consistente na obrigação ou dever constitucional de proteger e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Já o objeto mediato, nesse caso, literalmente o bem da vida, expressa-se no próprio bem jurídico ambiental, ou seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A relação estabelecida entre o bem jurídico ambiental e o bem jurídico “vida”, disposto no mesmo Artigo 225 da Constituição Federal, é mais um sinal do período paradigmático transitório. Isso porque em 1988 o constituinte ainda não tinha construtos mentais e culturais diversos do antropocentrismo para alçar a proteção ambiental ao nível máximo de proteção, sem que o relacionasse ao direito humano à vida. Mas não há

de se estranhar que, num futuro cada vez mais próximo, o bem jurídico ambiental absorva, por lógica ou essência, o direito à vida, ao reconhecer no âmbito ético a identidade desses valores, também no plano ecológico a interdependência entre os seres vivos e, ainda, no plano biotecnológico o rompimento dos limites que separam a vida humana das demais formas de vida.

O que o novo paradigma esboça é a transformação efetiva das prioridades e dos valores máximos defendidos pelo Direito, deixando gradativamente seu antropocentrismo marcado por vieses insustentáveis (FREITAS, 2019), para assumir princípios e deveres elevados da humanidade para com a vida em todas as suas formas.

Na construção desse percurso de reorientação jurídico-teórica, ganha importância a distinção entre o caráter material ou imaterial do bem ambiental, assim como sua natureza privada, pública ou difusa. A partir de uma leitura jurídica da legislação ambiental brasileira, identificam-se duas definições distintas e inter-relacionadas do meio ambiente, na qualidade de bem jurídico: a do microbem e a do macrobem ambiental.

Na precursora análise do tema, o microbem ambiental (BENJAMIN, 1993, p. 60), foi tido como o meio ambiente físico, objetivo e material. Ou seja, o meio ambiente como recurso natural, como ar, água, solo, flora, fauna etc. Esses elementos representam o aspecto ou a face visível do objeto imediato da relação-jurídico ambiental. Caracteriza-se por poder ser individualmente apropriado e, assim, considerado como pertencente a um indivíduo ou ao Estado. Este é o tratamento que esses bens recebem do Direito Civil, conforme arts. 43 e 47 (Código Civil de 2003).

A influência dessa concepção pode, ainda, ser encontrada na própria Constituição Federal de 1988 que, seguindo a mesma linha das constituições anteriores, manteve como bens da União e dos Estados, vários recursos naturais previstos em seus arts. 20 e 26. Note-se que, quase todos os bens da União e todos os bens dos Estados referidos pela Constituição Federal são recursos naturais. Portanto, esses microbens ambientais assumem a natureza de bens públicos (primários ou secundários)⁹ ou privados, conforme sua recepção pela legislação, com especial destaque para os cursos d'água.

⁹ De acordo com Rodrigues (2021), o interesse público divide-se em: (a) interesse público primário (propriamente dito, pertencente ao povo); e (b) interesse público secundário (interesse privado do Estado como pessoa jurídica de direito público), havendo preponderância do primeiro. E esse autor ressalta, ainda, que uma definição atualizada do interesse público primário deverá levar em considerações as transformações do Estado Liberal para o Estado Social, de tal modo que, os interesses difusos são, resumidamente, os interesses públicos primários materializados num caso concreto, ou seja, aqueles interesses que deixaram de ser “aquilo que não era individual para ser aquilo que é do povo” (RODRIGUES, 2021, p. 40).

O macrobem ambiental tem sua definição iniciada pelo art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81 e complementada pelo art. 225 da Constituição Federal. Nessa nova concepção do bem ambiental, predomina uma visão globalizada e integrada dos recursos naturais. Estes deixam de figurar como meras coisas apropriáveis por indivíduos ou pelo Poder Público, para integrarem um patrimônio coletivo por natureza, ou seja, para adquirirem a feição de um bem difuso, pertencente a um número indeterminado e indeterminável de sujeitos, que se relacionam entre si por meio de uma situação de fato. Esta é a evolução trazida pelos direitos da terceira geração (LORENZETTI, 1998, p. 153-154).

Benjamin demonstra objetivamente essa diferenciação ao tratar da função ambiental: “O meio ambiente, como objeto da função ambiental, é gênero amplo (macrobem) que acolhe uma infinidade de outros bens – numa relação assemelhada à dos átomos e moléculas, menos genéricos e mais materiais (microbens)” (BENJAMIN, 1993, p. 60).

Essa abstração do bem jurídico ambiental também foi percebida por Iturraspe, Hutchinson e Donna (1999, p. 318), ao afirmarem que “o objeto de tutela jurídica não é tanto o ambiente nem seus elementos constitutivos. O que o Direito protege é a qualidade do ambiente [...] em função da qualidade de vida”. E “somente quando a alteração ou destruição do bem pode significar o desaparecimento da representação cultural ou o desequilíbrio ambiental se impõe a preservação” (ITURRASPE, HUTCHINSON; DONNA, 1999, p. 319).

Apesar de expressarem aparentes conceitos jurídicos distintos, no mundo natural a relação entre micro e macrobem é de sobreposição e interdependência. É impossível separar, de fato, a dimensão material da imaterial do ambiente. Isso se justifica, pois o caráter difuso do bem ambiental, ou sua imaterialidade, trata de ficção jurídica que busca reconhecer sua natureza coletiva, por um lado, e sua característica de uma qualidade, por outro. Portanto, é moldada sobre os bens ambientais materiais, aos moldes de uma alma pública inserida em corpos privados.

O conceito de multidimensionalidade do bem ambiental é uma expressão que demonstra, com imensa clareza e simplicidade, toda a magnitude das inter-relações e consequências das diversas dimensões do bem ambiental (GARCIA, 2004). Seguindo essa mesma lógica, Leite e Ayala (2007, p. 86) alertam que “o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos”.

Isso significa que a imaterialidade do bem jurídico ambiental não decorre, como afirmou Piva (2000), apenas de sua natureza abstrata normativa, mas, principalmente, da própria essência ou natureza do objeto protegido que o define. O equilíbrio ambiental é, portanto, uma concepção qualitativa e, por essa razão, imaterial e simbólica, que ilustra os efeitos capazes de serem juridicamente percebidos e que representam uma condição ou resultado ecológico pela interação sadia dos elementos naturais.

3 O PONTO DE CHEGADA: A RELAÇÃO JURÍDICO-AMBIENTAL

A relevância do bem jurídico ambiental vai além de sua capacidade descritiva e multidimensional. Os efeitos de sua previsão constitucional alcançam a própria natureza constitutiva da relação jurídica que o envolve. A análise de suas características, em especial seu caráter difuso, revelam seu papel decisivo em sustentar uma relação jurídica própria do Direito Ambiental.

Verifica-se que todos os componentes da relação jurídico-ambiental, incluindo seus sujeitos que apresentam peculiaridades, são definidos a partir de seu objeto. Em outras palavras, o sujeito ativo corresponde a um conjunto indeterminável de indivíduos porque a própria amplitude e indivisibilidade de seu objeto, o bem fundamental, impede a individualização de titulares.

Nesse sentido, uma revisitação aos elementos componentes da relação jurídica permite detalhar os efeitos decorrentes do bem jurídico ambiental, para sustentar a originalidade e diferenciação dessa relação jurídica quanto as demais previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Como ocorre em qualquer relação jurídica, os sujeitos dividem-se em ativos e passivos. Porém, dada a condição difusa dos efeitos da vinculação dos titulares ao objeto, o sujeito ativo da relação jurídica ambiental nunca se resumirá a apenas um indivíduo. Os sujeitos detentores de um interesse difuso são mais do que indeterminados; são indetermináveis.

Quando os interesses ambientais interferem na esfera individual, há que se reconhecer sua indivisibilidade com o coletivo, de modo que, mesmo sendo possível uma relativa tutela processual individual, os efeitos continuarão a alcançar os sujeitos coletivos e indetermináveis. A seu modo, o Direito Ambiental busca mimetizar a condição natural e ecológica de inseparabilidade entre os seres vivos, de modo que mesmo as regulações

jurídico-processuais são incapazes de afastar a unidade ou interdependência dos interesses ambientais humanos.

Quando o interesse afetado se relaciona ao microbem ambiental, verifica-se que as relações jurídicas estabelecidas, estritamente na análise dessa dimensão, corresponderão as tradicionais relações submetidas ao direito privado ou ao direito público. O que interessa recordar, nesses casos, é que a dimensão coexistente do macrobem ambiental estará presente, de modo que a teoria da multidimensionalidade do bem ambiental deve ser aplicada para acomodar os efeitos difusos intercorrentes.

Um recurso didático e figurativo para ilustrar essa interposição é o da comparação do interesse de cada indivíduo ao meio ambiente com as imagens que compõe um holograma,¹⁰ uma propriedade visual capaz de registrar em cada pequena parte, as propriedades que caracterizam o todo, difuso. Comparativamente, em cada direito subjetivo individual ou de um grupo ou de qualquer um dos legitimados para a tutela coletiva, encontra-se direta ou indiretamente representada a tutela do direito difuso. Do mesmo modo que a integridade ecológica se manifesta e é protegida em um recurso ambiental específico, o interesse difuso de preservação do macrobem ambiental sobrepõe-se também ao interesse particular e individual.

O que une os sujeitos de um direito ou interesse difuso é determinada situação fática. No caso da relação jurídica ambiental, o que une os sujeitos ativos, detentores de um interesse difuso, é a existência de um fato jurídico ambiental (*lato sensu*). Portanto, o “personagem absolutamente misterioso” (VILLONE, 1976, p. 73), quando representado por um legitimado para a defesa do interesse, não atuará em seu próprio interesse e o de todos, mas apenas atuará como *portador* desse interesse, que será levado à apreciação do Poder Judiciário.

O sujeito passivo da relação jurídica ambiental será aquele que se apresentar como titular de dever jurídico ambiental. Essa obrigação ambiental pode ser decorrente de um ato ilícito ou da fundamental obrigação constitucional de respeito ao equilíbrio ambiental.

Portanto, o poluidor ou degradador ambiental (art. 3º, da Lei Federal n. 6.938/81), seja pessoa física ou jurídica, seja um único sujeito, seja uma coletividade de responsáveis, poderá figurar como sujeito passivo da relação jurídica ambiental, respondendo perante a coletividade (sujeito ativo), com sua obrigação de recuperar um dano ambiental causado ou de evitar

10 A teoria da holografia foi desenvolvida por Dennis Gabor, um físico húngaro, em 1947. A característica mais notável de um holograma é que mesmo um fragmento muito pequeno dele pode reconstruir a totalidade. Ou seja, dentro de cada parte está incluído o todo. Cf. Castillo (2004, p. 11).

que algum dano ocorra, em virtude da não observância da legislação ambiental.

Poderá ser sujeito passivo aquele que, mesmo diante da legalidade de seus atos, e mesmo portando uma autorização do Poder Público, estiver desenvolvendo obra ou atividade que cause ou possa causar dano ao meio ambiente, em desacordo com o mínimo protegido pela Constituição Federal.

Também a coletividade como um todo poderá figurar como sujeito passivo da relação jurídica ambiental, criando uma situação *suis generis* em que se sobrepõem os mesmos sujeitos. Isso porque a coletividade será sempre, necessariamente, sujeito ativo da relação jurídico-ambiental. Mas também definirá o sujeito passivo pela obrigação ambiental geral (art. 225, *caput*, CF), que lhe impõe o dever de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Trata-se da proteção de “todos contra todos”, ou da obrigação de todos para com todos.

Outro elemento da relação jurídica decorrente da composição original do bem ambiental é o fato jurídico ambiental. Como já visto, fato jurídico é todo fato em sentido comum (acontecimento natural ou ação humana) que produz consequências jurídicas. Essas consequências podem ser constitutivas, modificativas ou extintivas de relações jurídicas.

Partindo da visão de Washington de Barros Monteiro (2016), todos os direitos, seja qual for sua natureza, procedem de algum fato, positivo ou negativo, normal ou anormal, instantâneo ou de elaboração progressiva. Subsistem, por meio de seu exercício, ou de sua defesa, e extinguem-se, quando ocorre alguma circunstância, prevista em lei, capaz de acarretar-lhes o perecimento.

Portanto, também a relação jurídico-ambiental depende da existência de um fato jurídico que seja reconhecido pela lei como suficiente para a constituição da relação. Assim como qualquer fato jurídico em sentido lato, também o fato jurídico ambiental pode ser classificado em fato jurídico ambiental *stricto sensu*, e em ato jurídico ambiental.

O fato jurídico ambiental *stricto sensu* independe de qualquer vontade ou ato humano para sua configuração. Por isso mesmo reflete a fase de transição paradigmática, pois no sistema jurídico clássico referia-se apenas às forças ou eventos da natureza que estavam alheios ao controle ou à vontade humana. Nessa lógica, o meio ambiente foi considerado por séculos como *res nullius*.

Porém, no paradigma emergente, o fato jurídico *stricto sensu* representa

um sistema sofisticado, complexo e dotado de inteligência evolutiva própria, que permite, abriga e sustenta a vida em todas as suas formas. Sua constatação já não depende da inferência de uma ocorrência singular, mas reflete a contínua existência da vida no planeta. Seu reconhecimento também não depende mais da utilidade que apresenta ao ser humano, mas impõe-se por uma valoração que lhe é própria, inerente. Reflete a sensibilidade humana de resgatar seu respeito e humildade perante a grandeza da natureza e da evolução da vida no universo.

A verificação de um fato jurídico *stricto sensu* decorre do processo de internalização, ou de juridicização do meio ambiente e de seus efeitos naturais pelo ordenamento jurídico. É exatamente o reconhecimento legal da importância da integridade ecológica do meio ambiente que torna fatos naturais, antes desprovidos de qualquer sentido ou valor jurídico, em fatos dotados da capacidade de criar, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza ambiental. Como destaque, aponta-se para a obrigação geral ou dever fundamental de preservação do equilíbrio ecológico.

É o que ocorre, por exemplo, com a proteção aos animais em risco de extinção. Se há pouco tempo o nascimento de um mico-leão-dourado não tinha qualquer significado jurídico, atualmente, o mesmo fato é considerado como relevante para a preservação do equilíbrio ambiental (objetivo remoto) e para a preservação do patrimônio genético nacional (objetivo próximo), ainda que ocorrendo nas mais distantes e inabitadas áreas da Floresta Amazônica.

A constatação do equilíbrio ecológico, assim como a constatação de sua ausência, são ambas consideradas pela Constituição Federal como suportes fáticos aptos a estabelecer o vínculo de uma relação jurídica fundamental que impõe deveres à coletividade, tida numa perspectiva geral ou ampla, mas também deveres especiais ao poluidor, suscitando um conjunto de penalidades administrativas e criminais, além da responsabilização civil.

A Constituição Federal emprega dois inovadores conceitos desenvolvidos a partir da Ecologia, que servem como diretrizes operacionais para materializar a noção mais abstrata de equilíbrio ecológico: os processos ecológicos essenciais e as funções ecológicas. Ambos servem como exemplos de fatos jurídicos *stricto sensu* para a configuração da relação jurídico-ambiental.

Os processos ecológicos essenciais podem ser definidos como fenômenos naturais que obedecem a uma ordem de eventos interligados

e interdependentes, de cuja existência dependem todos os demais fenômenos, em especial a vida em todas as suas formas e, portanto, a própria vida humana. E dependem ainda da noção de função ecológica, ou seja, os elementos que compõem os processos ecológicos fundamentais (GARCIA, 2016).

A função ambiental ecológica, como o próprio nome sugere, refere-se a fenômenos naturais próprios dos organismos vivos e de sua interface com a matéria orgânica e inorgânica, que atuam para o estabelecimento de um equilíbrio ecológico, que por sua vez abriga todas as formas de vida (GARCIA, 2016).

Ambos os conceitos, interligados e interdependentes, apontam para objetivos e meios jurídicos inovadores para a tutela do equilíbrio ecológico e da vida.

As demais categorias de fatos jurídicos, especificamente os atos jurídicos que têm o meio ambiente como objeto, dizem respeito às ações humanas que interfiram no ambiente ou sejam por ele interferidas. Seja na perspectiva dos negócios jurídicos (a venda de uma área florestal privada, por exemplo) ou dos atos jurídicos *stricto sensu*, (tais como os atos administrativos do licenciamento ambiental, do estudo de impacto ambiental ou da própria criação de uma unidade de conservação), verifica-se que esses não criam relações jurídico-ambientais fundamentais, limitando-se às relações jurídicas tipicamente de direito privado ou do direito público.

A rigor, os atos jurídicos podem apenas produzir efeitos que atuam indiretamente sobre o macrobem ambiental. Nesse caso, o fato gerador da relação jurídico-ambiental não será a manifestação de vontade humana, mas sim aquele correspondente à valoração concedida ao bem ambiental pela Constituição Federal, a partir da qual decorrem deveres e direitos para a coletividade.

Pelo fato de corresponder a uma dimensão sobreposta e, até certo ponto, preponderante por sua própria natureza indispensável a vida, o macrobem ambiental, ou sua leitura jurídica como manifestação ou ausência do equilíbrio ambiental, se apresenta como fator único para geração da relação jurídico-ambiental.

O mesmo fato pode, portanto, produzir diferentes vínculos jurídicos, ou de relações jurídicas distintas, ainda que com aparência unitária. Porém, com a análise pormenorizada, é possível diferenciar os diferentes vínculos que se manifestam. Este é o caso dos vínculos do cidadão com o Estado, dos proprietários em relação de compra e venda, ou do empreendedor com

o órgão público responsável pela licença ambiental. Todos são exemplos que caracterizam relações jurídicas relativas a microbens ambientais. Assim, diferenciá-las dos efeitos que produzem sobre o macrobem ambiental constitui uma realidade distinta capaz de gerar vínculos tipicamente fundamentais de respeito ao equilíbrio ecológico.

A criação de espaços especialmente protegidos é um exemplo de ato jurídico com efeitos ambientais difusos. Apesar disso, sua natureza é tipicamente de ato administrativo público, submetido às regras formais e materiais dos poderes do Estado. O meio ambiente, nesse caso, é apenas o objeto mediato endereçado por um ato administrativo, cujo objeto imediato é a formalização de uma decisão estatal, ou formalmente, de um ato jurídico. Nesse caso, o objetivo maior será o de promover a proteção de atributos ecológicos considerados significativos em determinado espaço geográfico.

A disposição do art. 225, § 1º, da Constituição Federal é assertiva ao dispor que, “para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público” realizar os comandos previstos em seus incisos seguintes. O direito referido é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, mediante os argumentos até aqui sustentados, verifica-se que, para além do aspecto subjetivo tradicional da teoria dos direitos fundamentais, o próprio bem ambiental fundamental definido pelo caput do art. 225, e a necessidade de sua preservação, são suficientes para o estabelecimento de uma nova espécie de relação jurídico-ambiental.

A relação jurídica decorrente do reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ainda mantém o foco precípua nos interesses humanos, notadamente em sua qualidade de vida. O que ocorre quanto a esse direito é que o meio ambiente é tido meramente como suporte material que permite a realização do bem-estar humano. Mesmo diante de iniciativas da doutrina que tentam alargar essa compreensão, buscando reconhecer uma espécie de dignidade ecológica. A rigor, o que se observa, é a necessidade da criação de conceitos como o do mínimo ecológico essencial, ou seja, de um nível de limite mínimo que se submetem aos interesses humanos, preponderantes.

O direito fundamental ao meio ambiente produz, assim, uma relação jurídica, mas convencional no sentido de promover deveres de proteção ao meio ambiente em caráter utilitarista e mediador. Pode até ser denominada como fundamental por parte da doutrina, mas por estar disposta sobre um direito fundamental humano. Por outro lado, a relação jurídico-ambiental fundamental, fundada no bem jurídico ambiental, tem caráter objetivo e

inovador, pois impõe vínculos entre os componentes humanos da natureza como meio de sustentar, por si só, e por seu próprio valor intrínseco, o meio ambiente equilibrado. E, por isso, preponderam os deveres da coletividade em preservar os atributos que sustentam a integridade ecológica. Possível expressar, neste caso, a lógica de um direito a se ter um dever.

CONCLUSÃO

As transformações sociais das últimas décadas forçaram uma série de alterações do comportamento humano, tendo como base, uma mudança de conceitos e padrões estabelecidos como verdadeiros, ou seja, uma mudança de paradigma, que passa da consideração do meio ambiente como *res nullius* para *res communes omnium*. Esse novo paradigma, ainda em transição, afeta diretamente a relação entre o homem e o meio ambiente, e como consequência, também afeta os meios de produção de riquezas e de energia, o tratamento dado aos resíduos e as bases éticas e filosóficas da ciência jurídica.

Uma das grandes transformações próprias desse novo paradigma jurídico foi o surgimento de novos direitos fundamentais, de natureza difusa. Esses direitos têm por característica instalar-se no sistema jurídico de modo a utilizar normas e instrumentos de diversos ramos do Direito, emprestando-lhes novas roupagens de acordo com os princípios próprios que lhe são peculiares.

Este é o caso do Direito Ambiental, numa primeira fase derivado do Direito público, tendo por objeto a saúde humana, e mais recentemente, numa fase ainda em andamento, tratando de um objeto próprio que lhe confere autonomia científica, qual seja, o estudo das relações do homem com o ambiente de maneira equilibrada.

A tutela constitucional do meio ambiente no Brasil é realizada mediante a instituição de um microsistema jurídico, que tem como característica a atuação conjunta de normas e institutos jurídicos de diversas naturezas, adaptados aos princípios do Direito Ambiental, que elegem o equilíbrio ecológico como bem jurídico fundamental, condição para a existência humana com dignidade e qualidade.

Constata-se que a norma jurídica fundamental elegeu o equilíbrio ecológico, caracterizado como bem ambiental fundamental, como indispensável à sobrevivência do homem e essencial para sua sadia qualidade de vida. Diante disso, a coletividade tem não apenas um direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo (art. 225, CF), mas também um dever fundamental em defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O resultado dessa normatização é o da juridicização de uma realidade até então considerada sem relevância para o Direito, e que agora é erigida ao patamar de bem fundamental. Desses fatos decorrem vínculos jurídicos entre os integrantes da coletividade, e que se projetam sobre um objeto imediato (o microbem ambiental, ou os elementos corpóreos do meio ambiente) de modo a proteger o valioso objeto mediato, a saber, o macrobem ambiental, consistente no equilíbrio ecológico.

Esse vínculo jurídico diferencia-se dos demais existentes, o que leva à construção de uma nova espécie de relação jurídica, a relação jurídico-ambiental. A natureza jurídica dessa nova relação é a de um vínculo jurídico difuso, que ultrapassa os interesses e conexões meramente individuais ou grupais, para alcançar um número indeterminado e indeterminável de sujeitos ligados entre si por uma circunstância de fato. Trata-se do reconhecimento da sobrevivência de todos depender dos elementos bióticos e abióticos que compõem o meio ambiente, em um estado de equilíbrio dinâmico.

Essa nova concepção transforma o sistema jurídico, ao provocar uma expansão do conceito do direito subjetivo, pois ao se referir a uma relação cujos sujeitos são indetermináveis, portanto, supra subjetiva, elimina os efeitos das regras antigas da ligação de um interesse a um único indivíduo.

Outra relevante característica diferenciadora da relação jurídico-ambiental fundamental, é o da valoração de seu objeto. Constata-se que é o bem ambiental o principal responsável pela natureza jurídica difusa da relação jurídico-ambiental, pois esta é uma característica que lhe é intrínseca. Tanto que a qualificação dos sujeitos da relação jurídica como indetermináveis também decorre da fruição coletiva do bem ambiental.

Uma das principais características desse bem é sua imaterialidade, que repousa na natureza do *equilíbrio ecológico*, essencialmente imaterial. Em sentido contrário, os recursos naturais são compreendidos como elementos materiais (água, ar, solo, fauna, flora etc.) que compõem o ambiente físico. A esses microbens ambientais aplicam-se as tradicionais regras do Direito público ou privado, podendo os mesmos inclusive, serem apropriados nos termos e limites reconhecidos ao Direito de propriedade.

Apesar disso, observa-se a prevalência de ordem constitucional da proteção do macrobem ambiental, em caso de conflitos entre direitos individuais e coletivos, de tal modo que todo o sistema jurídico tradicional

deve se sujeitar e se moldar às normas ambientais de interesse público.

Se o direito fundamental ao meio ambiente se concentra no ser humano e em seus interesses, o bem jurídico ambiental modifica o ponto de referência para trazer a realidade do objeto “em revolta” para o centro de interesse jurídico. E, a partir disso, impõe consequências limitadoras da própria ação humana, mas que em síntese, buscam otimizar as condições que permitem a realização de todos os demais interesses e direitos da humanidade. Trata-se de um dever fundamental, prevalecente e sustentado não apenas no contraposto direito coletivo, mas no próprio valor intrínseco reconhecido sobre a natureza.

Em termos práticos, os limites e obrigações impostos pelo dever fundamental de preservação do meio ambiente, não tem o condão de impedir o desenvolvimento ou a realização dos anseios humanos. Ao contrário, buscam exatamente viabilizar os meios hábeis da satisfação dos interesses humanos de modo duradouro, o que sabidamente exige o respeito às condições objetivas que sustentam o equilíbrio ecológico.

A compreensão dessas distinções, a partir da referência do instituto histórico e fundamental da relação jurídica, auxilia a compreender os diferentes feixes de direitos e deveres, e das diferentes dimensões e patamares que precisam ser harmonizados na dinâmica social, econômica e ecológica, definidora da permanente interação humana com a natureza.

Desse modo, o Direito Constitucional brasileiro apresenta um modelo sobre como estabelecer uma referência objetiva para a valorização jurídica do meio ambiente. Nesse caso, o faz pela criação do bem ambiental e da consequente criação da relação jurídico-ambiental fundamental. No Direito brasileiro, o meio ambiente encontra respaldo constitucional para ser reconhecido como entidade autônoma, independentemente do debate em curso sobre o reconhecimento de outros seres vivos como sujeitos de direito ou mesmo da consagrada teoria dos direitos fundamentais. Deste modo, a faceta jurídica do ambiente produz efeitos práticos essenciais ao impor deveres a toda a coletividade para protegê-lo no presente, de modo a permitir sua contínua evolução futura.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. *Dicionário de filosofia*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ALLEMAR, A. *Tutela estatal e relação jurídica de consumo*. Curitiba: Juruá, 2003.

- AMARAL, F. *Direito Civil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.
- ANDRADE, M. A. D. de. *Teoria geral da relação jurídica*. v. 1. Coimbra: Livraria Almedina, 1977.
- ANTUNES, L. F. C. *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental: para uma tutela preventiva do ambiente*. Coimbra: Almedina, 1998.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2019.
- BENJAMIN, A. H. *Função ambiental, dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BRASIL. [Código Civil Brasileiro (1916)]. *Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1916]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.
- BRASIL. [Código Civil Brasileiro (2002)]. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 10 fev. 2021.
- 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: 20 maio 2021.
- BRASIL. [Política Nacional do Meio Ambiente (1981)]. *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]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 fev. 2021.
- CASTILLO, J. A. B. O significado e o sentido da vida humana têm alguma importância na gestão de pessoas? *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, Presidente Kennedy, v. 3, n. 2, p. 1-18, nov. 2004. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/419>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- DE MASI, D. *A sociedade pós-industrial*. 3. ed. São Paulo: Senac, 1999.

- ENGISCH, K. *Introdução ao pensamento jurídico*. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.
- FERREIRA, A. B. H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FREITAS, J. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- GARCIA, J. C. A multidimensionalidade do bem ambiental e o processo civil coletivo brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 36, p. 110-137, 2004.
- GARCIA, J. C. A municipalização do licenciamento ambiental: o caso de Maringá. *Revista de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual de Maringá*, Maringá, v. 2, n. 1, 2005.
- GARCIA, J. C. *A intangibilidade do bem ambiental*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2016.
- GOMES, O. *Introdução ao Direito Civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- ITURRASPE, J. M; HUTCHINSON, T; DONNA, E. A. *Daño ambiental*. v. 1. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, 1999.
- LEITE, J. R. M; AYALA, P. A. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- LIMA, A. L. C. *Globalização econômica política e Direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- LISBOA, R. S. *Manual elementar de Direito Civil*. v. 1. 2. ed. São Paulo: RT, 2002.
- LORENZETTI, R. L. *Fundamentos do Direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MAGALHÃES, J. P. *Recursos naturais, meio-ambiente e sua defesa no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1982.

MANCUSO, R. C. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MASI, D. A sociedade pós-industrial. In: MASI, D. (org.). *A sociedade pós-industrial*. 3. ed. São Paulo: SENAC, 2000.

MELLO, M. B. *Teoria do fato jurídico: plano de existência*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MIRANDA, P. *Tratado de Direito Privado*. v. 1-2. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970.

MONTEIRO, W. B. *Curso de Direito Civil*. v. 1. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, L. C. S. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NADER, P. *Introdução ao estudo do Direito*. 43. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, J. M. L. L. *Introdução ao Direito Civil*. v. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PINTO, C. A. M. *Teoria geral do Direito Civil*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2017.

PIVA, R. C. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

RAO, V. *Ato jurídico*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REALE, M. *Lições preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REALE, M. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RODRIGUES, M. A. *Direito Ambiental esquematizado*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SCHWAB, K. The Fourth Industrial Revolution: what it means and how to respond. *Foreign Affairs*, 12 dez. 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TUHR, A. *Derecho civil – teoría general del derecho civil alemán*. v. 2. Buenos Aires: Depalma, 1947.

VILANOVA, L. *Causalidade e relação no Direito*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

VILLONE, M. La colocazione istituzionale dell'interesse diffuso. In: ALPA, G.; GAMBARO, A. *La Tutela degli interessi diffusi nel Diritto Comparato*. Milano: Giuffrè, 1976.

WEISS, E. B. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change. In: WEISS, E. B. (ed.). *Environmental change and international law: new challenges and dimensions*. Tokyo: United Nations University Press, 1992. Disponível em: <http://archive.unu.edu/unupress/unup-books/uu25ee/uu25ee00.htm>. Acesso em: 5 fev. 2016.

Artigo recebido em: 02/10/2020.

Artigo aceito em: 12/07/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

GARCIA, J. C. Fundamentos constitucionais da relação jurídico-ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 41, p. 117-143, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1975>. Acesso em: dia mês. ano.

TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES: O CONTRABANDO DE AVES NA AMAZÔNIA E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO JURÍDICA E DA FISCALIZAÇÃO

Raimundo Pereira Pontes Filho¹

Universidade Federal do Amazonas (UFAM) |

Adriana Lo Presti Mendonça²

Universidade Federal do Amazonas (UFAM) |

Danielle de Ouro Mamed³

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) |

RESUMO

A Amazônia é detentora de uma das maiores concentrações de animais silvestres do mundo, dentre eles estão as aves que, por sua beleza e diversidade, são predatoriamente capturadas para serem vendidas nos mercados nacionais e internacionais. O presente estudo utiliza a método dedutivo, partindo de questões gerais até chegar às questões mais específicas, com proposta descritiva e bibliográfica. Tem-se como objetivo geral apresentar algumas considerações sobre o tráfico de aves da Amazônia, centrando análise nas espécies mais visadas, nos fatores determinantes da situação e nos aspectos críticos da proteção jurídica e das ações de fiscalização e combate a essa prática criminosa. Os resultados mostram que as aves mais visadas são as da classe dos passeriformes e os *psitacídeos* que se mantêm no topo da lista negra do tráfico. Entre os fatores causais estão as fragilidades sociais das populações da região e a existência de consumo desses animais no mercado negro. A tentativa de enfrentamento se dá por meio da Lei de Crimes Ambientais e através dos trabalhos dos órgãos de fiscalização,

1 Doutor em Sociedade e Cultura na Amazônia pela UFAM. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Professor da Faculdade de Direito da UFAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9765-2053> / e-mail: pontesfilho72@gmail.com

2 Mestranda em Constitucionalidade e Direitos da Amazônia pela UFAM. Especialista em Processo Civil pela UFAM. Membro da Academia de Ciências e Letras Jurídicas do Amazonas. Vice-presidente da OAB/AM, gestão 2016/2018. Membro da Comissão Nacional da Mulher Advogada pelo Conselho Federal da OAB 2/16/2018. Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3617-9861> / e-mail: adrianalpmendonca@hotmail.com

3 Pós-doutorado pela Universidade do Contestado (UnC). Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Direito Ambiental do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA. Professora adjunta da UFMS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7671-2499> / e-mail: mamed.danielle@gmail.com

que avançam na tentativa de conter os criminosos, lutando para recuperar as aves da Amazônia e devolvê-las ao seu *habitat* natural.

Palavras-chave: biopirataria; fauna amazônica; fiscalização; proteção jurídica; tráfico de aves.

TRAFFICKING IN WILD ANIMALS: THE SMUGGING OF BIRDS IN THE AMAZON AND THE CHALLENGES OF PROTECTION LEGAL AND SUPERVISORY

ABSTRACT

The Amazon has one of the largest concentrations of wild animals in the world, among them are the birds, that for their beauty and diversity, are predatorily caught to be sold in national and international markets. The present study uses the deductive method, starting from general questions until reaching the most specific questions, with a descriptive and bibliographic proposal. The general objective is to present some considerations on the trafficking of birds from the Amazon, focusing analysis on the most targeted species, on the determining factors of the situation and on the critical aspects of legal protection and of the actions of inspection and combating this criminal practice. The results show that the birds most targeted are those of the passerine class and the parrots that remain at the top of the black list of trafficking. Among the causal factors are the social vulnerability of the populations of the region and the existence of consumption of these animals on the black market. The attempted confrontation occurs through the Environmental Crimes Law and through the work of the inspection bodies, which advance in an attempt to contain criminals, struggling to recover birds from the Amazon and return them to their natural habitat.

Keywords: *amazonian fauna; biopiracy; inspection; legal protection; trafficking in birds.*

INTRODUÇÃO

A fauna é um bem ambiental essencial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito reconhecido constitucionalmente no Brasil, sendo de uso comum do povo e pertencente à coletividade, devendo ser protegido para as futuras gerações. Não obstante, o tráfico de animais silvestres no Brasil é uma realidade desde a colonização, quando esses elementos naturais passaram a ser apropriados pelos europeus e inseridos nas redes mundiais de mercado, assim como ocorreu com outros elementos da biodiversidade.

As aves da Amazônia tem sofrido com esta realidade, uma vez que o mercado negro internacional demonstra grande interesse em seu comércio ilegal, formando uma organizada e criminoso rede que transpassa as fronteiras nacionais, em prejuízo da sociobiodiversidade brasileira.

O presente estudo procura compreender estas questões, tendo como objetivo apresentar algumas considerações sobre o tráfico de aves da Amazônia sob o viés do Direito Ambiental. Para tanto, o presente estudo propõe a) a análise sobre o tráfico de animais no Brasil; b) a verificação dos fatores que contribuem para o tráfico de aves na Amazônia, inclusive as espécies mais visadas e seus exploradores e c) o estudo da legislação aplicável ao tema em seus principais aspectos, além da análise da fiscalização e combate a essa prática criminoso.

Para o desenvolvimento do estudo fez-se uso do método dedutivo, com pesquisa descritiva e bibliográfica. A amostra foi composta por artigos de livros e de sites oficiais da Internet, como os publicados nas bases de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Lilacs e outros, com recorte temporal a partir de 2000, na linguagem portuguesa, utilizando-se os descritores “pirataria de animais silvestres”, “aves ameaçadas da Amazônia”, “legislação contra crimes ambientais”, “repressão à pirataria animal na Amazônia”, “órgão fiscalizadores de ações criminosas contra animais silvestres”, na linguagem portuguesa. Após a busca dos materiais nas fontes de dados eletrônicos, estes foram selecionados e analisados, organizando-se os que serviram de fonte para o estudo.

1 O TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES NO BRASIL

Com uma extensão de 8,5 milhões de Km², ocupando quase a metade da América do Sul, o Brasil possui alta variação climática, ou seja, zonas

climáticas diferentes são encontradas em cada região do país, influenciando na formação de vários biomas (Floresta Amazônica, Pantanal, Cerrado, Caatinga, campos dos Pampas e Floresta Tropical da Mata Atlântica). Tais características refletem as riquezas encontradas em sua fauna e flora, conhecidas no mundo inteiro (SANTOS *et al.* 2015).

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o Brasil é apontado como o país com a maior diversidade de pássaros do mundo, apresentando os maiores índices de espécies ameaçadas, especialmente pela comercialização e venda ilegal: “as aves destacam-se dos demais grupos de animais por serem bem conhecidas e despertar ampla simpatia junto ao público. Neste sentido, colaboram para a sedimentação das listas de espécies ameaçadas”, enfatizam Silveira e Straube (2018, p. 382).

Elaborando um parecer sobre a questão, Ridgely (2008) afirma que pouco países rivalizam com o Brasil em riqueza de aves: “é um dos países mais ricos em aves no mundo todo e sua avifauna é também uma das mais interessantes do planeta. Ocorre no país quase 60% das espécies de aves da América do Sul”, constata o autor, lembrando também que o Brasil é o país com maior número de aves endêmicas, ou seja, que não existe em nenhum outro país, e com o maior número de aves ameaçadas de extinção (em torno de 116 espécies) o que corresponde a mais de um quarto delas, na América do Sul. Tais números “demonstram a necessidade urgente de ações de conservação e de aumento do interesse público pelas aves que, em outros locais do mundo, revelaram-se um eficiente ponto focal para o desenvolvimento de uma “cultura de conservação” (RODGELY, 2008).

Segundo Ortiz (2017, p. 2), a situação é preocupante porque quando uma ave é subtraída e traficada de seu habitat natural, ela pode não apenas morrer, mas também pôr em risco a sobrevivência de sua espécie e da conservação do próprio ecossistema: “Para cada exemplar de um animal silvestre (não apenas de aves) que chega às mãos de um comprador, há outros nove animais que padecem pelo caminho”, comenta a autora.

A espoliação da rica biodiversidade vem ocorrendo desde quando os primeiros colonizadores ancoraram em terras americanas, em prejuízo dos povos originários, cujo modo de vida encontra-se atrelado aos recursos da biodiversidade⁴. Em tempos mais atuais, toda essa diversidade, especialmente a fauna, encontra-se ameaçada pelo tráfico de animais silvestres⁵,

4 Ver Shiva (2001), quem comenta a respeito da pilhagem da natureza e do conhecimento dos povos sobre seu uso desde a chegada de Colombo até os dias atuais. Vandana Shiva é uma importante ativista ambiental indiana que se opõe à economia verde e à mercantilização dos elementos naturais.

5 Apesar do uso corrente da expressão “tráfico de animais silvestres” como efeito do

considerado como um dos mais lucrativos do mundo, perdendo apenas para o tráfico de armas e de drogas. De acordo com as observações de Hernandez (2002, p. 275):

O tráfico de animais é estruturado sobre uma rede formada por um emaranhado de rotas para o escoamento de animais no interior e para fora do país, influências e relações político-econômicas, corrupção nos vários níveis de órgãos relacionados à repressão ao tráfico, ligação com outras atividades ilícitas e estrutura hierárquica própria de uma atividade ilegal [...] os traficantes têm técnicas próprias e sofisticadas para tirar clandestinamente os bichos do País.

Segundo a Organização Não Governamental (ONG) Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestre (RENCTAS), a movimentação do comércio clandestino pode chegar a 38 milhões de animais silvestre capturados de seus habitats naturais e exportados, especialmente para a Europa e países asiáticos⁶ (CRUZ; QUEIROZ, 2015).

Discutindo a situação, Hernandez (2002) denuncia que intermediários conduzem o contrabando nacional e internacional com traficantes brasileiros e/ou estrangeiros especializados, comerciantes e empresários legalmente constituídos com conexões no mercado internacional de animais silvestres: “o tráfico internacional é altamente especializado, familiarizado com esquemas de corrupção e com muita facilidade de mover-se de um País a outro em caso de problemas”, assevera a autora.

De acordo com Mendes (2010, p. 24), o Brasil contribui com 10% dos bilhões de dólares arrecadados com esta atividade e é apontado como um dos maiores fornecedores de animais silvestres do mundo. O autor assevera que “os dados são muito mais alarmantes, pois a cada dez exemplares capturados, apenas um chega ao destino final, visto que o restante é morto durante a captura e/ou transporte”.

A tipificação do comércio ilegal de animais e de produtos dela resultantes, foi gerada pela Lei de Proteção à Fauna, Lei 5.197/67, conhecida como Código de Caça, que muito se aproxima do modelo protecionista, adotado depois pela Constituição Federal de 1988. No artigo 3º do referido código determina-se a proibição do comércio de espécimes da fauna

advento de rigorosas condições para o exercício do comércio de animais da fauna silvestre, não foi definido no ordenamento jurídico brasileiro ao longo dos anos um delito específico com esse título. Nos dispositivos legais, optou-se pela indicação de condutas criminosas na relação entre ser humano e fauna silvestre, envolvendo o animal vivo ou morto, suas partes, produtos ou subprodutos, com sanções estabelecidas e, desde que caracterizada a obtenção de ganho econômico, tais condutas seriam identificadas como integrantes do chamado “tráfico ilegal” (NASSARO, 2015).

6 Os especialistas em vida selvagem afirmam que gângsteres chineses, japoneses, italianos e russos estão pesadamente envolvidos no comércio ilegal de animais selvagens (HERNANDEZ, 2002).

silvestre, de seus produtos e objetos que impliquem em sua caça, perseguição, destruição ou apanha (HERNANDEZ, 2002).

Apesar da ilegalidade, o tráfico de animais silvestres avança, ameaçando a biodiversidade brasileira e colocando em risco diversas espécies a médio e longo prazo. Nesse sentido, salienta Nassaro (2015, p. 17): “O comércio ilegal de espécimes da fauna silvestre influiu e continua influenciando na extinção de espécies”. O autor afirma que essa situação representa parte de duas das pressões que mais atingem a diversidade biológica: o uso não sustentável associado à sobre-exploração de recursos e à presença de espécies exóticas invasoras, como reflexo do comércio entre fronteiras que comportam diferentes ecossistemas.

Nas premissas de Hernandez (2002, p. 278):

A extensão do comércio ilegal de animais silvestres variará conforme o nível de repressão e canais de distribuição disponíveis. Quanto maior a facilidade, maior quantidade de animais serão comercializados, resultando em uma maior quantidade de animais retirados da natureza.

Calcular o tamanho do mercado ilegal de compra e venda de animais silvestres é, conforme Menegassi (2020) e Hernandez (2002), extremamente difícil, uma vez que a norma da clandestinidade é justamente agir livre das vistas da sociedade e do rigor da lei. Ademais, as redes sofisticadas do tráfico realizam verdadeiros ‘pacotes’ de corrupção envolvendo guardas florestais, funcionários de alfândegas, compradores, transportadores internacionais, atacadistas, membros de corpo diplomático entre outros.

Consoante ao argumentado por Mendes (2010), a dificuldade envolvendo o comércio de animais silvestre acontece porque quando um tipo de fraude é descoberto, imediatamente cria-se outro. Lê Duc (1996), classifica as atividades ilegais em quatro categorias, que são: a) o contrabando; b) o uso de documentos legais para cobrir a ilegalidade; c) uso de documentos falsos e d) outros tipos de fraudes. Na visão do autor, agregam-se as circunstâncias em que ocorrem os crimes, destacando-se: a) o tráfico de subsistência, realizado nas beiras das estradas pela população local, visando o próprio sustento; b) as feiras-livres, nas quais ocorre o tráfico por encomenda; c) o tráfico de animais raros, que abastece o acervo dos colecionadores que atuam na clandestinidade e d) o tráfico de ovos, modalidade que vem se aperfeiçoando e se tornando mais frequente.

Outra modalidade que vem se destacando neste campo como mercado

bastante lucrativo é a biopirataria, que se refere ao ato de apropriar-se de recursos genéticos (animal ou vegetal) e/ou conhecimento tradicional associado à biodiversidade, sem a devida autorização do Estado de onde o recurso fora extraído ou da comunidade onde o conhecimento fora desenvolvido e mantido ao longo dos tempos. Trata-se também da não-repartição justa e equitativa (entre Estados, corporações e comunidades tradicionais) dos recursos provenientes da exploração comercial ou não dos recursos e conhecimentos transferidos (VALÉRIO *et al.* 2010).

Nas ponderações de Santos *et al.* (2015, p. 8), destaca-se que:

Nosso país vem sofrendo com a biopirataria desde a época de seu descobrimento, onde os portugueses extraíam de maneira exploratória, com mão de obra indígena o pau-brasil para o mesmo ser levado para Portugal e, conseqüentemente, ser distribuído pela Europa. Essa prática pode ser enquadrada como biopirataria, pois foi utilizada sabedoria indígena na fabricação de tinta e corantes para tecidos a partir do pau-brasil na Europa.

Para se ter uma noção do avanço da prática da biopirataria no país, em torno de 20 mil extratos de plantas são retiradas das regiões brasileiras para serem utilizados na fabricação de remédios. segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), em 2006, o Brasil teve um prejuízo diário de U\$S 16 milhões por conta da retirada de produtos na fauna e flora do país patenteados em outros países. Com isso, as empresas brasileiras ficam proibidas de comercializar esses produtos no mercado internacional (SANTOS *et al.* 2015).

A tabela abaixo, que resume a rentabilidade da prática de biopirataria, destaca o preço do animal vendido no exterior e das substâncias extraídas de alguns deles.

Tabela 1 – Animal vendido no exterior (preço do animal e das substâncias extraídas)

Animal	Preço (em dólar)	Preço (em dólar) das substâncias por grama extraídas de animais
Jararaca (<i>Bothrops jararaca</i>)	1.000,00	433,00
Jararaca-ilhoa (<i>Bothropsisularis</i>)	20.000,00	-
Cascavel (<i>Crotalus sp.</i>)	1.400,00	-
Surucucu-pico-de-jaca (<i>Lachesismutamuta</i>)	5.000,00	3.200,00

Sapo amazônico (diversos)	300,00 a 1.500,00	
Aranha-marrom (<i>Loxocles sp.</i>)	800,00	24.570,00
Aranha (diversas)	150,00 a 5.000,00	
Vespas (diversas)	50,00 a 350,00	
Urutu (<i>Bothrops alternatus</i>)	-	1.835,00
Coral verdadeira (<i>Micrurus frontalis</i>)	-	31.300,00
Escorpião amarelo (<i>Tityus serrulatus</i>)	-	14.890,00

Fonte: Santos *et al.* (2015).

Esclarecendo as discrepâncias entre o preço do animal e a substância dele extraída, conforme mostra a tabela, Santos *et al.* (2015) explica que esses preços são estabelecidos em decorrência do interesse farmacêutico que visa somente as toxinas que o animal produz, uma vez que é nelas que se encontra o potencial farmacêutico e que, portanto, contém o ativo de interesse econômico para o desenvolvimento de novos medicamentos para tratamento de várias doenças.

Exemplificando a situação, Santos *et al.* (2015) cita o caso da substância extraída da serpente *Bothrops jararaca*, patenteada por indústrias farmacêuticas estrangeiras e o da rã *Phellomedusa oreades*. No caso da peçonha *Bothrops jararaca*, sua substância (princípio ativo piroglutamil) foi usada para desenvolver o medicamento Captropil utilizado para tratar pessoas que sofrem com hipertensão. O medicamento, que foi desenvolvido na década de 1970 por pesquisadores americanos da Companhia Squibb e aprovado pela agência americana *Food and Drug Administration (FDA)*, ficou conhecido como droga bilionária pelo seu alto uso no mercado mundial.

Quanto ao caso da rã *Phellomedusa oreades*, explica Santos *et al.* (2015) que o animal tornou-se símbolo contra a biopirataria no Brasil, pois teve seu princípio ativo (encontrado na sua região cutânea) patenteado no exterior, onde o descobriram como ótimo antiparasitário contra o *Trypanosomacruzi*, que é o parasita causador da doença de Chagas.

Assim, tais exemplos evidenciam que o Brasil se encontra à mercê da pirataria no campo da biodiversidade, em suas diversas modalidades. Nesse sentido, Santos *et al.* (2015, p. 13), pondera que “o povo brasileiro vem

assistindo, de olhos vendados, a venda “barata” e a compra cada vez mais “cara” de produtos que foram extraídos de nossa riqueza natural”.

Posicionando-se sobre a configuração desse lucrativo comércio ilegal, envolvendo animais silvestres, Pontes (2003) afirma que este segue algumas fases distintas, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Fases de identificação do comércio de animais silvestres

Primeira fase	Fase da captura do animal, que corresponde ao primeiro elo da cadeia, considerada o <i>damage point</i> (ponto de dano), a partir da qual acontece o prejuízo maior, na maioria das vezes irrecuperável, uma vez que a retirada do animal do seu habitat já é por si só um significativo dano.
Segunda fase	Corresponde à fase do transporte, que é a retirada do animal da floresta para local de guarda (entrepósitos)
Terceira fase	Refere-se a guarda do animal, geralmente feita em galpões de bairros distantes (periferias da cidade) ou em sítios nas cercanias das áreas urbanas.
Quarta fase	É a fase da fraude na documentação (lavagem do animal) que ocorre durante a guarda do animal silvestre, pois quase sempre há corrupção de funcionários de órgãos governamentais ou envolvimento de criadouros registrados.
Quinta fase	Fase do transporte final, geralmente realizada por forasteiro, que são arregimentados como ‘mulas’, como ocorre no tráfico de drogas.
Sexta fase	É a fase da venda, que pode acontecer tanto no país de origem como no exterior.

Fonte: Pontes (2003)

Sobre o perfil do mercado consumidor, Charity⁷ e Ferreira⁸ denunciam que existem diferentes mercados consumidores sendo supridos, tanto doméstica quanto transnacionalmente para diferentes localidades do mundo, com diferentes usos e diferentes espécies sendo exploradas (MENEGASSI, 2020). Em entrevista à Menegassi (2020, p. 2), Ferreira explica:

Nós temos um comércio ilegal grande pros EUA que varia de peixe ornamental a aves e a répteis, com um comércio crescente pelo couro do pirarucu. Tem um mercado enorme de colecionadores de aves, principalmente para Europa, e de répteis e anfíbios, principalmente para Alemanha; de aves de rapina pro Oriente Médio. Tem também toda medicina tradicional asiática [que consome] pepino-do-mar, cavalo-marinho, barbatana de tubarão, onça. E tem crescido o número tanto de jabutis quanto de cágados de água doce saindo pro mercado de pet e pra medicina tradicional asiática.

O Brasil abastece ainda países vizinhos como Argentina, Bolívia, Guiana, Paraguai, Suriname e Uruguai, que recebem animais contrabandeados com documentação falsa. O comércio ilegal de animais silvestres

é também grande nas fronteiras dos estados da região amazônica, principalmente nas divisas com as Guianas, Venezuela e Colômbia, em razão da inexistência de fiscalização brasileira, destacando-se neste esquema criminoso as cidades de Tabatinga (AM) e Letícia (CO), bem como Manaus (AM), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO), Bonfim (RR), Uruguaiana (RS) e Foz do Iguaçu (PR) (ABDALLA, 2007).

Em síntese, o tráfico de animais silvestres vem se tornando uma indústria global maciça, que atrai grupos de criminosos incentivados especialmente pelos baixos riscos, altos lucros e fracas punições. Além disso, em decorrência de sua grande lucratividade, o tráfico financia novas frentes ilegais e crimes transnacionais, gerando prejuízos econômicos e desestabilização política nos países em que as espécies ameaçadas não podem ser facilmente protegidas e onde os atores da atividade criminosa dificultam o desenvolvimento, o investimento e o turismo no país (DESTRO, 2018).

No centro deste mercado está a Amazônia, que todo ano perde para a rede do tráfico milhões de animais silvestres, conforme dados fornecidos pelo novo relatório da organização britânica *Traffic*. Dentre os animais retirados da natureza estão as aves que ao serem aprisionadas enfrentam risco de extinção, o que, inclusive, pode acometer outras espécies, dadas as interações do ambiente natural (RIBEIRO, e SILVA, 2007).

2 AS AVES CONFISCADAS DA AMAZÔNIA: AS ESPÉCIES MAIS VISADAS/ AMEAÇADAS E AS CONDIÇÕES QUE FAVORECEM A BIOPIRATARIA NA REGIÃO

Como antes observando, desde o seu descobrimento, o Brasil sempre chamou a atenção por sua rica e diversificada fauna silvestre. Aos olhos dos que aqui aportavam, ela parecia abundante e inesgotável, havendo especial atenção quanto aos pássaros. Conforme relatório da RENCITAS (2019), no século XVI (época em que ocorreu a abertura do mundo para a exploração europeia), retornar para o velho continente com animais desconhecidos, era motivo de orgulho para os viajantes, pois era uma prova do encontro com o chamado “novo mundo”.

Em 27 de abril de 1500, pelo menos duas araras e alguns papagaios, frutos de escambo com os índios, foram enviados ao rei de Portugal [...]. A impressão que tais aves causaram foi tanta, que por cerca de três anos o Brasil ficou conhecido como Terra dos Papagaios [...]. Em 1511, a nau Bertoa levou para Portugal 22 periquitos tuins e 15 papagaios [...]. Em 1530 o navegador português Cristóvão Pires levou 70

aves de penas coloridas [...].Esses foram os primeiros registros de envio da fauna silvestre brasileira para a Europa. (RENCTAS, 2019, p. 13)

A ocupação da Amazônia no século 16 provocou ainda mais a cobiça dos colonizadores, pois diante deles estava uma floresta com uma das maiores concentrações de aves do mundo. Conforme Marceliano (2018, p. 3), “a avifauna amazônica é notável pelo grande número de espécies (tipos biológicos) e pelo fato de essas aves não se encontrarem em outras regiões do mundo”.

Complementando seu discurso, o autor expressa as impressões obtidas a respeito das aves:

Aqui vivem aves dos mais variados tamanhos e cores, desde os pequenos beija-flores até o majestoso gavião-real. As aves amazônicas possuem, dentre outras particularidades, a vivacidade e riqueza no colorido da plumagem que pode ser ornamentada com pontos, listras, barras e belíssimas combinações de cores e tonalidades metálicas. (MARCELIANO, 2018, p. 3)

Quando o comércio de animais se transformou em um negócio altamente lucrativo (com a comercialização se ampliando na Europa), a partir do século XIX, as aves da Amazônia tornaram-se objeto de desejo de muitos. Conforme relatório da RENCTAS (2019), os beija-flores começaram ser exportados aos milhares para abastecerem a indústria de modas, para serem embalsamados e servirem de ornamentação em salas europeias, assim como também as garças e guarás, cujas penas eram utilizadas como adorno feminino na Europa e na América do Norte.

Tão intenso era o abate desses animais que nos anos de 1895 e 1896, Emílio Goeldi – na época diretor do Museu Paraense de História e Etnografia – enviou duas representações ao governo do Estado do Pará, protestando contra a matança desses animais na Ilha de Marajó (RENCTAS, 2019).

Contudo, o quadro de exploração desenfreada da fauna brasileira envolvendo especialmente as aves continuou na Amazônia por décadas. Nas ponderações de Gonzalez (2019, p. 2), por volta de 1914, em uma região do Rio Negro, um comerciante contratou 80 homens para caçar e matar garças. “Tudo isso abastecia o mercado de penas e peles nos séculos XIX e XX: para um quilo de plumas, 300 mil teriam que ser mortos”, denuncia a autora.

De acordo com o relatório da RENCTAS (2019, p. 14):

Em 1932 cerca de 25.000 beija-flores foram mortos no Pará e suas penas destinadas

à Itália, onde eram utilizadas para enfeitar caixas de bombons. Em 1964, chegou-se ao absurdo de importar um canhão francês para se atirar nos bandos de marrecas na Amazônia, sendo registrada a morte de 60.000 (sessenta mil) marrecas em apenas uma fazenda no Amapá.

Nos tempos atuais, embora haja grande preocupação em proteger as espécies de aves e seus locais de reprodução, esses animais ainda se encontram sob a mira do tráfico de animais silvestres. Segundo o Ibama, cerca de 80% dos animais confiscados e vendidos no mercado negro pertencem ao grupo das aves (MENDES, 2010).

Parte da captura dessas aves é encaminhada para o mercado interno, especialmente por conta da cultura dos brasileiros de ter pássaros em gaiolas. “Existem clubes criadores de pássaros que organizam disputas destinadas ao julgamento da qualidade dos cantos”, afirma Abdalla (2007, p. 186), complementando: “infelizmente, tem-se verificado que alguns membros desses clubes participam ativamente do comércio ilegal de aves, estimulando a captura de pássaros canoros na natureza”.

As aves são retiradas pelos criminosos de seus ninhos em troncos de árvores enquanto ainda estão nos ovos⁹ ou não tem pena para voar. Hruby (2020, p. 2) narra a situação:

O crime é feito da seguinte maneira: um caçador ilegal na floresta brasileira, por exemplo, pega os ovos de um ninho. Em seguida, ele ou um comparsa prende os ovos ao corpo – de forma a chocá-los – e os leva para a Europa, principalmente Portugal, para onde se viaja com menos conexões. Já na Europa, os ovos são levados a um aviário legítimo. A equipe do aviário incuba os ovos, cuida dos filhotes e coloca argolas de metal em suas patas, que permanecem no tornozelo das aves pelo resto de suas vidas e são considerados uma prova de que a ave foi criada em cativeiro. Com as tornozeleiras e os *pedigrees* dos criadores, as aves podem ser vendidas legalmente no mundo todo.

Esse é, portanto, o arranjo esquematizado pelos compradores de ovos pirateados do Brasil: vender os filhotes nascidos como cria de aves mantidas em cativeiros. “A “lavagem de ovos” deixa parecer que a ave é proveniente de uma fonte fidedigna, ou seja, pode ser vendida legalmente sem levantar suspeita”. Nesse sentido, Hruby (2020, p. 2), lembra que certo dia, em meio a uma multidão de turistas que retornava do Brasil, um passageiro chamou a atenção dos agentes alfandegários suíços no aeroporto de Zurique, pelo seu andar desajeitado.

9 A Interpol aponta que uma nova modalidade de tráfico, que é a de ovos de aves ameaçadas, pode estar sendo feita por diplomatas e funcionários com imunidade diplomática (HERNANDEZ, 2002).

O sujeito tinha um andar “engraçado”. Suspeito de carregar drogas no corpo, os agentes o revistaram. Quando chegaram à cueca, não encontraram narcóticos, mas 25 ovos de papagaios e araras contrabandeados do Brasil. Ele prendeu os ovos na barriga para mantê-los quentes durante o voo de 11 horas. (HRUBY, 2020, p. 2)

Citando outro caso, envolvendo tráfico de aves, a mesma autora, relata que certa vez em Zurique, investigadores descobriram um contrabandista suíço de ovos no aeroporto que ao ser inquirido, informou que trabalhava com outro suíço em um local remoto, nas montanhas, onde mantinha aves exóticas. Ao chegarem no local citado, os investigadores ficaram impressionados com a quantidade de aves exóticas encontradas. Porém, uma em particular, chamou a atenção dos investigadores: a arara-azul-grande¹⁰, uma ave azul e amarela conhecida como a “rainha das araras”. A documentação apresentada, afirma Hruby (2019) parecia em perfeita ordem, as argolas nas patas também evitavam suspeitas e as diversas araras jovens, segundo o colecionador, eram filhotes das araras adultas¹¹ sob seus cuidados. Ademais:

A única maneira de constatar se a alegação era verdadeira seria fazendo um exame de DNA para descobrir a paternidade da ave. Penas das araras adultas e jovens foram retiradas e enviadas a um laboratório. Os resultados mostraram que três araras-azuis-grandes e outras quatro aves protegidas não eram crias das aves declaradas na documentação. As sete aves valiam mais de 100 mil dólares. Com esse resultado a única conclusão lógica era que elas tinham sido traficadas. O tribunal concordou e [...] condenou os dois homens a pagarem multas. Mas ambos ainda possuem permissão de criar e vender aves exóticas. (HRUBY, 2020, p. 4)

Sob esta ótica, a verdade é que não se sabe ao certo quantas aves são retidas em cativeiros e quantas conseguem se reproduzir de maneira bem-sucedida. O que se sabe é que a procura é bem maior que a oferta e que o contrabando de ovos é um crime que cresce porque são mais fáceis de transportar do que aves vivas. “Eles são menores, não fazem barulho, não piam e podem ser facilmente destruídos antes de uma inspeção de bagagem” (HRUBY, 2020, p. 3).

Quanto ao tipo de aves mais visadas, 90% delas são passeriformes

10 A popularidade dessa ave que vive nos biomas da Floresta Amazônica e, principalmente no cerrado e pantanal, quase a levou à extinção. Estima-se que, nos anos 1980, cerca de 10 mil araras-azuis foram retiradas de seu habitat natural para suprir o comércio mundial de aves de gaiola. Em 1990, a população atingiu seu menor número, 1,5 mil indivíduos. Na atualidade, o comércio de araras-azuis é estritamente proibido, com leis nacionais e acordos internacionais que protegem a espécie (RUBY, 2019).

11 Um fato importante a respeito disso é que as araras-azuis são conhecidas por terem dificuldade em se reproduzir em cativeiro e ninguém sabe por quê. Mesmo quando botam ovos, os embriões frequentemente morrem ou não são fertilizados com êxito (HRUBY, 2020).

(Pintassilgo, o Curió¹², canário da terra¹³, pardal, cotovia e sabiá, Cardeal-da-Amazônia) e os *psitacídeos* (maioria papagaios, seguido de jandaias, periquitos e araras) que se mantêm na lista negra do tráfico e são muito comuns nas gaiolas de muitos países (GUYNUPa, 2020; POLÍCIA FEDERAL..., 2012).

Com base nas análises de Ribeiro e Silva (2007), alguns exemplares da família *Psittacidae*, como o papagaio-verdadeiro (*Amazona aestiva*) e papagaio-do-mangue (*Amazona amazonica*) despertam grande interesse, em decorrência de sua habilidade em imitar a voz humana, inteligência, beleza e docilidade. Por conta disso, esse grupo de ave apresenta o maior número de espécies listadas na Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção. Todavia, esclarecem os autores que algumas aves específicas têm altas cotações no mercado internacional, dentre as quais a arara-azul-de-lear (*Anodorhynchus leari*), vendida por 60 mil dólares, e o papagaio-da-cara-roxa (*Amazona brasiliensis*), vendido por 6 mil dólares (ambos comercializados para coleções e zoológicos particulares) e outras como a arara-vermelha (*Ara chloroptera*) e o tucano-toco (*Ramphastos toco*), que atingem o preço de 3 mil dólares e 2 mil dólares respectivamente, adquiridas como animais de estimação.

No mercado interno, onde os preços se mostram mais baixos, as espécies mais valorizadas são o sangue-de-boi ou tiê-sangue (*Ramphocelus bresilius*), pintassilgo (*Carduelis yarrellii*), saíra-pintor (*Tangara fastuosa*), canário-da-terra (*Sicalis flaveola*) e papagaio-verdadeiro (*Amazona aestiva*), vendidos por preços que variam de R\$ 30 a R\$ 200. Essas aves, provenientes das regiões Norte e Centro-Oeste, são consideradas raras, pois encontrá-las torna-se cada vez mais difícil, certamente em decorrência da captura indiscriminada desses animais. Deve-se ressaltar, no entanto, que os machos são os mais visados por possuírem maior capacidade de canto e plumagem mais atraente, um agravante para o equilíbrio populacional, uma vez que segundo os especialistas cerca de 90% das espécies de aves são monogâmicas, ou seja, acasalam com uma única fêmea durante seu período reprodutivo (RIBEIRO e SILVA, 2007).

Quanto às causas desse comércio ilícito, Destro (2018) salienta que

¹² O curió da espécie *Oryzoborus angolensis* é um dos pássaros canoros mais valiosos do país, podendo um exemplar ser trocado até por um automóvel zero quilômetro. Na Amazônia existe a espécie *porophilaango lensistorridus* (Scopoli), muito semelhante ao *Oryzoborus angolensis*, porém de menor tamanho, que corresponde à subespécie nominal. Seu nome, na linguagem indígena, significa 'amigo do homem' (CRIADOURO RIO DE JANEIRO, 2021; LORDELLO, 1951).

¹³ Espécie bastante visada pelos traficantes de animais ou criadores ilegais, em decorrência do seu comportamento territorial agressivo, daí ser muito explorado em rinhas.

geralmente a motivação é comumente atribuída às características socioeconômicas dos países e de suas regiões, particularmente em nações que possuem alta biodiversidade e grande desigualdade social, altas taxas de desemprego e baixo nível educacional, que acabam favorecendo essas atividades ilegais, que podem ser muito lucrativas e, portanto, fornecer renda para famílias.

A esse respeito, comenta Duarte (2010, p. 2) que no Brasil, as pequenas comunidades que sofrem com elevado grau de pobreza, acabam sendo as principais ‘fornecedoras’ de animais para o tráfico. Com carência financeira, especialmente em tempo de estiagem, algumas populações do país recorrem a essa forma de obtenção de renda, ou seja, vendem as espécies animais disponíveis em sua região como meio de sobrevivência, alimentando o tráfico de animais silvestres.

Essa prática é corriqueira no estado do Amazonas, onde, segundo o Delegado da Polícia Federal Franco Perazzoni, especialista na questão, a cadeia de contrabando de animais silvestres tem a pobreza das populações tradicionais como uma de suas bases. Com diferentes níveis hierárquicos, a base organizacional do tráfico é composta de capturadores’ de animais, geralmente os ribeirinhos ou indígenas, submetidos a elevado grau de pobreza. Além disso, o esquema de contrabando envolve desde donos de pequenas embarcações, até aeronaves que fazem o transporte dos animais de forma fraudulenta (TRÁFICO..., 2015).

Alguns recentes estudos revelam que o tráfico internacional de aves sul-americanas sofreu redução significativa nos últimos tempos. Mas para muitos especialistas, isso vem acontecendo porque as espécies de aves mais procuradas pelos colecionadores já estão presentes na maioria dos países consumidores. Em outros termos, tão grande foi a exploração que espécies nativas simplesmente deixaram de existir ou passaram a ser encontradas nos países que as consomem (GONZALEZ, 2019).

Em suma, o tráfico de animais é ato ilegal, intolerável e cruel, transparecendo uma condição que além de promover destruição à fauna brasileira, causa sofrimento aos animais com o simples objetivo de satisfazer financeiramente os traficantes. Nesse sentido, Silva (2018, p. 2) pondera:

A pessoa que adquire um animal silvestre por qualquer meio, ou por uma feira, por exemplo, talvez não tenha consciência de que está alimentando o tráfico, talvez acredite que sejam todos legalizados, e por serem animais tão belos, e diversificados acabam adquirindo e alimentando toda essa cadeia e círculo vicioso.

Além desse componente “cultural”, no entanto, cabe considerar que também vige no senso comum uma percepção de que a aplicabilidade da lei é branda e não cumpre o papel fundamental que é inibir essa prática

no país. Doutra parte, a fiscalização e o combate à biopirataria também enfrentam desafios.

3 DA LEGISLAÇÃO E DOS ÓRGÃOS OFICIAIS DE FISCALIZAÇÃO: O COMPLEXO COMBATE À BIOPIRATARIA DE AVES NA AMAZÔNIA

Desde a colonização já havia uma preocupação com a questão legislativa envolvendo a biodiversidade brasileira, objetivando a sua proteção por meio de Cartas Régias, leis, Decretos e Regulamentos. Entretanto tais medidas nunca produziram efeito prático e foi somente a partir da criação do Código Florestal de 1921, que algo começa a mudar ou seja, observa-se maior atenção e objetividade à questão (MENDES, 2010).

Em 1924 teve início no país a proteção legal contra a violência aos animais, com o Decreto 16.590 de 1924, que regulamentou as Casas de Diversões Públicas, e proibiu dentre outros atos de crueldade, as corridas de touros, garraios e novilhos, brigas de galos e canários. Posteriormente outras leis foram criadas, dentre as quais se encontrava a Lei 5.197/67, conhecida como a Lei de Proteção Fauna, que deu ao Brasil o título de primeiro país da América do Sul a proibir o comércio de animais silvestres. De acordo com esta lei, os animais de qualquer espécie brasileira, que vivem fora do cativeiro, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, não sendo, portanto, permitidas as suas utilizações para adorno, perseguição, destruição e caça. Essa foi uma forma que o governo da época encontrou para interromper os abusos, depois de décadas de intensa exploração que provocou a extinção de muitas espécies, inclusive de aves (ALMEIDA, 2013; GONZALEZ, 2019; MENDES, 2010).

No campo internacional, em março de 1973 foi assinada a Convenção sobre o Comércio Internacional da Flora e Fauna Silvestres em Perigo de Extinção (Cites). Este importante instrumento na luta contra o comércio ilícito de espécies protegidas, entrou em vigor no dia 1º de julho de 1975, com a missão de regulamentar a importação e exportação de plantas e animais vivos ou mortos.

A Cites foi o ponto de partida tanto para o estabelecimento da regulamentação do comércio internacional de animais silvestres como para o estabelecimento das regras do comércio no Brasil. Desde a sua entrada em vigor, as regras estabelecidas no plano

da convenção devem ser observadas e aplicadas por todos os Estados signatários, sendo reconhecida como um instrumento normativo apto a regular o comércio internacional de espécies protegidas (ALBUQUERQUE, 2014, p. 152).

O objetivo primordial da Cites era o de uniformizar o comércio internacional de espécies, com a finalidade de erradicar o comércio ilícito. Nesse sentido, Albuquerque (2014, p. 152) salienta que o objetivo não era o de proibir completamente o comércio das espécies, mas de regulamentá-lo diante da necessidade de proteger a fauna, tendo em vista que o comércio descontrolado de animais é uma das principais causas do seu depauperamento.

No tocante à implementação das disposições da Cites no Brasil, observa-se que foram determinadas pelo Decreto nº 3.696 de 2000 que, dentre outras medidas, tornou legítimo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) como a autoridade administrativa competente para expedir licenças às transações internacionais de quaisquer espécies constantes nos Anexos da Cites (BORGES, 2019).

Com a evolução do Direito Ambiental, conforme Stifelman (s/d), a fauna passa do status de propriedade do Estado e para a condição atual de bem difuso, ou seja, de toda a coletividade. Por essa razão, o art. 225, inciso VII, da Constituição Federal protege a fauna como um dos elementos do meio ambiente natural e, portanto, como bem de uso comum do povo¹⁴.

Em dezembro de 1998, seguindo orientação internacional para criminalizar as atuações lesivas ao meio ambiente, foi editada a Lei 9.605/98, conhecida como a Lei dos Crimes Ambientais considerada como marco do aparato legislativo brasileiro, zelando pela proteção ambiental no âmbito penal (TAKADA; RUSCHEL, 2012).

Nas argumentações de Borges (2019, p. 2), a Lei 9.605/98, além de dispor a respeito das sanções penais e administrativas provenientes de práticas danosas ao meio ambiente, fez importantes modificações na Lei nº 5.197/67, afetando a competência jurisdicional e o processo penal concernentes à matéria e alterando as penas firmadas em caso de prática de algum dos delitos contra a fauna silvestre. Salienta o autor que “com esta lei, os danos à fauna passaram a ser tratados como crime”, lembrando que os cri-

14 De acordo com Albuquerque (2014, p. 158): “A Carta Magna dedicou um capítulo exclusivo à tutela ambiental. Ela trata da proteção da fauna em seu art. 225, § 1º, VII, sendo tal proteção incorporada à legislação regional dos estados brasileiros. De um lado, o dispositivo veda práticas que coloquem em risco a função ecológica e as práticas que provoquem a extinção das espécies, mostrando um caráter um tanto quanto utilitarista, pois o animal é protegido como parte dos ecossistemas e da biodiversidade. De outro lado, o artigo também veda práticas que submetam os animais à crueldade, garantindo um valor moral e ético ao animal, visando seu respeito e bem-estar”.

mes contra a fauna se encontram previstos nos artigos 29 a 35 do referido diploma legal.

Em 22 de julho de 2008, entrou em vigor o Decreto nº 6.514, que aborda as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, determinando processo administrativo federal através do qual as infrações serão investigadas, além de regulamentar e tornar mais severa a Lei 9.605/98. Uma das importantes inovações observadas veio na forma do artigo 24º que, se referindo à tipificação do crime de tráfico de animais, estabelece como crime:

Art. 24. Matar, perseguir, caçar, apanhar, coletar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

[...]

§ 3º Incorre nas mesmas multas:

I – quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida;

II – quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural; ou

III – quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida.

Em outubro de 2017 o Decreto 9.179 foi editado, trazendo modificações ao texto do Decreto 6.514/08 (regulamentador da lei 9.605/98), e passou a permitir que a multa ambiental seja convertida em prestação de serviços de melhoria do meio ambiente, em duas modalidades: a convenção direta, em que o próprio autuado realiza o serviço ambiental acertado e a convenção indireta, que ocorre por meio de financiamento de projetos estruturantes previamente definidos pela União (BORGES, 2019).

Contudo, tanto a Lei 9.605/98, como o Decreto nº 6.514 possuem alguns pontos que são criticados, tendo em vista a fragilidade de algumas disposições diante da realidade do tráfico de animais. Consoante ao defendido por Borges (2019), em variadas situações a aplicação da Lei 9.605/98 não se mostra eficiente, como por exemplo, no caso em que um traficante internacional de animais é equiparado pela lei a uma pessoa que prende um pássaro na gaiola para colocá-lo em sua residência e que, por conta disso, recebe uma condenação. Desse modo, observa-se uma desproporcionalidade no estabelecimento das penas, de modo que, em relação ao traficante, a pena resta absurdamente irrisória, porém, em total acordo com a legislação vigente.

Apontando outras condições que afetam a efetividade da Lei 9.605/98, Borges (2019), adverte que o seu artigo 30 caracteriza como crime a exportação ilegal de peles e couros de anfíbios e répteis, mas não fala de outros animais, deixando, segundo o autor, uma brecha lamentável na lei. Outras omissões legais no combate ao tráfico de animais silvestre também são identificadas:

Não tipifica o comércio ilegal entre estados-membros da federação, declarando como puníveis, assim, apenas o tráfico internacional [...] não aborda o tema do comércio ilegal por meio da rede mundial de computadores. Em um mundo cuja extraordinária dinamicidade se deve, em grande parte, ao intenso uso da internet, esta lacuna na legislação é particularmente relevante. (BORGES, 2019, p. 3)

Logo, sob o ponto de vista do autor citado, a Lei 9.605/98 é insuficiente para combater o tráfico de animais silvestres, uma vez que não gera prejuízo real para quem retirar os animais da natureza. Sobre a questão, Borges (2019, p. 3) salienta que “a única pena realmente aplicada é a da multa que, porém, caso não seja paga, não afeta negativamente o criminoso”, salienta Borges (2019, p. 3).

No Parecer de Silva (2018, p. 4), há uma enorme dificuldade para punir os traficantes de animais silvestres justamente pela fragilidade penal da lei 9.606/98 e pela ausência de tipo específico que vise coibir a prática delituosa. O autor também considera a ausência de abertura de inquérito policial e interposição de ação penal para processar e julgar aqueles que cometem crimes dessa natureza.

Nas considerações de Menegassi (2020), a Lei de Crimes Ambientais, enquadra o tráfico de animais silvestres como de menor potencial ofensivo (art. 29) e isso gera impedimento para que o crime seja enquadrado na Convenção de Crime Organizado da ONU, uma vez que um dos requisitos é ser um crime de alto potencial ofensivo, uma condição que gera sensação de impunidade e estimula a reincidência. Ademais, enfatiza a mesma autora que a citada legislação representa um desafio internacional para o Brasil, pois a Amazônia se estende por nove países, cada um com suas normas sobre posse e comercialização de animais silvestres.

No caso do Decreto nº 6.514, as críticas envolvem a aplicação das multas¹⁵. Argumenta-se que o Executivo se excedeu ao aumentá-las de forma

15 A multa para quem for flagrado com aves silvestres sem autorização dos órgãos competentes é de R\$ 500 por indivíduo de espécie não constante em listas oficiais de risco ou ameaças de extinção e R\$ 5 mil por indivíduo de espécie constante de listas oficiais de fauna brasileira ameaçada de extinção

abusiva, desviando-se da finalidade educativa da lei para simplesmente punir o infrator, com a intenção de assegurar o interesse público. Em outras abordagens, considera-se o inverso, uma vez que a multa administrativa de até R\$ 5.000,00 por animal que tenha sofrido qualquer uma das violações previstas no *caput* ou nos incisos do §3º do artigo 24 do Decreto, é considerada irrelevante frente à amplitude e lucratividade da ilícita rede comercial de animais silvestres (BORGES, 2019).

Como se observa, até 2015, as ferramentas legais para o combate à biopirataria residiam basicamente na Constituição Federal, na Lei de Crimes Ambientais, e no Decreto nº 6.514. Quando o acesso à biodiversidade e ao patrimônio genético envolvia conhecimentos tradicionais associados, utilizava-se, ainda, a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Esta Medida Provisória permaneceu vigente até 2015, quando foi editada a Lei 13.123, conhecida como Novo Marco Legal da Biodiversidade.

A referida lei regulamentou o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, alguns dispositivos da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 e dispôs sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

A lei estabeleceu a criação do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (Cgen), cujas funções incluem acompanhar o acesso e remessa de amostras que contenham patrimônio genético. Além disso, a normativa contempla alguns aspectos polêmicos como a proibição de acesso de pessoas naturais estrangeiras, o que também gera críticas:

No que tange a biopirataria, alvo de preocupação quando o assunto é a biodiversidade, o Novo Marco Legal proíbe todo acesso ao patrimônio biológico e cultural nacional por pessoa natural estrangeira, com a finalidade de coibir as práticas de biopirataria em território brasileiro, sendo qualquer acesso à biodiversidade por pessoa natural estrangeira considerado ilícito (LIMA, DANTAS; GUIMARÃES, 2015, p. 390).

A medida, buscando proteger a biodiversidade e contrapor a falta de efetividade das normas anteriores, optou por estabelecer uma proibição mais severa, mas que, por outro lado, pode comprometer as pesquisas que envolvem biodiversidade brasileira.

Já no que tange às atividades permitidas, observa-se que a lei, em seu art. 12, determina que devem ser cadastradas as atividades de acesso ao

(<http://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia>. Acesso em: 9 set. 2020).

patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado dentro do País ou no exterior. Nesse caso, o acesso se caracteriza como pesquisa ou desenvolvimento tecnológico. A norma também regulamenta a remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior com a finalidade de acesso e envio de amostra que contenha patrimônio genético por pessoa jurídica nacional, pública ou privada, para prestação de serviços no exterior como parte de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico.

A lei estabelece alguns requisitos para remessas ao exterior, para requerimento de direitos de propriedade intelectual, ou para a comercialização do produto intermediário, ou para a divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação, ou à notificação de produto acabado ou material reprodutivo, sempre que desenvolvido em decorrência do acesso.

entre as medidas solicitadas observa-se a necessidade de um cadastramento, que deverá ser acompanhado pelo Cgen, para que todas essas atividades possam ser desenvolvidas, incluindo-se a remessa de aves para o exterior. Não obstante, observa-se como crítica a possibilidade aberta pela lei de legitimar envios, em prejuízo dos interesses da população brasileira, cumprindo-se apenas os requisitos do cadastramento. Nesse ponto, as fragilidades ficam evidentes, uma vez que:

Conforme art. 13, da Lei n. 13.123/2015, as únicas atividades sobre as quais poderão, e, mesmo assim, a critério da União, ser exigidas uma autorização prévia, é o acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado: em área indispensável à segurança nacional, que se dará após anuência do Conselho de Defesa Nacional; e em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, que se dará após anuência da autoridade marítima. Já a notificação do produto acabado ou do material reprodutivo ao CGen, que é meramente declaratória, é exigida para a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado (MIRANDA, p. 153).

Assim, uma considerável parte das atividades de biopirataria pode continuar sendo realizada com a legitimação do cadastro. O fato é que a referida lei recebe diversas críticas no que se refere à proteção da biodiversidade e, no que se refere ao tráfico de animais, não oferece melhores soluções¹⁶.

Em suma, há muitos desafios a serem superados no campo da legislação, o que, felizmente, já tem sido observado pelo Poder Legislativo brasileiro, que no momento possui duas propostas para endurecimento

¹⁶ Para aprofundamento, consultar: Moreira, Porro e Silva (2017).

de medidas contra o tráfico de animais no país. Conforme a agência de notícias do Senado Federal:

As proposições foram apresentadas após a denúncia da existência de uma rede de tráfico de animais no Brasil, revelada há um mês, depois que um jovem universitário de Brasília foi picado por uma naja, serpente peçonhenta trazida clandestinamente para o país. A pena prevista para esses casos é de detenção de três meses a um ano, e multa. A senadora Rose de Freitas (Podemos-ES) propõe dobrar essa pena no caso de animal peçonhento ou predador carnívoro que cause risco à vida humana. É o que prevê o PL 3.947/2020 (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Além do PL 3.947/2020, apresentou-se, ainda, o PL 4.043/2020, cuja proposta é aplicar o dobro de pena para reincidentes no crime de tráfico de animais (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Não obstante as recentes iniciativas, enquanto a legislação se mostrar insatisfatória no enfrentamento do tráfico de animais silvestres, como as aves da Amazônia, as ações de fiscalização, apreensão e combate que são realizadas por agentes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) e por policiais florestais, avançam na tentativa de conter os criminosos, mas enfrentando muitos desafios e dificuldades. “Na região norte, pelas dimensões territoriais muito extensas, a fiscalização é difícil”, enfatiza Mendes *et al.* (2016, p. 661).

Tal constatação também é reforçada por Nunes (2017) quando argumenta que a imensidão da floresta amazônica representa um desafio a mais para quem tenta combater o tráfico da fauna, uma vez que não há possibilidade de se estar em todos os lugares e isso acaba impondo aos fiscais uma tarefa árdua e mais inteligente possível no monitoramento das atividades ilegais.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), além de fiscalizar a degradação ambiental, com muito esforço dos fiscais, trabalha para recuperar as aves da Amazônia e devolvê-las à natureza, ao habitat natural ou às unidades de conservação. Em uma de suas ações em 26 municípios das regiões Centro-Sul, Inhamuns, Sertão Central, Vale do Jaguaribe e Sertões de Crateús, chegou-se a apreender mais de 400 canários-da-terra, centenas de marrecos, mais de quatro mil avoantes, além de gerar a prisão de inúmeros caçadores, apreensão de equipamentos e aplicação de multas que ultrapassaram R\$ 3 milhões (ANDA, 2014).

Os desafios são muitos, pois geralmente o órgão dispõe de poucos fiscais para atuar em áreas muito abrangentes, mas com quantidade de traficantes que cresce cada vez mais em praticamente todos os municípios

brasileiros. O Ibama tenta reagir, normalmente por meio de denúncias, contando com a parceria da Polícia Militar Ambiental, que muito contribui no combate ao tráfico de animais silvestres (ANDA, 2014).

O Estado do Amazonas, adotando compromisso com a preservação das espécies, vem desenvolvendo um trabalho envolvendo a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) e do Instituto de Proteção Ambiental (Ipaam), em ações articuladas com outros Órgãos Municipais, Federais e Organizações Não-Governamentais (ONGs), destacando-se entre eles o Batalhão Ambiental Militar, que em 2019 alcançou número recorde de resgate: 676 animais, o triplo registrado em 2018, entre eles estão as aves que somente nos dois primeiros meses de 2020 somaram 62 espécies resgatadas (G1 AM, 2020; DUTRA, 2018).

O Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam) também vem se empenhando nesse trabalho de recuperação de aves da Amazônia. No primeiro semestre de 2019, o órgão registrou um aumento de 40% no número de animais silvestres resgatados em relação ao ano de 2018, entre eles 223 aves como Periquitão-maracanã e Socózinho, sendo que 85 eram filhotes (AMAZONAS, 2019).

Vale destacar também o trabalho de combate ao tráfico de aves do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Aves Silvestres (Cemave/ICBio), que vem constantemente implementando planos de ação para a conservação das aves silvestres ameaçadas. Segundo Lima (2014), em muitos desses planos, o maior problema é justamente o tráfico. Em decorrência disso, as ações e estratégias precisam ser pensadas e implementadas junto com os órgãos fiscalizadores das diferentes esferas (federal, estadual e municipal).

Verifica-se, portanto que importantes ações de apreensão de aves são realizadas no combate ao tráfico no país, sobretudo na Amazônia e especificamente no Estado do Amazonas. Mas, como cita Guynup (2020b), são atuações difíceis de acompanhar porque os dados de apreensão representam somente uma fração dos animais retirados ilegalmente da Natureza.

Corroborando as dificuldades quanto à questão, Bucheroni (2020, p. 2) lembra que a fiscalização do tráfico de animais também é frágil, o que dificulta o combate a este crime. Conforme a autora, embora os órgãos ambientais possam contar com fiscais e colaboradores extremamente dedicados e motivados para o trabalho, na maioria das vezes não lhes são oferecidas condições necessárias para realizar a função com resultados satisfatórios.

Um estudo realizado por Mendes *et al.* (2016) teve como objetivo avaliar os animais silvestres apreendidos nos estados do Pará e Amazonas, no período de 1999 a 2007, por meio de relatórios de Auto de Infração¹⁷. Como resultado, revelou-se que, no caso do Ibama, mesmo havendo atuação nos estados do Amazonas e Pará, sua diligência tem sido contestada, conforme os Relatórios de Auto de Infração (RAI) analisados, que apontam para atuação esporádicas nesses estados. Mostrou-se também, no estudo, que mesmo os dois estados estando localizados na Amazônia, existe certa divergência quanto ao número de apreensão de animais silvestres, uma vez que, no estado do Pará, o Ibama apreendeu mais aves e no Amazonas, mais répteis.

A verdade é que a situação até agora não se revela promissora. Além dos problemas que revelam fragilidades da legislação, as agências e órgãos ambientais encontram-se praticamente sem estrutura no atual governo. Nesse sentido, Bazaglia (2019) defende que o país vem procurando assumir posicionamento legislativo firme em defesa dos animais, mas, enfrenta muitos desafios na aplicação de toda essa legislação e entendimentos jurídicos. É importante salientar que esta condição só piorou com a pandemia do novo coronavírus, que tornou a fiscalização ainda mais deficiente na ponta, nos locais de captura e nos trajetos de transportes dos animais.

É uma demanda maligna? Sim e não. Tem os malignos ali no meio que sabem o que estão fazendo e tem as pessoas que não sabem. Mas só tem quem vende porque tem quem compre. É uma questão de mudança de comportamento, educação e conscientização. E também de paixão e vício. Óbvio que há interesse econômico, tem gente ganhando dinheiro com isso, muito, pouco, mas tem. E há uma falta de conexão das pessoas, não apenas com o volume do que é traficado, mas com o que esse volume significa em termos de consequências e impactos. O que isso significa na natureza? Que tem passarinho que não está reproduzindo, que não está dispersando semente, que não está polinizando e um monte de funções ecológicas que podem estar relacionadas à serviços ecossistêmicos (MENEGASSI, 2020, p. 5).

Assim, uma solução seria o desenvolvimento de estratégia nacional no país para combater o tráfico de animais silvestres, com criação de um comitê multiagência que promovesse a cooperação institucional, o gerenciamento e compartilhamento de dados entre as instituições e melhorias na qualidade da coleta (MENEGASSI, 2020). Além disso, há necessidade de fortalecer a legislação, passando-se a considerar o comércio de animais silvestres

17 Os crimes ambientais são apurados por meio de modalidades de procedimentos, dentre os quais o Relatório de Auto de Infração (RAI), que depois de concluído é enviado à Justiça Comum ou Federal, de acordo com a competência em questão (MENDES, 2016).

como um crime grave.

O enfrentamento do tráfico de aves e de outros animais silvestres tem sido, portanto, discutido pelos agentes de controle e fiscalização e muitos concordam que, além de maior investimento na área e em treinamento para melhorar as ações de fiscalização e combate, há que haver evolução, não apenas do ponto de vista legal e jurídico, mas também do ponto de vista social, mobilizando a população por meio da educação, para que se conscientize de que não é admissível nem ético retirar de um animal a sua liberdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivando apresentar algumas considerações sobre o tráfico de aves da Amazônia centrou análise nas espécies mais visadas, nos fatores determinantes da situação e nos aspectos críticos da proteção jurídica e das ações de fiscalização e combate a essa prática criminosa.

Com base nos achados bibliográficos, verificou-se que o tráfico de animais silvestres é uma das atividades ilícitas mais lucrativas do mundo, perdendo apenas para o tráfico de drogas e armas. O Brasil, contribuindo com 10% dos bilhões de dólares arrecadados, é conhecido como um dos maiores abastecedores de animais silvestres do mundo, suprindo diferentes mercados consumidores, tanto domesticamente quanto transnacionalmente.

Neste comércio ilegal global e maciço, que atrai transgressores de todas as partes do mundo, incentivados pelos lucros altos, baixos riscos e fraca punição, encontra-se a Amazônia, que vem perdendo milhões de animais silvestres para o tráfico, constando entre as diferentes espécies explorada as aves, sendo as mais visadas as da classe dos passeriformes (Pintassilgo, o Curió, canário da terra, pardal, cotovia e sabiá, Cardeal-da-Amazônia) e os *psitacídeos* (papagaios, jandaias, periquitos e araras) que se mantêm no topo da lista negra do tráfico.

Quanto aos fatores causais, a literatura revisada apontou que um fator relevante na Amazônia é a pobreza das comunidades, que sofrem com a extrema carência financeira e fazem dessa atividade uma forma de obtenção de renda. Assim, a busca por animais para o tráfico é uma prática comum no estado do Amazonas, por questão de sobrevivência.

Em 1998, seguindo as orientações internacionais para criminalizar as ações lesivas ao meio ambiente, foi promulgada a Lei 9.605, conhecida também como Lei de Crimes Ambientais, e vista como um marco do apa-

rato legislativo ao zelo e proteção penal do meio ambiente. Como observado, a lei tornou-se mais severa com o Decreto 6.514 de 2008 cuja mais importante inovação veio na forma do artigo 24, que se refere a tipificação do crime de tráfico de animais. Como se observou, a Lei 13.123/2015, que estabeleceu o novo Marco da Biodiversidade também não trouxe medidas consideradas efetivas quanto ao tema e possui diversos pontos falhos, pouco contribuindo para a proteção da biodiversidade brasileira.

No campo das instituições, por outro lado, estão os órgãos de fiscalização como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), os órgãos estaduais como o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), além dos policiais florestais, que atuam na tentativa de conter os criminosos, lutando com muito esforço para recuperar as aves da Amazônia e devolvê-las ao seu habitat natural.

Apesar disso, o tráfico de aves no país e na Amazônia continua agindo, indiferente às punições da lei (que para muitos é ineficiente diante do problema de tráfico de animais silvestres, especialmente por punir de forma branda os infratores). Como um círculo vicioso, que segue provocando graves impactos aos esforços de salvaguardar os animais silvestres, a pirataria desprotege e afeta a manutenção dos ecossistemas, deixando marcas profundas em cada um dos animais retirados à força do seu habitat, pois muitos, ainda que resgatados, nem sempre retornam à vida livre. A prática se mostra nefasta, portanto, para o equilíbrio ambiental e para a manutenção dos serviços ambientais dependentes da presença da avifauna.

Assim, diante das verificações de que a lei se mostra inábil frente ao comércio ilegal de animais silvestres como as aves e considerando que as fiscalizações são limitadas pelas dificuldades impostas até mesmo pelas características próprias da região amazônica, há que se desenvolver parceria entre Governo e sociedade visando uma conscientização maior sobre a importância da proteção da fauna e dos impactos danosos das ações de pirataria. É importante também que haja investimento na construção de bases de controle, potencializando o aumento das guarnições policiais e agentes de fiscalizações, inclusive monitorando aqueles que compram os animais. Como afirmam os teóricos, só existe tráfico porque existe mercado, cabendo aos que participam da trama, a responsabilidade equiparada aos traficantes.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, A. V. D. *A proteção da fauna e o tráfico de animais silvestres.*

Dissertação (Mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007.

ALBUQUERQUE, M. F. C. O comércio de animais silvestres no Brasil e a Resolução Conama n. 457. *Boletim Científico*, Brasília, DF, ano 13, n. 42-43, p. 147-176, jan./dez. 2014.

ALMEIDA, J. S. Proteção aos animais. *Âmbito Jurídico*, 1 mar. 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/protecao-aos-animais/>. Acesso em: 8 set. 2020.

AMAZONAS. Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas. IPAAM registra 40% no aumento de resgates de animais silvestres em 2019. *Ipaam*, 25 jul. 2019. Disponível em: <http://www.ipaam.am.gov.br/ipaam-registra-40-no-aumento-de-resgates-de-animais-silvestres-em-2019/#:~:text=No%20primeiro%20semestre%20de%202019,223%20aves%20e%2070%20mam%C3%ADferos>. Acesso em: 11 set. 2020.

ANDA – AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE DIREITOS ANIMAIS. Ibama intensifica combate ao tráfico de animais silvestres. *Jusbrasil*, 2013. Disponível em: <https://anda.jusbrasil.com.br/noticias/112294681/ibama-intensifica-combate-ao-traffic-de-animais-silvestres>. Acesso em: 10 set. 2020.

BAZAGLIA, O. E. A ausência de tutela penal específica e eficaz em favor de animais. *Conjur*, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-19/otavio-bazaglia-ausencia-tutela-penal-eficaz-favor-animais>. Acesso em: 9 set. 2020.

BORGES, B. T. Prevenção e repressão ao tráfico de animais silvestres no Brasil: aspectos legais e institucionais. *Conteúdo Jurídico*, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52576/prevencao-e-repressao-ao-traffic-de-animais-silvestres-no-brasil-aspectos-legais-e-institucionais>. Acesso em: 9 set. 2020.

BUCHERONI, G. Tráfico de animais é prática criminosa que prejudica biodiversidade e facilita a disseminação de doenças. *G1*, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/terra-da-gente/noticia/2020/07/16/traffic-de-animais-e-pratica-criminosa-que-prejudica-biodiversidade-e-facilita-a-disseminacao-de-doencas.ghtml>. Acesso em: 18 set. 2020.

CRIADOURO RIO DE JANEIRO. *O curió*. Disponível em: <https://www.criadouroriodejaneiro.com.br/curio>. Acesso em: 7 set. 2020.

CRUZ, N.; QUEIROZ, J. Exército e PF descobrem rede de contrabando de animais silvestres que movimenta R\$ 3 bi ao ano. *Acritica.com*, 31 out. 2015. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/governo/news/exercito-e-pf-descobrem-rede-de-contrabando-de-animais-silvestres-que-movimenta-r-3-bi-ao-ano>. Acesso em: 2 set. 2020.

DESTRO, G. F. G. *Tráfico de animais silvestres: da captura ao retorno à natureza*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9255>. Acesso em: 3 set. 2020.

DUARTE, N. Saiba qual é a rota do tráfico de animais silvestres no Brasil. *GI*, 7 out. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/10/saiba-qual-e-rota-do-traffic-de-animais-silvestres-no-brasil.html>. Acesso em: 4 set. 2020.

DUTRA, M. J. L. Palavra do secretário. *Revista do Comando de Policiamento Ambiental do Amazonas*, Manaus, ano I, n. 1, p. 5, maio 2018. Disponível em: <http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/9.-revista-guardi%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

G1 AM. 140 animais são resgatados pelo Batalhão Ambiental nos primeiros meses de 2020. *GI*, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/03/19/140-animais-sao-resgatados-pelo-batalhao-ambiental-nos-primeiros-meses-de-2020.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2020.

GONZALEZ, A. Estudo mostra o desafio para se conter comércio clandestino de aves no Brasil. *GI*, 18 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/amelia-gonzalez/post/2019/01/18/estudo-mostra-o-desafio-para-se-conter-comercio-clandestino-de-aves-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 8 set. 2020.

GUYNUP, S. Milhões de aves, tartarugas, mamíferos e peixes estão sendo retirados da Amazônia pelo tráfico. *Conexão Planeta*, 27 ago. 2020a. Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/milhoes-de-aves-tartarugas-mamiferos-e-peixes-estao-sendo-retirados-da-amazonia-pelo-traffic/#:~:text=Milh%C3%B5es%20de%20aves%-2C%20tartarugas%2C%20mam%C3%ADferos,retirados%20da%20Amaz%C3%B4nia%20pelo%20tr%C3%A1fico&text=O%20pirarucu%2C%20um%20dos%20maiores,Estados%20Unidos%20em%20>

grande%20quantidade. Acesso em: 5 set. 2020.

GUYNUP, S. As redes de tráfico que estão acelerando a extinção de espécies na Amazônia. *Mongabay*, 24 ago. 2020b. Disponível em: <https://brasil.mongabay.com/2020/08/as-redes-de-trafico-que-estao-acelerando-a-extincao-de-especies-na-amazonia/#:~:text=As%20redes%20de%20tr%C3%A1fico%20que%20est%C3%A3o%20acelerando%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20de%20esp%C3%A9cies%20na%20Amaz%C3%B4nia,-por%20Sharon%20Guynup&text=Os%20pesquisadores%20apontam%20que%20a,poderiam%20evitar%20a%20pr%C3%B3xima%20pandemia>. Acesso em: 12 set. 2020.

HERNANDEZ, E. F. T. Das redes e do tráfico de animais. *Revista Geografia*, Maringá, v. 11, n. 2, p. 257-266, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3073/307324782008.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

HRUBY, D. Ovos desta ave brasileira valem ouro no mercado ilegal da Europa. *National Geographic Brasil*, 5 set. 2020. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/animais/2019/06/ovos-arara-azul-aves-contrabando-trafico-de-animais-silvestres>. Acesso em: 7 set. 2020.

LIMA, L. Tráfico de animais contribui para extinção de espécies. *ICMBio*, 15 jul. 2014. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/4905-trafico-de-animais-contribui-para-extincao-de-especies>. Acesso em: 2 set. 2020.

LIMA, T.; DANTAS, T.; GUIMARÃES, P. O novo marco legal da biodiversidade e a proteção dos conhecimentos tradicionais associados. In: ENCONTRO NORDESTINO DE ETNOBIOLOGIA E ETNOECOLOGIA, 2015, Aracaju. *Anais [...]*, v. 3, n. 1, p. 387-393, 2015.

LORDELLO, L. G. Pequena contribuição à história natural de alguns *Fringillidae* do Brasil (passeriformes). *An. Esc. Super. Agric. Luiz de Queiroz*, Piracicaba, n. 8, 1951. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aealq/a/CHqRVrmkngcqBGKz8D7bTxp/?lang=pt>. Acesso em: 7 set. 2020.

MARCELIANO, M. L. V. Aves da Amazônia. *Biologia para Biólogos*, abr. 2018. Disponível em: <https://biologiaparabiologos.com.br/pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

MENDES, F. L. S. *Ilegalidades no comércio de animais silvestres nos estados do Pará e do Amazonas*. Tese (Doutorado) – Universidade Fede-

ral do Pará, Belém, 2010. Disponível em: <https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/-2010/Fabricio%20Lemos%20de%20Siqueira%20Mendes.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

MENDES, F. L. S.; SIMONIAN, L. T. L.; MENDONÇA, Y. S. M. Análise comparativa de apreensões de animais silvestres em dois estados da região Amazônica. *Revista Brasileira de Geografia Física*, Recife, v. 9, n. 2, p. 658-666, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/233653/27237>. Acesso em: 14 set. 2020.

MENEGASSI, D. Relatório aponta Amazônia como epicentro do tráfico de animais silvestres no Brasil. *Oeco*, 3 ago. 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/relatorio-aponta-amazonia-como-epicentro-do-trafico-de-animais-silvestres-no-brasil/>. Acesso em: 3 set. 2020.

MIRANDA, J. P. R. Estabelecimento de isenções para pesquisas. In: MOREIRA, E.; PORRO, N. M.; SILVA, L. A. L. *A “nova” Lei n. 13.123/2015 no velho marco da biodiversidade*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017.

NASSARO, A. L. F. *Tráfico de animais silvestres e policiamento ambiental: Oeste do estado de São Paulo (1998 a 2012)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

NUNES, P. A. Órgãos apostam na inteligência para combater tráfico e biopirataria na Amazônia. *Acrítica*, 25 nov. 2017. Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/governo/news/falta-de-pessoal-e-estrutura-le-va-orgaos-ambientais-a-apostar-na-inteligencia-para-combater-trafico-e-biopirataria>. Acesso em: 18 set. 2020.

PINTASSILGO – tudo sobre o pássaro. *Portal dos Pássaros*, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://www.portaldospassaros.com.br/pintassilgo-tudo-sobre-o-passaro/>. Acesso em: 7 set. 2020.

POLÍCIA FEDERAL apreende 14 mil animais silvestres este ano. *Agência Brasil*, 2 nov. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agencia-brasil/noticia/2012-11-02/policia-federal-apreende-14-mil-animais-silvestres-este-ano>. Acesso em: 2 set. 2020.

PONTES, J. B. O tráfico internacional de animais silvestres. In: GIOVANNINI, D. J. *Animais Silvestres: vida à venda*. 2. ed. Brasília, DF: RENC-TAS, 2003. p. 173-191.

RENTAS – REDE NACIONAL DE COMBATE AO TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES. *I Relatório Nacional Sobre Gestão e Uso Sustentável da Fauna Silvestre*. Brasília, DF: RENTAS, 2016. Disponível em: http://www.rentas.org.br/wp-content/uploads/2014/10/IREL_RENTAS_FINAL_3.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

RENTAS – REDE NACIONAL DE COMBATE AO TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES. *1º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre*. Brasília, DF: RENTAS, 2019. Disponível em: https://www.rentas.org.br/wp-content/uploads/2014/02/REL_RENTAS_pt_final.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

RIBEIRO, L. B.; SILVA, M. G. O comércio ilegal põe em risco a diversidade das aves no Brasil. *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 59, n. 4, p. 4-5, 2007. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252007000400002. Acesso em: 7 set. 2020.

RIDGELY, R. S. *Aves do Brasil: Pantanal & Cerrado*. São Paulo: Horizonte, 2008.

SANTOS, J. G.; STRADIOTTI JÚNIOR, D.; CÓSER, A. Biopirataria. In: STRADIOTTI JÚNIOR, D.; CÓSER, A. C.; STRADIOTTI, C. G. P. (orgs.). *Animais silvestres vida e manejo II: animais em extinção em biomas*. Alegre: Caufes, 2015. p. 8-14.

SHIVA, V. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, J. F. Tráfico de animais silvestres. *DireitoNet*, 1 maio 2018. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10681/Trafico-de-animais-silvestres>. Acesso em: 8 set. 2020.

SILVEIRA, L. F.; STRAUBE, F. C. Aves Ameaçadas de Extinção no Brasil. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção*. v. 7. Brasília, DF: ICMBio/MMA, 2018. p. 379-383.

STIFELMAN, A. G. *Alguns aspectos sobre a fauna silvestre na lei dos crimes ambientais*. Porto Alegre: AMP/RS, [s.d.]. Disponível em: http://amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/anelise1.pdf. Acesso em: 8 set. 2020.

STRADIOTTI JÚNIOR, D.; CÓSER, A. C.; STRADIOTTI, C. G. P. (Orgs.). *Animais silvestres vida e manejo II: animais em extinção em bio-*

mas. Alegre: Caufes, 2015.

TAKADA, M.; RUSCHEL, C. V. A (in)Eficácia das penas nos crimes ambientais. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica*, Itajaí, v. 3, n. 3, p. 1043-1062, 2012. Disponível em: https://www.univali.br/graduacao/direito-itajai/publicacoes/revista-de-iniciacao-cientifica-ricc/edicoes/Lists/Artigos/Attachments/376/arquivo_64.pdf. Acesso em: 9 set. 2020.

TRÁFICO de aves corresponde a 80% das espécies de animais contrabandeados no Brasil. *Agência de Notícias de Direitos Animais*, 2015. Disponível em: <https://anda.jusbrasil.com.br/noticias/253770776/trafico-de-aves-corresponde-a-80-das-especies-de-animais-contrabandeados-no-brasil>. Acesso em: 3 set. 2020.

VALÉRIO, C. Q. *et al.* A biopirataria: problemas da modernidade. In: VI SEMINÁRIO DE TURISMO DO MERCOSUL, 6., 2010, Caxias do Sul. *Anais [...]*. Caxias do Sul: UCS, 2010. Disponível em: https://www.ucs.br/ucs/eventos/seminarios_semintur/semin_tur_6/arquivos/10/A%20biopirataria%20problemas%20da%20modernidade.pdf. Acesso em: 6 set. 2020.

Artigo recebido em: 04/03/2021.

Artigo aceito em: 09/08/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

PONTES FILHO, R. P.; MENDONÇA, A. L. P.; MAMED, D. O. Tráfico de animais silvestres: o contrabando de aves na Amazônia e os desafios da proteção jurídica e da fiscalização. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 145-176, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2120>. Acesso em: dia mês. ano.

COMPLEXIDADE COMO PRESSUPOSTO PARA A REGÊNCIA DE ESPAÇOS TERRITORIAIS: UNIDADE DE CONSERVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMAZÔNIA

José Roque Nunes Marques¹

Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Laura Fernanda Melo Nascimento²

Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM)

Acursio Ypiranga Benevides Júnior³

Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

RESUMO

No Brasil, os embates acerca das áreas florestais entre populações tradicionais e produtores rurais são amplos campos de discussões, principalmente na região amazônica, onde o tema do desenvolvimento sustentável é intrinsecamente afetado por atividades de ambos os lados. É nesse contexto de complexidade que este artigo buscará analisar as pluralidades sociojurídicas e os conflitos entre espaços e territórios, típicos da região amazônica. O problema a ser investigado consiste em saber se a complexidade pode ser um pressuposto teórico para pluralismos jurídicos em espaços territoriais protegidos na Amazônia. Mediante o método dialético e a técnica de pesquisa bibliográfica, propõe-se apresentar a complexidade como possível pressuposto para a compreensão de pluralismos jurídicos em espaços territoriais protegidos na Amazônia e, mais especificamente, cumprir os seguintes objetivos específicos: (1) investigar os atuais pressupostos do monismo jurídico de regência do direito; (2) expor a complexidade como possibilidade de interpretação para pluralismos jurídicos em espaços territoriais; (3) discutir perspectivismos para a interpretação da complexidade em espaços territoriais na Amazônia. Os resultados identificaram que a complexidade pode ser um pressuposto teórico para compreensão de pluralismos jurídicos em espaços territoriais protegidos na Amazônia quando somadas às possibilidades axiológicas do perspectivismo ameríndio.

Palavras-chave: complexidade; efetividade; espaços territoriais; unidade de conservação.

**COMPLEXITY AS A PRESUPPOSITION FOR THE REGENCY
OF TERRITORIAL SPACES: CONSERVATION UNIT AND
DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE AMAZON**

ABSTRACT

In Brazil, the clashes over forest areas between traditional populations and rural producers are broad fields of discussion, especially in the Amazon region, where the theme of sustainable development is intrinsically affected by activities on both sides. It is in this context of complexity that this article will seek to analyze the socio-legal pluralities and the conflicts between spaces and territories, typical of the Amazon region. The problem to be investigated is whether complexity can be a theoretical assumption for legal pluralisms in protected territorial spaces in the Amazon. Through the dialectical method and the technique of bibliographic research, it is proposed to present complexity as a possible assumption for understanding legal pluralisms in protected territorial spaces in the Amazon and, more specifically, to meet the following specific objectives: (1) to investigate the current assumptions of the legal monism governing the law; (2) exposing complexity as a possibility of interpretation for legal pluralism in territorial spaces; (3) discuss perspectives for the interpretation of complexity in territorial spaces in the Amazon. The results identify that complexity can be a theoretical assumption for understanding legal pluralisms in protected territorial spaces in the Amazon when added to the axiological possibilities of Amerindian perspectivism.

Keywords: *complexity; conservation unit; effectiveness; territorial spaces.*

INTRODUÇÃO

O Brasil conta com áreas de florestas públicas destinadas a populações tradicionais e produtores rurais, principalmente na Amazônia, o que traz debates sobre desenvolvimento regional sustentável e democracia participativa. Nesse contexto, nas últimas décadas, o país tem a oportunidade de construir uma estratégia para conciliar a conservação e proteção de seus biomas com o desenvolvimento humano.

A Amazônia conta com cinquenta e sete Unidades de Conservação como meio de contribuir para a proteção da biodiversidade. A criação dessas novas áreas possibilitou a implantação de uma política de conservação e desenvolvimento sustentável eficaz, inclusive com a criação de novos instrumentos, como o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), o qual disciplina a posse da terra e delibera a respeito de atividades socioeconômicas locais.

Entretanto, a gestão de Unidades de Conservação (UCs) é também verdadeiro espaço de disputas, circunstância que enfraquece o acesso a direitos e garantias de comunidades, as quais se sujeitam a propostas de desenvolvimento econômico que perpetuam a lógica de subtração de direitos, herança de épocas coloniais. Agora, com a chamada pós-modernidade, as estratégias de controle hegemônico continuam, mas suas formas se atualizam.

Com as criações tecnológicas e as possibilidades em redes (internet, aplicativos etc.), muitas alternativas e estruturas podem ser criadas para rastreamento e superação de fragilidades na gestão desses territórios, cenário que torna as UCs um terreno propício para a experimentação de novos tipos de gestão e de participação democrática.

Na perspectiva de criar um sistema que garantisse a proteção de espaços territoriais, com vistas à manutenção da diversidade biológica, foi publicada a Lei n. 9.985/2000, popularizada como Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a qual estabeleceu as UCs como um regime de administração especial, com proteções e garantias próprias.

Assim, criou-se um verdadeiro modelo de ocupação com base na valorização do bioma e das formas de vida e existências locais, com foco no bem-estar e na conservação. Quanto à gestão, é oportuno que se diga que as UCs promovem a atuação política das comunidades envolvidas, privilegiando a participação democrática em ambientes de profunda complexidade – a qual é externalizada em forma de conflitos.

No tocante às linhas da sustentabilidade que direcionam esta pesquisa, optou-se pela redefinição da clássica tríade de Elkington – social, econômica e ambiental –, pela ética da sustentabilidade de Wolkmer. Trata-se de proposta própria que emerge dos desafios e das interações complexas e plurais, típicas da América Latina, a qual se revela a partir do que vem sendo nominado “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”.

Logo, adota-se o viés em que a sustentabilidade requer a visão que permite o equilíbrio do meio ambiente com os seres humanos considerados em seus próprios grupos, epistemologias e cosmovisões, interconectando os vieses clássicos (ambiental, social e econômico) ao multicultural, político e jurídico, sob o prisma da interculturalidade e do pluralismo.

É justamente no emergir das questões complexas que este trabalho pretende se debruçar, principalmente quanto ao enfrentamento das pluralidades jurídicas que estão no centro dos conflitos entre espaços e territórios, tão evidentes na região amazônica. Quanto à problemática guia da presente pesquisa, indaga-se: a complexidade pode ser um pressuposto teórico para pluralismos jurídicos em espaços territoriais protegidos na Amazônia?

No intuito de responder a essa questão, este artigo propõe-se a apresentar a complexidade como possível pressuposto a pluralismos jurídicos em espaços territoriais protegidos na Amazônia e, mais especificamente, (1) investigar os atuais pressupostos do monismo jurídico de regência do direito; (2) expor a complexidade como possibilidade de interpretação para pluralismos jurídicos em espaços territoriais; e (3) discutir perspectivismos para a interpretação da complexidade em espaços territoriais na Amazônia.

Utilizou-se o método dialético como proposta alternativa ao tradicional positivismo jurídico, a fim de subsidiar uma perspectiva crítica, que visa a fazer análises jurídicas que proponham a transformação da realidade, compreendida de maneira concreta, histórica e dialética. Ainda, a pesquisa é qualitativa e de cunho teórico, e foi elaborada a partir de pesquisa bibliográfica, por meio de revisão de livros, pesquisas acadêmicas e textos normativos, com o propósito de compreender o objeto estudado (unidades de conservação) e demonstrar como a epistemologia da complexidade de Edgar Morin, em associação à teoria do perspectivismo ameríndio de Viveiros de Castro, deve ser utilizada para a ruptura com o monismo jurídico no marco das novas abordagens teóricas dialógicas exigidas no Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

1 PRESSUPOSTOS DA HEGEMONIA COMO FUNDAMENTOS PARA O MONISMO JURÍDICO

O Direito é uma disciplina das ciências sociais aplicadas que comporta um amplo espaço para a investigação de seus fundamentos, o que se reflete nos debates sobre a hegemonia que impõe o cumprimento das diretrizes emanadas do Estado. Quando se investiga o tema “nas ciências sociais, há um extenso debate sobre a aplicabilidade e a relevância dos conceitos gramscianos de ‘hegemonia’ e ‘dominação’” (COMBAT, 2007, p. 1).

Isto é relevante para entender os pressupostos de “harmonização” entre interesses divergentes de diferentes grupos que “compartilham” os mesmos espaços políticos. Essa questão é discutida principalmente nos escritos de Gramsci, nos quais expõe que, não raro, “determinado grupo social, que está numa situação de subordinação com relação a outro grupo, adota a concepção do mundo deste, mesmo que ela esteja em contradição com a sua atividade prática” (ALVES, 2010, p. 74).

Nesse sentido, “a preponderância da vontade geral sobre a vontade particular” é o centro do conceito gramsciano de hegemonia (COMBAT, 2007, p. 4), justificando-se o predomínio de interesses, ciências e políticas de determinado grupo, considerado o dirigente, sobre outro, moldando conteúdos de toda espécie, inclusive o histórico. De fato, “a história dos Estados subalternos explica-se por meio da história dos Estados hegemônicos” (GRAMSCI, 2007a, p. 320).

Conforme explica Magalhães (2010), primeiro é necessário entender o paradigma hegemônico para, então, compreender o potencial revolucionário do Estado Plurinacional, que aparece como nova proposta de transformação social, na qual se soma a ideia de uma forte democracia dialógica, participativa e popular à clássica democracia representativa.

O Estado Plurinacional é um caminho novo e próprio de transformação social, alternativo ao Estado hegemônico (MAGALHÃES, 2010). Representa um tópico teórico que atua na contramão dessa força totalitária e universalista da hegemonia, numa espécie de antidogmatismo, pautado na capacidade crítica do pensamento sobre o modelo estatal imposto (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

O próprio relativismo contribuiu para uma compreensão das diferenças de costumes, que não mais permite justificar facilmente a superioridade de uma civilização em relação a outra (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Tal relativismo “aceita o pluralismo dos valores como algo

positivo para toda a sociedade, a importância da dissensão, do debate e da crítica e não recua diante do conflito e da competição” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 701).

Como ocorreu nos territórios da América Latina desde os tempos coloniais de exploração – e ainda é possível constatar na atualidade – a hegemonia forma-se por um conjunto de cooptações, seja o domínio pela força, pelo consentimento ou pelas ilusões sobre a existência de um bloco de alianças ou um bloco histórico, em que uma classe dominante se torna dirigente (ABREU, 2014), permitindo que povos sejam subordinados à hegemonia intelectual, moral e cultural de outros povos (GRAMSCI, 2002b).

Nesse ínterim, não ocorre necessariamente uma união, mas o entendimento de que “o bloco histórico procura desenvolver respostas aos problemas da sociedade de acordo com seus interesses” (ABREU, 2014, p. 378), ensejando a formação de um pensamento unilateral e enviesado que permeia as estruturas estatais, as divisões dos poderes decisórios e os meios de se construir o pensamento jurídico. Contando com as institucionalidades para a consolidação de estruturas de dominações dirigidas por determinada classe, “a divisão dos poderes e toda a discussão havida para sua efetivação e a dogmática jurídica derivada de seu advento constituem o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado período histórico” (GRAMSCI, 2007b, p. 235).

Com relação à conceituação de “hegemonia” como pilar da dominação, esta é definida como a “capacidade [...] de apresentar-se como portador de interesses gerais e de convencer os outros Estados ou grupos sociais de que os interesses que representa são, de fato, interesses comuns” (COMBAT, 2007, p. 4).

Para Gramsci (2001, p. 21), a hegemonia é solidificada tanto no plano da sociedade, quanto no plano da política, ambos correspondendo, respectivamente, “à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’”.

Logo, a ideia de se pensar o direito, de refletir sobre as diretrizes jurídicas de um Estado, não é, para Gramsci, necessariamente plural; mas única na perspectiva de classe, estando vinculada às reflexões da filosofia política sobre “vontade geral” e “contrato” desenvolvidas por Hegel e Rousseau; tornando-se interessante articulação central para entender em que medida “hegemonia” e “dominação” são relações sociais de poder (COMBAT, 2007).

No aprofundamento sobre o conceito de hegemonia em Gramsci, entende-se que este é desenvolvido com base na “ideia de uma liderança ou direção exercida no meio político, cultural, intelectual, econômico ou social por uma classe, um bloco de classes ou mesmo um Estado-Nação” (ABREU, 2014, p. 378). Essa concepção de Estado-Nação “dependia da construção de uma identidade nacional, [...] da imposição de valores comuns que deveriam ser compartilhados pelos diversos grupos étnicos [...] para que assim todos reconhecessem o poder do Estado, do soberano” (MAGALHÃES, 2010, p. 208).

A formação do Estado-Nação está intimamente relacionada com a intolerância da diversidade fora desses padrões e limites ditados pela identidade nacional, em modelos construídos para a Europa (MAGALHÃES, 2010). Quando implantados na América, “não se esperava [que] os indígenas e negros se comportassem como iguais, era melhor que permanecessem à margem, ou mesmo, no caso dos indígenas, que não existissem: milhões foram mortos” (MAGALHÃES, 2010, p. 209).

Para esse Estado hegemônico ser superado, é necessária uma visão crítica que abra outros caminhos ao pluralismo e à inclusão de novas perspectivas sobre os distintos tipos de organizações e interpretações de si mesmo e do outro, buscando, assim, uma maior aproximação com a realidade.

Compreender a realidade requer disposição a várias perspectivas de mundo, as quais, muitas vezes, resultam em conflitos acirrados no âmbito da política e da ciência, afinal, “a compreensão crítica de si mesmo é obtida [...] através de uma luta de ‘hegemonias’ políticas, [...] primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real” (GRAMSCI, 1999, p. 103).

Nesse sentido, é essencial um enfrentamento em “toda a área cultura sobre a qual a hegemonia mantém domínios sobre valores, costumes, discursos, práticas e rituais” (ABREU, 2014, p. 379), abrindo-se ao acolhimento de ideias contra hegemônicas. Esses debates são vitais para a compreensão de que o “desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, [...] uma ética adequada a uma concepção do real que [...] tornou-se crítica” (GRAMSCI, 1999, p. 104).

O olhar crítico para a compreensão da realidade existente em espaços de conflitos, como a América Latina e, especialmente, a Amazônia, abre caminho ao pluralismo e a outras práticas de governanças pautadas da diversidade, para “construir uma nova ordem intelectual e moral, isto é, um

novo tipo de sociedade” (GRAMSCI, 1999, p. 225).

Há uma crença, equivocada, “que o desenvolvimento local seja sinônimo de harmonia e ausência de conflitos” (ABREU, 2014, p. 384). Isso precisa ser encarado com cautela, mormente diante de casos em que há grupos tão diferenciados convivendo em um mesmo território, como é o caso dos grupos indígenas que precisam conviver com o homem ocidentalizado.

Na concepção dos povos originários, seus direitos baseiam-se em um sentido coletivo de comunidade, em uma visão de mundo que iguala os seres humanos e não humanos, definidos por sua relacionalidade ou comunalidade, na qual se consideram seres de pluralidades, diversidade, reciprocidade, complementaridade e compartilhamento de cosmos e interações (SALCEDO, 2019).

Baseado nessa perspectiva relativista, crítica e antidogmática, surgem possibilidades teóricas como o Novo Constitucionalismo Latino-Americano, cuja característica primordial é a ruptura com os velhos modelos de Estado, radicalmente excludentes (MAGALHÃES, 2010), e com seus modelos de democracia e de constitucionalismo (PASTOR; DALMAU, 2010).

Sob esse marco está presente um “Horizonte Pluralista” (FAJARDO, 2012) que questiona o monismo jurídico, a identidade do Estado-direito e a monoculturalidade do Estado-Nação. Isso somente é possível graças a mudanças paradigmáticas, tais como a ruptura com a supremacia institucional da cultura ocidental; o reconhecimento de igual dignidade de culturas; e a possibilidade de diversos tipos de participação direta dos povos anteriormente subalternizados, os quais são reconhecidos como sujeitos de direitos e sujeitos políticos, permitindo a superação da ideia de que somente os funcionários públicos representam a vontade popular (FAJARDO, 2006).

Vale ressaltar que não se trata do abandono completo da democracia representativa, mas, sim, de sua complementação com o elemento faltante da legitimidade (PASTOR; DALMAU, 2010), já demandado por Bobbio (1986, p. 54) quando retratava a necessidade de ampliação do projeto de democratização social por meio da “ocupação de novos espaços antes dominados por uma democracia hierárquica e burocrática”. A sociedade democrática atual deve fazer as pazes com o pluralismo e não pode admitir uma democracia outra senão a pluralista, articulada a partir de grupos diversos e contrapostos, compreendidos na situação objetiva em que estão imersos (BOBBIO, 1986).

O horizonte pluralista é formado por contextos complexos, dentro dos

quais surgem novas constituições na América Latina, com tensões e contradições que exigem “uma interpretação pluralista para salvar as limitações e resolver as tensões em favor da realização [...] do projeto constitucional pluralista” (FAJARDO, 2012, p. 173, tradução nossa). O exercício dessa interpretação passa a ser entendido como exercício de poder, o qual, por sua vez, passa a ser compartilhado com os sujeitos agora reconhecidos, sobretudo os povos indígenas (FAJARDO, 2012). A realidade social começa a ser integrada por setores historicamente marginalizados (PASTOR; DALMAU, 2010); a democracia demanda uma mediação pelo diálogo intercultural, que “se configura como um ‘espaço e um instrumento’ de novas cidadanias, como a indígena, diferenciada, multicultural, dinâmica, criativa e participativa” (DANTAS, 2004, p. 186).

Nesse sentido, “os movimentos sociais indígenas reivindicam direitos e constroem espaços de luta que extrapolam o contexto do Estado nacional” (DANTAS, 2004, p. 217); isso significa que a antiga ideia de Estado é absorvida pelo coletivo (PASTOR; DALMAU, 2010), tornando-se ainda mais relevante no contexto do capitalismo globalizado, ocasião em que o Estado-Nação, do ponto de vista econômico, perde sua relevância e passa a ser um coadjuvante (OHMAE, 1996).

O capitalismo globalizado aponta para uma geopolítica que tende a ser de um mundo sem fronteiras, de onde emergem soluções sociais globais e unidades econômicas completas que não correspondem às fronteiras políticas dos Estados-Nações, espaço em que a própria identidade cultural homogênea, a nacionalidade, como pressuposto básico do Estado-Nação, é redefinida (OHMAE, 1996).

Nesse panorama, os Estados-Nações continuam existindo, mas a ideia de soberania e nacionalidade são redimensionados à medida em que o modelo de Estado a que estão vinculados precisa ser superado (LUPI, 2000). No campo do Direito, os fenômenos do mundo sem fronteiras vêm ganhando força a partir da ideia de um constitucionalismo global (LUPI; MONTE; VIVIANI, 2014), com destaque para a teoria do transjudicialismo – em que há comunicação entre sistemas jurídicos diferentes e recepção de experiências de outras jurisdições, sobretudo como estratégia discursiva para a defesa de valores como Estado de Direito, democracia e direitos humanos (LUPI, 2009).

O constitucionalismo democrático do século XXI somente se torna legítimo se tiver fortes aspirações cosmopolitas e o estado constitucional contemporâneo multicultural tem que conseguir acomodar as diferentes

cosm visões e modos de organização da vida (CARBONELL, 2010), fazendo valer o governo das leis e não o governo dos homens no poder (BOBBIO, 1986; CARBONELL, 2010).

A “vontade de Constituição” pluralista, e não a “vontade de poder”, deve ser cumprida e conformada com a realidade prática; exige ser entendida como o dever-ser de uma ordem objetiva no complexo de relações de vida (HESSE, 1991). Nesse sentido, as constituições atuais não podem mais ser vistas por uma estrutura unilateral, com seus “elementos sociais, políticos e econômicos dominantes” (HESSE, 1991, p. 20); mas devem ser interpretadas de modo a incorporar o estado espiritual de seu tempo.

No contexto atual e, considerando o fenômeno do transjudicialismo supracitado, o Novo Constitucionalismo Latino-Americano é exemplo de diálogo interconstitucional no continente (DANTAS, 2019), ocasião em que autoridades públicas constituídas passam a ser exigidas a praticar o diálogo multicultural (LUPI, 2009). O diálogo com os novos sujeitos políticos passa a ser uma “proposta cognitiva, metodológica, hermenêutica, política e jurídica”, “fundada no pressuposto do pluralismo e da complexidade” (DANTAS, 2004, p. 227), o que demanda a superação das antigas posturas universalistas.

A nova interpretação dos direitos traz à tona o conceito de “justiça cognitiva”, “inseparável da imaginação democrática” (BALDI, 2014, p. 47) e da “imaginação jurídica”, “abrindo novas perspectivas de entendimento para acolher pluralismo de concepções, diálogos interculturais e novos exercícios de resolução das questões” (BALDI, 2014, p. 49). A pluralidade passa a garantir que soluções e caminhos alternativos se tornem possíveis para a resolução de problemas (BALDI, 2014).

O ordenamento jurídico brasileiro insere-se nesse debate no primeiro ciclo do horizonte pluralista (FAJARDO, 2012), a partir do reconhecimento dos direitos multiculturais, bem como do reconhecimento dos povos originários como sujeitos de direito com autodeterminação. Ademais, o mesmo sistema normativo está aberto aos demais ciclos evolutivos ao Estado Plurinacional, pois “a chamada ‘Constituição Cidadã’ consagra o pluralismo, agregando a ele o adjetivo ‘político’, num sentido muito mais abrangente” (WOLKMER, 2014, p. 72).

O pluralismo jurídico apresenta-se tanto como fenômeno de possibilidades e dimensões de universalidade cultural, quanto como modelo que se adequa às especificidades e condições de sociedades políticas – como as latino-americanas –, as quais necessitam de um pluralidade

inserida nas contradições materiais e nos conflitos sociais (WOLKMER, 2001). Ao lado dos sujeitos de direitos desse pluralismo, que também se torna político, encontra-se o sujeito coletivo, como resultado do constructo comunitário histórico e periférico de densidade emancipatória, tais como os movimentos sociais (WOLKMER, 2001).

No caso da temática da presente pesquisa, entendemos que camponeses e agricultores tradicionais, quilombolas, indígenas, as academias e seus grupos de pesquisas e observatórios, servidores públicos e esferas outras dos próprios Poderes Legislativo, Executivo e, sobretudo do Poder Judiciário, podem ser considerados os *stakeholders* desse processo de pluralidades legítimas de atuação em áreas ambientalmente protegidas, e que precisam estar em constante relação com os saberes e as experiências delas oriundas.

Isso impacta na maneira como se encaram os direitos e suas relações com as diversidades, especialmente os direitos constitucional e ambiental na Amazônia, razão pela qual o tema da biodiversidade se torna parte integrante “do sistema protetivo internacional dos direitos humanos e [d]o sistema constitucional brasileiro como direito fundamental” (OLIVEIRA NAVES; RÊGO GOIATÁ, 2017, p. 70).

Demanda-se, assim, um olhar para os espaços ambientalmente protegidos com reserva de pluralismo operacional, visando à construção do direito socioambiental a partir da participação dos novos sujeitos do horizonte pluralista, e mediante a compreensão da complexidade inerente a esses espaços de constantes conflitos.

2 A COMPLEXIDADE COMO POSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO PARA PLURALISMOS JURÍDICOS EM ESPAÇOS TERRITORIAIS

O SNUC no Brasil é atualmente regido pela Lei n. 9.985/2000, originada na época em que o país aderiria oficialmente a uma nova fase de proteção ambiental inspirada no movimento internacional da ECO-92. Essa nova fase visava não somente à proteção ambiental, como também pretendia democratizar e tornar participativa a gestão pública de espaços ambientalmente protegidos, estabelecendo um regime jurídico de gestão compartilhada para as UCs (NETHER, 2017).

A partir de então, estabeleceu-se no ordenamento brasileiro algumas possibilidades: a de transição do ambientalismo preservacionista para

o socioambientalismo; a de superação da lógica que separa o homem, a cultura e a natureza, ou seja, de superação do conflito de interesses entre o meio ambiente equilibrado e os direitos culturais (NETHER, 2017).

Nessa ótica, o novo estatuto legal das áreas protegidas traz a essência do pluralismo jurídico, que confere maior participação a novos atores sociais, bem como abandona a ideia de sociedade como “campo de batalha de grupos concorrentes” (WOLKMER, 2001, p. 181), dando direito à ocupação de áreas ambientalmente protegidas a povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas, os quais têm especial identificação cultural e de formas de vida com seus territórios e a natureza.

Ocorre que a efetivação desse novo estatuto jurídico de compatibilização de interesses preservacionistas e socioambientais, bem como de gestão compartilhada das áreas protegidas, não é de simples execução, visto que exige a quebra de racionalidade com paradigmas historicamente construídos. Como exemplo da dificuldade ora defendida, cita-se a pesquisa realizada dentro da estrutura do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)⁴, na qual se constatou que existem três vertentes ambientalistas, sendo a do socioambientalismo a de menor aderência dos técnicos daquela instituição (MENEZES; SIENA; RODRÍGUEZ, 2011).

Apesar disso, os técnicos do ICMBio não se pautam em uma única linha ou vertente ambiental, havendo certa diversidade e miscigenação das diversas concepções ambientais entre si, inclusive entre aqueles que aderem ao socioambientalismo. A depender da formação profissional, existe uma compreensão diversa da relação homem-natureza e das políticas públicas que seriam adequadas para a proteção ambiental (MENEZES; SIENA; RODRÍGUEZ, 2011).

Na Diretoria responsável pelas UCs de Proteção Integral daquele órgão, predomina a oposição ao socioambientalismo e, mesmo na Coordenação Geral de Reservas Extrativistas, a qual deveria ser voltada para a vertente do socioambientalismo e do uso sustentável da natureza, também há uma divisão entre os que são favoráveis e os que são contrários a essa corrente (MENEZES; SIENA; RODRÍGUEZ, 2011).

Nesse quadro, conforme destacam os autores (2011, p. 475) observou-se que parece haver uma “influência da cultura organizacional e do contexto local e regional” na visão dos servidores do ICMBio, de modo que “uma mudança de cultura e/ou de contexto pode então favorecer a implementação dos objetivos socioambientais”. Logo, é a compreensão da

⁴ Órgão responsável por propor, implantar, gerir, fiscalizar e monitorar as UCs federais.

diversidade das vertentes ambientais e dos conflitos de ideias e de interesses existentes que tornará possível novas abordagens, políticas públicas e planejamentos de ações para a efetivação das UCs (MENEZES; SIENA; RODRÍGUEZ, 2011).

Desconsiderar a divergência de ideias e de interesses envolvidos resulta na manutenção de conflitos sociais, muitas vezes com violação de direitos das comunidades envolvidas, as quais se veem obrigadas a sair de seus territórios para que estes se transformem em áreas de proteção integral da natureza, sem que haja qualquer tentativa de integrar ou compatibilizar a permanência humana com a proteção ambiental. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a criação, no ano de 2006, da Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo, no estado do Pará. Nesse caso, apesar de haver proposta para a criação de uma UC de uso sustentável ou mesmo de um Parque Nacional dentro de uma área maior de proteção ambiental, optou-se pela categoria de Reserva Biológica, uma das categorias de UCs mais restritivas, pois não admite a permanência humana (ZAMADEI; HEIMANN; PIRES, 2019). Como consequência, criou-se uma tensão com as famílias e residentes dos limites da Reserva Biológica, e com os produtores rurais da região, que não receberam indenização e nem resolveram a pendência dos conflitos da área, os quais perduram há mais de uma década.

Mesmo em casos de ausência de conflitos territoriais mais graves, existem outros elementos internos da própria UC que culminam em conflitos de interesses da própria rede social envolvida na gestão da área. A maneira como ela se configura, a depender das disposições, da densidade das relações, da diversidade e do tipo de interação entre os atores implicados, facilita ou dificulta os problemas e a mobilização de recursos para a consecução de seus objetivos (JACAÚNA, 2020).

Ao considerar a nova configuração socioambiental da estrutura do SNUC, as diversas vertentes ambientais da estrutura operacional interna dos órgãos ambientais e os conflitos de interesses territoriais e de gestão das UCs (ou aqueles ocorridos na rede de diferentes atores sociais envolvidos na gestão participativa), tem-se um contexto de inúmeras diversidades de interesses, motivo pelo qual a adoção da epistemologia da complexidade se torna uma chave de interpretação viável para as pluralidades que envolvem os mais diversos âmbitos no SNUC.

A complexidade foi desenvolvida por Edgar Morin como um desafio à ciência, à epistemologia e aos novos modos de organização social. A complexidade não trata apenas de reconhecer o complexo e as diversidades

existentes, mas de identificar um tipo de organização e de lei pautadas na complexidade (MORIN, 2005a). As novas questões, visualizadas na ótica da complexidade, trazem o contexto histórico e social para a ciência como parte dela indissociável (MORIN, 2005a) e obrigam-lhe a ter como objeto as realidades antes banidas da ciência clássica dos séculos XVII e XIX (MORIN, 2005b).

O prisma da complexidade “ainda é marginal no pensamento científico, no pensamento epistemológico e no pensamento filosófico” (MORIN, 2005a, p. 175), e às vezes mal compreendido “como receita, como resposta, em vez de considerá-la como desafio e como uma motivação para pensar” (MORIN, 2005a, p. 176).

Vista como um desafio, a complexidade exige que o próprio pensamento se torne complexo, que se opte por uma revolução nas estruturas do próprio pensamento (MORIN, 2005a), por uma transgressão com a ideia de que a complexidade seja um fenômeno empírico, aceitando-a como um problema conceitual e lógico (MORIN, 2005a).

Nesse sentido, quebrar a racionalidade anterior – da separação homem-natureza e da cultura-natureza –, e da limitação da gestão compartilhada, democrática e popular exige a adoção dessa nova racionalidade complexa, a qual admite novas interações sociais e novos modos de proteção ambiental.

O pensamento complexo de Edgar Morin já foi adotado como proposta alternativa para pensar a realidade e as questões socioambientais que envolvem o discurso ambiental, e até mesmo as novas perspectivas da sustentabilidade, criando-se um novo horizonte de sustentabilidade complexa (ROCHA; LUZIO-DO-SANTOS, 2020).

A sustentabilidade, na ótica do pensamento complexo, vai além das três dimensões clássicas (social, ambiental e econômica), abrangendo outras como a espacial, a política, a cultural e a interior, as quais devem ser analisadas, todas, em conjunto (ROCHA; LUZIO-DO-SANTOS, 2020).

Essa vertente da sustentabilidade complexa entende que o pensamento complexo surge como resposta ao projeto capitalista de desenvolvimento, orientando-se por novos valores, saberes e diversidades (ROCHA; LUZIO-DO-SANTOS, 2020), aproximando-a da ética da sustentabilidade do horizonte pluralista (WOLKMER, 2014).

A complexidade também é adotada para que se repense a relação homem-natureza e os novos problemas de uma sociedade plural e inter-relacionada. Ela também permite realinhar a antiga ruptura das ciências

do homem com as ciências da natureza, que tornou o conhecimento e a proteção da natureza uma reduzida concepção antropocêntrica (BALIM; MOTA; SILVA, 2014).

Isto requer que áreas ambientalmente protegidas não sejam apenas um meio técnico ou paliativo de proteção ambiental, mas que sirvam de meio para se pensar na verdadeira causa dos problemas ambientais e auxiliar a formulação de novas respostas que, de maneira profunda e complexa, podem ser alcançadas a partir do paradigma da complexidade (BALIM; MOTA; SILVA, 2014).

Desse modo, como a complexidade visa a superar as consequências do pensamento moderno, incluindo a reaproximação da relação homem-natureza e a consideração de novos saberes e novos atores sociais pela vertente do socioambientalismo, conclui-se que ela pode e deve servir como modo de entender e pensar os pluralismos existentes nos espaços territorialmente protegidos na Amazônia.

3 A ADOÇÃO DO PERSPECTIVISMO PARA A INTERPRETAÇÃO DA COMPLEXIDADE EM ESPAÇOS TERRITORIAIS NA AMAZÔNIA

Como visto, o SNUC foi criado sob o ideário internacional do desenvolvimento sustentável da ECO-92. Ocorre que esse panorama internacional, no que se refere a áreas ambientalmente protegidas, já se encontra em estágio de desenvolvimento mais avançado.

Desde o ano de 2003, um novo panorama internacional foi adotado a partir do 5º Congresso Mundial de Parques⁵, da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), realizado em Durban, na África do Sul. Naquele evento, houve uma grande participação indígena, a qual, historicamente, permitiu a construção de um diálogo de representantes indígenas com conservacionistas, bem como a adoção de uma nova perspectiva para a política internacional de áreas protegidas (STEVENS, 2014).

Esse diálogo fomentado pela UICN reformulou a política da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), adotada na época da ECO-92 (STEVENS, 2014). Durante a Conferência das Partes da CDB de 2004, adotou-se a decisão VII/28, dando novo direcionamento ao art. 8º da CDB, no sentido de tratar das políticas de áreas protegidas em conjunto com

⁵ O Congresso Mundial de Parques é considerado a ocasião global mais importante para definição de standards e diretrizes internacionais para áreas ambientalmente protegidas (STEVENS, 2014, p. 47).

os povos indígenas, reconhecendo que eles desempenham algum papel na conservação da biodiversidade dessas áreas e detêm o direito de serem consultados antes de se propor o reassentamento decorrente da criação de uma UC (UNEP, 2004).

Esse novo paradigma orienta que as áreas protegidas sejam voltadas não apenas à conservação da biodiversidade, mas também confirmam suporte aos povos originários e seus esforços de resistir, permitindo que mantenham suas identidades, culturas, modos de vida, relações imateriais com seus territórios e, ainda, tenham definidas suas responsabilidades na administração dessas áreas (STEVENS, 2014).

A partir desse momento, considerou-se que o antigo panorama de áreas ambientalmente protegidas, conhecido como “modelo Yellowstone”, predominante no século XIX e início do XX, não era mais compatível com o novo cenário que reconhecia a participação de povos indígenas na proteção da biodiversidade (STEVENS, 2014).

As áreas ambientalmente protegidas pelo velho paradigma eram criadas pelos Estados; tinham como objetivo proteger estritamente a natureza e primar pela preservação da biodiversidade; acreditava-se que, para alcançar referido objetivo, era necessária a remoção da presença humana; e, na sequência, justificava-se como legítimo o uso da força legal e moral para a remoção das pessoas (STEVENS, 2014).

Quando se comparam esses parâmetros com o novo reconhecimento internacional dos direitos indígenas como sujeitos de direitos na temática em questão, tem-se que a manutenção do velho panorama imporia a integração, o assimilacionismo, a ideia de colonização de territórios e a manutenção das consequências do modernismo (STEVENS, 2014).

Do ponto de vista ambiental, não se justifica opor resistência no acolhimento desse novo paradigma. Conforme demonstra Stevens (2014), muitas áreas de proteção, criadas às custas de reassentamento de povos indígenas, falharam em seus propósitos de conservação.

O autor aponta pesquisas que demonstram como a maioria das áreas remanescentes do planeta, de significativo valor natural, são habitadas por povos originários; como as áreas protegidas por eles são tão ou até mais bem conservadas que aquelas sob a estrita proteção estatal; em relação à Amazônia, as áreas de reservas indígenas são mais efetivas em evitar o desflorestamento do que aquelas por eles não habitadas (STEVENS, 2014).

E isso não decorre de uma coincidência meramente territorial entre áreas habitadas por indígenas e áreas de alta diversidade biológica, mas

dos modos de vida desses povos, especificamente seus valores e instituições, incluindo crenças espirituais, relação com outras formas de vida, normas costumeiras, sistemas coletivos de posse, administração coletiva, e cuidado com terras, águas e lugares sagrados (STEVENS, 2014).

Nessa perspectiva, está-se diante de uma nova área de pesquisa que relaciona diversidade cultural e diversidade biológica, reconhecendo-se os povos originários como cuidadores da terra, guardiões contra o avanço de atividades desenvolvimentistas e meios protetivos alternativos à falta de capacidade e recursos necessários pelos órgãos estatais (STEVENS, 2014).

Para a realização desse novo paradigma, é necessário não apenas o reconhecimento dos direitos desses povos na conservação da biodiversidade e na gestão das áreas protegidas, como também uma abertura a suas formas de conservação, com a estruturação de um trabalho conjunto que respeite seu território, soberania, direitos e responsabilidades, tornando-se meio de reconstrução e descolonização da relação indígenas-conservacionistas-sociedade⁶ (STEVENS, 2014).

Nesse aspecto, não bastam apenas o reconhecimento da complexidade e a adoção de um pensamento complexo. É preciso um passo adiante, com uma postura de descolonização do pensamento e a adoção de um sistema que realmente adira a novas formas, epistemologias e saberes na gestão das áreas protegidas, não apenas porque tais formas se somam a nossa limitação de pensamento moderno, mas porque efetivamente permitirão a autodeterminação dos povos e a construção de um novo mundo que aceita cosmologias alternativas.

Nesse sentido, a teoria do perspectivismo ameríndio desenvolvido por Viveiros de Castro parece somar à complexidade, carregando consigo a ideia de que existem dois mundos, duas racionalidades a serem consideradas. Aborda-se, aqui, o perspectivismo de Viveiros de Castro em sua ótica de “virada ontológica” ou “cosmopolítica”. A noção de cosmopolítica adotada por Viveiros de Castro advém de Stengers (VIVEIROS DE CASTRO, 2012a), segundo a qual:

Cosmos, tal qual ele figura nesse termo, cosmopolítico, designa o desconhecido que constitui esses mundos múltiplos, divergentes, articulações das quais eles poderiam se tornar capazes, contra a tentação de uma paz que se pretenderia final, ecumênica, no sentido de que uma transcendência teria o poder de requerer daquele que é

6 Essa abordagem permite sua extensão a povos tradicionais e comunidades quilombolas, visto que ambas as categorias também se encontram sob o marco protetivo da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por terem laços comuns na forma imaterial de se relacionarem a sua identidade, território e natureza.

divergente que se reconheça como uma expressão apenas particular do que constitui o ponto de convergência de todos (STENGERS, 2018, p. 447).

Partindo dessas ideias, Viveiros de Castro vem buscando “métodos mais eficazes de transfusão das possibilidades realizadas pelos mundos indígenas para dentro da circulação cosmopolítica global” (2012b, p. 152), e acredita que o perspectivismo pode ser um correspondente dialógico de uma nova ontologia política para o mundo (2012a).

A ontologia, para Viveiros de Castro, é “o modo de ser da nossa espécie” (2012a, p. 168), e essa “nova ontologia cosmopolítica” seria uma “reontologização”⁷ de nossa racionalidade, que sempre esteve limitada na racionalidade do que era o “ser” e do “eu” (VIVEIROS DE CASTRO, 2012b), típica da modernidade individualista, antropocêntrica e hegemônica.

Como consequência, não se estaria apenas tentando compreender, de maneira complexa, o mundo e os novos saberes indígenas como um ponto de vista, mas permitindo que suas cosmologias permitam o repensar de nossos próprios pressupostos de compreensão do mundo (VIVEIROS, 2012a).

É a partir dessa ideia que Viveiros de Castro (2018) constrói a possibilidade de que o ponto de vista indígena seja capaz de modificar o ponto de vista não indígena, de modo que não se torne limitado e taxado como mera opinião, erro ou ideologia, mas tomado a sério em si mesmo. É, portanto, por meio desse perspectivismo como teoria ontológica e cosmopolita que se permite a descolonização permanente do pensamento (VIVEIROS DE CASTRO, 2018), como racionalidade, e a construção desse paradigma que tenta um horizonte novo a partir de racionalidades diferentes.

Ao abordar o perspectivismo cosmopolita de Viveiros de Castro, Szututamn (2020), nos permite compreender como um pensamento complexo também deve considerar diferentes racionalidades:

Como viver agora num mundo comum sob a evidência da multiplicidade de mundos possíveis, evidência que pode ser conectada ao multinaturalismo ameríndio? Em vez de um mundo, uma ontologia, para várias maneiras de conhecê-lo, de representá-lo; uma cosmopolítica pulsante em um pluriverso aberto (SZTUTAMN, 2020, p. 200).

Esse perspectivismo, sendo uma “cosmologia contra o Estado” ou um “perspectivismo contra o Estado”, passa a ser considerado horizonte alternativo a nós mesmos, capaz de resistir a poderes hegemônicos

⁷ Reontologização, neste caso, é uma proposta de uma nova ontologia, isto é, um novo modo de ser para a espécie humana.

(SZTUTAMN, 2020), como exposto anteriormente, utilizando-se de Gramsci.

É o perspectivismo como proposição cosmopolita que se adequa à crise da modernidade carregando em si as cosmologias indígenas, a conjugação de um *todo* sem separação homem-natureza e a multiplicidade ontológica, ensejando não somente novas maneiras de pensar, como também novas possibilidades de agir politicamente (STUTAMN, 2020), em benefício de uma sociedade mais pluralista, que considere a diversidade em suas nuances institucionais e decisórias.

Essa perspectiva torna-se de extrema relevância para a proteção da biodiversidade e dos espaços territorialmente protegidos da Amazônia brasileira, considerando que é o maior bioma brasileiro com sobreposição de áreas de UC com terras indígenas (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2018).

Além disso, essa perspectiva reforça a defesa de que a Lei n. 9.985/2000, ao ser compreendida sob uma orientação pluralista, impõe um questionamento mais profundo acerca de qual a configuração homem-natureza mais adequada para a proteção socioambiental de determinado espaço a ser protegido.

Por exemplo, seu art. 42 menciona a possibilidade de reassentamento de povos indígenas para a criação de UCs. Todavia, uma perspectiva que considera a complexidade plural e descolonizada impõe o seguinte questionamento: seria possível, respeitado o direito à consulta prévia, livre e informada⁸, compatibilizar a presença dos povos com os objetivos da área protegida, admitindo-se, assim, sua permanência no território e sua plena participação, não apenas na proteção da natureza, mas também na governança e nas decisões da UC a ser criada?

Somente assim se entende que os apontamentos sobre o paradigma epistemológico da complexidade de Edgar Morin passam a convergir com a complexidade do Novo Constitucionalismo Latino-Americano presente em relação “ao Estado, aos sujeitos, aos direitos, aos territórios e ao exercício da democracia” (DANTAS, 2019, p. 389).

No que se refere à relação homem-natureza, o novo paradigma nos brinda com novas construções teóricas do diálogo intercultural, tais como os direitos da Pachamama, do Bem Viver e da vida harmoniosa com a Natureza, configurados no Sumak Kawayay, Suma Qamaña e Ñandereko (DANTAS, 2019).

⁸ Entendimento extraído dos parágrafos do artigo 42 da Lei n. 9.985/2000, à luz da Convenção 169 da OIT.

Esses novos paradigmas baseados em cosmovisões e epistemologias diversas rompem com as ideologias instrumentais e mecanicistas (que insistem na relação predadora da dicotomia homem-natureza), a fim de que se compreenda a vida a partir de uma simbiose constante e inter-relacionada, vinda de um lugar de complexidade a partir de diferentes seres e dos elementos que a compõem, a exemplo do que ocorre nas cosmogonias indígenas (DANTAS, 2019).

O perspectivismo ameríndio, portanto, preenche a complexidade de Edgar Morin com a intenção cosmopolita (CARBONELL, 2010), participativa (PASTOR; DALMAU, 2010), decolonial (DANTAS, 2019), democrática plural (BOBBIO, 1986; FAJARDO, 2012; WOLKMER, 2014) e dialógica (DANTAS, 2004; BALDI, 2014) exigida no futuro a ser construído dentro dos ordenamentos jurídicos transjudiciais (LUPI, 2009), do Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

A referida temática precisa ser atualizada e debatida em novos estudos para se adequar ao novo paradigma ambiental, constitucional e internacional sobre áreas de proteção ambiental, sendo plenamente possível, como demonstrado, que o perspectivismo ontológico e cosmopolita de Viveiros de Castro seja adotado como referencial teórico para a interpretação das complexidades nesses espaços territoriais da Amazônia; e não apenas nos espaços acadêmicos e científicos, mas – e isto se enfatiza – nas esferas institucionais dos poderes, incluindo o Judiciário e as instâncias jurídicas de acesso social ao direito.

CONCLUSÃO

Em uma proposta pautada no método dialético, que oportuniza a perspectiva crítica de pesquisa na área jurídica, este trabalho expôs uma linha de pensamento e discussão no Direito que considera a consciência dos processos hegemônicos e a necessidade de com eles romper, a partir do marco teórico do Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

Inclusive, considera que as formas hegemônicas existentes nas relações sociais e jurídicas são como verdadeiro ponto de partida para encarar a realidade observável dos conflitos existentes entre as diferentes visões de mundos e necessidades de governança plural dos espaços e territórios na Amazônia, principalmente nas UCs.

O ponto de partida na análise da existência de padrões hegemônicos, que consolidam monismos incomunicáveis com a diversidade brasileira

de relações e conflitos, leva ao esforço de buscar marcos teóricos que pautam novas abordagens de (re)conhecimento da realidade, como é o caso da complexidade de Morin, dos diálogos decoloniais e, ainda, do perspectivismo ameríndio de Viveiros de Castro. Tais marcos podem fundamentar e justificar estruturas institucionais e abordagens em políticas públicas que privilegiem o pluralismo jurídico.

Respondendo à problemática que guiou o presente estudo, identifica-se que a complexidade pode ser um pressuposto teórico para pluralismos jurídicos em espaços territoriais protegidos na Amazônia; ainda, se somada às possibilidades axiológicas do perspectivismo ameríndio, as reflexões não apenas corroboram com uma afirmativa positiva, como se legitimam política e epistemologicamente mediante a consideração de um berço teórico latino-americano, favorecendo uma interpretação não exógena do conceito de complexidade, mas inerente ao pensamento latino.

Assim, em uma perspectiva da complexidade das relações e dos povos amazônicos e, ainda, mediante esforço contra hegemônico, entende-se que as UCs podem ser instrumentos de participação democrática e plural nos territórios da Amazônia, com vistas a um pluralismo jurídico estatal que ultrapassa uma visão monista do direito, privilegiando a diversidade tão defendida nas fronteiras latino-americanas e tão difundida em instrumentos normativos, inclusive, de caráter internacional, para uma gestão e proteção legítima da Amazônia, capaz de considerar suas especificidades em termos de desenvolvimento emancipatório.

Conclui-se, por fim, que essa temática precisa ser constantemente atualizada e debatida para adequar a regência de áreas territoriais ambientalmente protegidas na Amazônia e, quiçá, em todo o contexto brasileiro, aos novos paradigmas jurídicos que reconhecem os mais diversos sujeitos políticos participativos no futuro a ser dialogicamente construído, não somente nos espaços acadêmicos e científicos, mas também nas esferas institucionais de poder.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. A. O simulacro do progresso: reflexões sobre democracia, tecnologia e desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 10, n. 1, p. 375-394, 2014.

ALVES, A. R. C. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe

Ana Rodrigues Cavalcanti Alves. *Lua Nova*, São Paulo, v. 80, p. 71-96, 2010.

BALIM, A. P. C.; MOTA, L. R.; SILVA, M. B. O. Complexidade ambiental: o repensar da relação homem-natureza e seus desafios na sociedade contemporânea. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 163-186, 2014.

BALDI, C. A. Comunidades negras e novo constitucionalismo: pluralismo jurídico, territorialidade e buen vivir. In: VAL, E. M.; BELLO, E. (orgs.). *O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano*. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 26-50.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

CARBONELL, M. Los retos del constitucionalismo en el siglo XXI. In: CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. *El nuevo constitucionalismo en America Latina*. Quito: Corte Constitucional de Ecuador, 2010. p. 45-55.

COMBAT, F. A. Hegemonia e dominação: as possibilidades de reinterpretação de conceitos gramscianos a partir da Abordagem da Regulação. In: V COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS DA UNICAMP, 2007, Campinas. *Anais [...]*. Campinas: Unicamp, 2007. Disponível em: http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao4/Flavio_Combat.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

COSTA, E. R.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; ROCHA, G. M. Conflitos socioambientais e perspectivas de governança em unidades de conservação: o caso da Floresta Estadual do Amapá, Amazônia, Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 49, p. 83-107, 2018.

DANTAS, F. A. D. C. D. A “cidadania ativa” como novo conceito para reger as relações dialógicas entre as sociedades indígenas e o Estado Multicultural Brasileiro. *Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, ano 2, n. 2, p. 215-229, 2004.

DANTAS, F. A. D. C. El nuevo constitucionalismo latinoamericano como una propuesta jurídica decolonial. In: DE JULIO-CAMPUZANO, A. (ed.) *Constitucionalismo. Un modelo jurídico para la sociedad global*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 2019. p. 377-394.

FAJARDO, R. Z. Y. Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino. In: BERRAONDO, M. (coord.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006. p. 537-567.

FAJARDO, R. Z. Y. Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista. In: AHRENS, H. (comp.). *El Estado de derecho hoy en América Latina: libro en homenaje a Horst Schönbohm*. Mexico, DF: Fundación Konrad Adenauer, 2012. p. 171-193.

GRAMSCI, A. *Escritos políticos*. v. 1. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, A. *Introdução ao estudo da filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. (Cadernos do Cárcere, v. 1).

GRAMSCI, A. *Os intelectuais: o princípio educativo – jornalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Cadernos do Cárcere, v. 2).

GRAMSCI, A. *O risorgimento: notas sobre a história da Itália*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a. (Cadernos do Cárcere, v. 5).

GRAMSCI, O. D. A. *Cadernos do Cárcere. Volume 6. Literatura. Folclore. Gramática*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

GRAMSCI, A. *Temas de cultura: ação católica – americanismo e fordismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007a. v. 4. (Cadernos do Cárcere, v. 4).

GRAMSCI, A. *Maquiavel: notas sobre o Estado e a política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007b. (Cadernos do Cárcere, v. 3).

HESSE, K. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Sobreposições em números*. Publicado originalmente no livro Povos Indígenas no Brasil 2011/2016 e atualizado em setembro de 2018. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Sobreposi%C3%A7%C3%B5es_em_n%C3%BAmeros. Acesso em: 26 maio 2021.

JACAÚNA, T. D. S. Como se governa a Amazônia? Redes sociais e governança ambiental em Unidades de Conservação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, n. 103, p. 1-20, 2020.

LUPI, A. L. P. B.; MONTE, M. J. F.; VIVIANI, M. R. Em busca de fundamentos para o constitucionalismo global: esboço de tendências teóricas para a constitucionalização no âmbito de uma nova ordem mundial. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 19, n. 4, p. 1220-1251, 2014.

LUPI, A. L. P. B. *Multilateralismo e regionalismo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

LUPI, A. L. P. B. O transjudicialismo e as cortes brasileiras: sinalizações dogmáticas e preocupações zetéticas. *Revista Direito e Política*, Itajaí, v. 4., n. 3, p. 293-314, 2009.

MAGALHÃES, J. L. C. D. Plurinacionalidade e cosmopolitismo: a diversidade cultural das cidades e diversidade comportamental nas metrópoles. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 7, p. 203-216, jan./jun. 2010.

MENEZES, D. S.; SIENA, O.; RODRÍGUEZ, T. D. Ambientalismo e concepções de Resex, extrativismo e conhecimento no ICMBio na Amazônia Legal. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 451-479, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/msrnKPW-Zdr4Bw8LbZP8j46G/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005a.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Editora Meridional, 2005b.

NETHER, D. R. *Unidades de conservação: uma breve digressão sobre história, meio ambiente e o conflito potencial entre os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos culturais*.

Monografia (Especialização em Direito Ambiental Nacional e Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

OHMAE, K. *End of the Nation State: the rise of regional economies*. London: Harper Collins, 1996.

OLIVEIRA NAVES, B.; RÊGO GOIATÁ, S. Direitos humanos, patrimônio genético e dados genéticos humanos: crítica à doutrina dos dados genéticos como interesse difuso. *Revista de Bioética y Derecho*, Barcelona, n. 40, p. 63-81, 2017.

PASTOR, R. V.; DALMAU, R. M. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. *El nuevo constitucionalismo en America Latina*. Quito: Corte Constitucional de Ecuador, 2010. p. 9-43.

ROCHA, J. C., LUZIO-DOS-SANTOS, L. M. Sustentabilidade complexa: o discurso de sustentabilidade sob a perspectiva do Pensamento Complexo de Edgar Morin. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, Rio Grande, v. 37, n. 1, p. 208-227, 2020. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/9789>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SALCEDO, G. M. Ética de la investigación desde el pensamiento indígena: derechos colectivos y el principio de la comunalidad. *Revista de Bioética y Derecho*, Barcelona, v. 45, p. 127-147, 2019.

STENGERS, I. A proposição cosmopolítica. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 69, p. 442-464, 2018.

STEVENS, S. *Indigenous peoples, national parks and protected areas: a new paradigm linking conservation, culture and rights*. Tucson: The University of Arizona Press, 2014.

SZTUTMAN, R. Perspectivismo contra o Estado: uma política do conceito em busca de um novo conceito de política. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 63, n. 1, p. 185-213, 2020.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its seventh meeting VII/28. Protected areas (articles 8 (a) to (e)). 13 apr. 2004. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-28-en.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

VIVEIROS DE CASTRO, E. “Transformação” na antropologia, transformação da “antropologia”. *Mana: Estudos de Antropologia Social*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 151-171, 2012a.

VIVEIROS DE CASTRO, E. Entrevista com Eduardo Viveiros de Castro. [Entrevista cedida a] Cleber Lambert & Larissa Barcellos. *Primeiros Estudos: Revista de Graduação em Ciências Sociais da USP*, São Paulo, n. 2, p. 251-267, 2012b.

VIVEIROS DE CASTRO, E. *Metafísicas canibais*: elementos para uma antropologia pós-estrutural. São Paulo: UBU, 2018.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico*: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WOLKMER, A. C. Ética da sustentabilidade e direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano. In: *Perspectivas e Desafios para a Proteção da Biodiversidade no Brasil e Costa Rica*. Florianópolis: UFSC, 2014. p. 67-84.

ZAMADEI, T.; HEIMANN, J. D. P.; PIRES, P. D. T. D. L. Recategorização de unidades de conservação: estudo de caso Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo – PA, Brasil. *Ciência Florestal*, Santa Maria, v. 29, n. 4, p. 1796-1808, 2019.

Artigo recebido em: 05/10/2020.

Artigo aceito em: 08/07/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

MARQUES, J. R. N.; NASCIMENTO, L. F. M.; BENEVIDES JÚNIOR, A. Y. Complexidade como pressuposto para regência de espaços territoriais: unidade de conservação e participação democrática na Amazônia. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 177-202, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1973>. Acesso em: dia mês. ano.

WATER RIGHTS AND WATER DUTIES: TOWARDS A CONCEPT OF WATER CITIZENSHIP

Giulia Parola¹

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

André Ricci de Amorim²

Universidade Castelo Branco (UCB)

Universidade Estácio de Sá (Estácio)

Kelly Wu³

McMaster University

ABSTRACT

This article seeks to explore the legal instruments used to combat the phenomenon of water grabbing and the potential for its use by affected individuals and communities. Evidence will be provided for the recognition of water citizenship to combat the phenomenon of water grabbing. A tentative solution proposed in this article is to identify and stimulate this new form of citizenship, where individual participants may contribute to creating a new conscience by recognizing the right and the duty of citizens. A deductive methodology is used, based on evidence arising from descriptive, bibliographical, and documentary research. Particularly, using specialized doctrine and legal instruments that allow a better understanding of the topic. The first section presents the characteristics and main implications of water grabbing. The second section introduces the theoretical construction of new citizenship as an instrument to combat the phenomenon of water grabbing. In the final section, the article presents an

1 Postdoctoral researcher in the Postgraduate Program for Constitutional Law at Universidade Federal Fluminense (PPGDC/UFF). PhD in Environmental Law at Université Paris René Descartes and Università degli Studi di Torino. LLM in International Environmental Law at Háskóli Íslands. Foreign visiting professor at UNIRIO. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8107-5765> / e-mail: giuliaparola.law@gmail.com

2 PhD candidate in International Law at Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Master in International and European Law at Universidade de Coimbra (UC). Bachelor of Laws at Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Researcher at Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional Ambiental (LEPADIA/UFRJ). Assistant professor of the Faculty of Law at UCB and Estácio. Attorney at Law. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7365-6372> / e-mail: andrericci_8@hotmail.com

3 Master in Global Health at McMaster University. Bachelor of Health Sciences at McMaster University. Researcher Assistant at Women's College Hospital (University of Toronto). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1529-119X> / e-mail: wukellypc@gmail.com

analysis of the Water War in Bolivia and provides evidence to implement the right and duty of participation for the right of access to water.

Keywords: human right to water and sanitation; right and duty of citizen participation; water citizenship; water grabbing; water war in Bolivia.

DIREITOS E DEVERES SOBRE A ÁGUA: RUMO A UM CONCEITO DE CIDADANIA HÍDRICA

RESUMO

Este artigo busca explorar os instrumentos jurídicos utilizados para combater o fenômeno do water grabbing e o potencial para seu uso por indivíduos e comunidades afetados. Nesse sentido, fundamentar-se-á o reconhecimento da cidadania hídrica como um meio para combater o fenômeno da captação de água. Uma tentativa de solução proposta neste artigo é reconhecer e estimular essa nova forma de cidadania, em que os individuais podem contribuir para a criação de uma nova consciência, reconhecendo o direito e o dever de participar aos cidadãos. A fim de cumprir o objetivo proposto, utilizar-se-á o método dedutivo, a partir de elementos advindos da pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, em particular, lançando mão da doutrina especializada e de instrumentos jurídicos que possibilitam uma melhor percepção sobre o tema. Assim, a primeira seção apresenta as características e principais implicações do water grabbing. Já a segunda seção introduz a construção teórica da nova cidadania como instrumento para combater o fenômeno do water grabbing. Por fim, analisar-se-á o caso da Guerra da Água na Bolívia, que fornece evidências para implementar o direito e o dever de participação para o direito de acesso à água.

Palavras-chave: *cidadania hídrica; direito e dever de participação cidadã; direito humano à água e ao saneamento; guerra da água na Bolívia; water grabbing.*

INTRODUCTION

The Earth is the only planet in our solar system that is covered with water. Knowing that a planet without water is a planet without life, there is an obligation for every human being to care for and protect this invaluable resource.

By virtue of its indispensability, water should be a fundamental human right. Although this statement may seem self-evident, this right was only recognized by international law recently, on 28 July 2010, through United Nations (UN) General Assembly Resolution A/RES/64/292 as will be shown further.

Why has there been this delay? There are many explanations. It is an era marked by selfishness and greed. On the one hand, humanity spends billions of dollars on finding water on other planets. On the other hand, very little to nothing is done to guarantee access to drinking water for those who live on Earth.

A great amount of time is spent on invoking rights, but regularly forgotten is the reference to one's duty. There is a duty towards the planet and those who barely have the chance to drink a glass of drinking water a day.

Another form of selfishness, or so-called new-colonialism, began to appear a few years ago in the form of water grabbing. This phenomenon refers to the act of stealing water by multinational companies and some foreign countries. As a consequence, it has caused harm for certain populations to access water in specific regions. These crimes are often committed within the same countries that provide aid or at the least tacit consent of these offences.

As such, this article seeks to explore the legal instruments used to combat the phenomenon of water grabbing and the potential for its use by affected individuals and communities. Evidence will be provided for the recognition of water citizenship to combat the phenomenon of water grabbing. A tentative solution proposed in this article is to identify and stimulate this new form of citizenship, where individual participants may contribute to creating a new conscience by recognizing the right and the duty of citizens.

The first section presents characteristics and main implications of water grabbing. It is by no means an exhaustive list, ranging from the mechanisms used to appropriate water resources to the lack of international standards. The second section introduces the theoretical construction of new

citizenship as an instrument to combat the phenomenon of water grabbing. There will be an examination of important concrete measures for recognizing the substantial human right of access to water and basic sanitation, as well as the realization of the citizen's right and duty to participate in water-related issues. Lastly, the analysis of the 2000 "Water War" in Bolivia provides support for the implementation of the right and duty of participation that is instrumental towards guaranteeing the right of access to water.

1 WATER GRABBING

A few years ago, a tool for a new form of colonization became dominant on the world stage: water grabbing. This model is closely linked to another phenomenon known as land grabbing (BORRAS JR. *et al.*, 2012; PAROLA; TOFFOLETTO, 2019). Namely, the uncontrolled acquisition of land by foreign governments, companies, and investment funds. It should be mentioned that both are "new forms of colonization" because the aims of water grabbing affect mainly, but not exclusively, emerging or developing countries. At the same time, the main offenders seem to be the governments and companies of the most economically advanced countries (SPAGNUOLO, 2016, p. 525).

It can be argued that unequal control of water resources has always existed as a phenomenon. From this point of view, it would be appropriate to comment that water grabbing is no different from other water disputes between actors with different powers. However, in the case that controlling water resources was traditionally associated with state control and dominated by national laws (WORSTER, 1983), then the term water grabbing hinges on the involvement and participation of new private actors in managing these resources and the rise of new political and economic forces (MEHTA *et al.*, 2012).

1.1 The definition of water grabbing and mechanisms for the appropriation of water resources

The choice of the verb "grab" immediately emphasizes the injustice of this practice (MEHTA *et al.*, 2012). The "grabbing," whether of land or water, is an allocation to foreign investors of resources that local populations depend on for their livelihood. In taking possession of this resource, offenders are able to benefit from its use through the absence of open and transparent procedures (DEININGER *et al.*, 2011).

More specifically, the definition of water grabbing has been explicated by Kay and Franco (2014, p. 3) states that:

Water grabbing refers to situations where powerful actors are able to take control of or reallocate to their own benefit water resources at the expense of previous (un) registered local users or the ecosystems on which those users' livelihoods are based. It involves the capturing of the decision-making power around water, including the power to decide how and for what purposes water resources are used now and in the future. Thinking of water grabbing as a form of control grabbing means going beyond the narrow, proceduralist definition of 'grabbing' as 'illegal appropriation' since the means by which new powerful actors gain and maintain access to and benefit from water resources often involve legal but illegitimate dynamics.

As it is evident from the definition above, water grabbing can assume various forms and incorporate different water resource control modes. The first characteristic to point out is the appropriation of varied kind of water environments, such as the river deltas, lakes, marshes, and underground rivers.

Moreover, both land and water grabbing are not confined by geographical boundaries and can occur anywhere globally. However, the first reports and studies focused mainly on African countries (WOODHOUSE; GANHO, 2011).

It is apparent that this phenomenon is in the process of expanding into other continents (RULLI *et al.*, 2013). According to data, water grabbing involves all countries with developing or emerging economies in Latin America (SPAGNUOLO, 2016, p. 526), Asia (MATTHEWS, 2012), the Middle East, and Eurasia (GASTEYER *et al.*, 2012).

The modalities by which appropriation or usurpation is carried out can be very different. As mentioned earlier, the verb "grab" brings with it the idea of illegality. It could suggest that this phenomenon occurs when the acquisition of resources, land or water, complies with the state's law. Although injustice can occur within legal systems, it can also have moral and ethical considerations. Omissions occur daily. There are cases where the state does not pursue violations, even though there is a law that expressly obliges it to do so (MOSSE, 2003; MEHTA, 2005).

There are also cases where appropriation is made through an alliance between the state and one or more international actors. Sometimes the state presents an offer to companies to attract significant investments in its region. In this sense, water grabbing has explicit connections with the phenomenon of water resource privatization. Through the privatization of

water supply services, the public control over water resources passes in practice to the hands of water corporations (SPAGNUOLO, 2016). This took place in Peru, where local authorities entrusted the full responsibility of water management to a private company that has become the exclusive authority for water resources management (BOELENS *et al.*, 2014).

It is essential to point out in some cases, water rights are automatically transferred with land ownership. As it occurred in Ghana, the national legislation allowed numerous water resource appropriation cases (WILLIAMS *et al.*, 2012). There have also been cases where companies corrupt local administrators or national politicians. For instance, in Laos, corruption has authorized a private company to build dams (MATTHEWS, 2012).

There are also cases where powerful international actors use highly sophisticated legal means to steal water from local communities that are not endowed with the strength to fight these abuses. It becomes incredibly complicated for residents to prove the abuse of economic power and to assert their rights.

Similarly, it should be noted that water grabbing can also affect water quality. In this case, the phenomenon can be observed not only when there is control or spoliation of the watercourse, but when the company pollutes water resources and transfers the consequences of pollution to local communities.

1.2 The lack of international standards to prevent water grabbing

Unfortunately, water grabbing has not yet received the same media and academic attention compared to land grabbing. Despite the beneficial association of water with land, water resources can make the land more attractive to private investors (WOODHOUSE; GANHO, 2011). The relationship between land usurpation and water resources was documented in a 2012 study, which gathered data on large-scale land acquisition and the number of water resources needed for agricultural development (RULLI *et al.*, 2013).

It should be noted that up to this time, no international document has explicitly expressed the illegality of this phenomenon. Moreover, as substantiated in the World Water Development Report (2015), there have been problems created by competition between the different forms of water use and its users, as well as the proliferation of conflicts involving foreign investors (SPAGNUOLO, 2016, p. 526).

Nevertheless, what is the origin of this phenomenon?

The idea of controlling and appropriating water resources began to circulate after the 1992 International Conference on Water and Sustainable Development, which officially declared water as an economic good in the Principle n° 4. Consequently, the economic value of water quickly became prevalent in the debate over its scarcity. With the Dublin Declaration's emergence, the World Bank began to play a central role in water and sanitation management. As such, water has lost its value as a common and public good. Water has become a commodity, which can be privatized and managed according to economic principles, ignoring its cultural, social, and spiritual value (BAKKER, 2010).

It can be said that the Dublin Declaration has led to the emergence of a wave of service and resource privatization. The statement that water is a commodity has resulted in the legal transformation of water into a product with economic value. Moreover, it has opened the door to the growth and indirect acceptance of the water grabbing phenomenon.

Similarly, Barlow and Clarke (2003, p. 57) note that the phenomenon of water resource exploitation is highly profitable for the private sector. This can explain the notion that water is a kind of "blue gold".

These are not alarmist theories but simple findings of current facts. An analysis of central policies of the World Bank and the International Monetary Fund can reveal that: i) the privatization of water management is defended as the "pure and simple transfer to the private sector with the total or partial sale of assets"; ii) the transformation of the state body that manages water into an autonomous public enterprise is promoted; and finally, iii) the establishment of Public-Private Partnerships (PPPs) is encouraged (GARCÍA, 2008, p. 57).

Water grabbing is still far from being officially condemned since water governance at the global level is characterized by a high degree of ambiguity. This is the result of only a few international actors who have signed agreements on water resources management. For example, the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, which has the aim to regulate the use and management of watercourses, has not yet produced any concrete results since it entered into force in the 1990s and was amended in February 2013 (UNITED NATIONS, 1992).

In addition, governance problems occur because water remains an exclusively local issue. It varies according to time, space, and other factors

such as climate, season, and temperature. This makes it challenging to find a unique and exclusive water management solution.

While there is no single regime internationally capable of regulating and defending water and neutralizing its appropriation, it is essential to note that a new force is emerging. At the local level, individuals, associations, and local communities react to the abuses and continue to fight against water grabbing every day.

A new type of citizenship, called “water citizenship,” is in the process of formation. The next section of this paper analyzes water citizenship and its significance in combatting water grabbing. This citizenship requires a new type of citizen. One who is more informed and involved, who participates in decisions on the use and management of water resources and is increasingly active and combative in the face of violations of their rights. They are a citizen who protests, resists, and uses all the legal means at their disposal in order to bring about real change.

2 WATER CITIZENSHIP: A POSSIBLE TOOL AGAINST WATER GRABBING

Citizenship has evolved by assuming distinct contents in the historical, political, social, and cultural context. The concept of citizenship began to include a broader character. For example, it began to include an environmental approach when trying to bring a new perspective. It was no longer limited territorially to a single state but extended to the whole world (PAROLA, 2013). The main reason for the expansion of its definition is that an environmental problem can occur in a given territory. However, it can also have an impact on its neighboring areas and any other place on Earth.

In this sense, water citizenship would be an extension of environmental citizenship (PAROLA, 2013). Aside from that, it will be a step forward in recognizing that water and its cycles are the main pillars of existence on Earth (ZEVALLOS, 2007). It is characterized by a new awareness of the symbolic, spiritual, and essential value of water. Moreover, it describes each citizen’s potential to use the available means to participate in the fight against the phenomenon of water grabbing. Therefore, this paper argues the endowment of this new citizenship, recognizes the fundamental human right of access to water and sanitation, as well as the recognition and implementation of the right and duty to citizen participation.

2.1 The human right to water and sanitation

As it was introduced, without water, there is no life. However, the importance of human life is tied to the existence of water on the planet and the ability to access safe, affordable, and fresh drinking water for sanitation and a healthy life.

From a legal standpoint, water represented the “Cinderella” of environmental concerns for a long time. Perhaps, this was because it was mistakenly considered a resource that would always be at our disposal. Some authors have understood that the right to access water plays a critical role in the construction of a dignified life and can even be understood as a fundamental right (SHIVA, 2006, p. 36). However, the fact is that access to water as a human right was only recognized in 2010 through United Nations General Assembly Resolution A/RES/64/292 of 28 July 2010, which stated that “safe and clean drinking water and sanitation as a human right [...] is essential for the full enjoyment of life and all human rights” (UNITED NATIONS, 2010). Theoretically, these human rights guarantee access to a sufficient amount of drinking water for personal and household use to provide the individual with a dignified and healthy life. States must therefore take all measures to ensure that this right is guaranteed. That water is easily accessible and of good quality.

However, currently, it is the human right most globally violated. It is estimated that 768 million people lack access to improved drinking water and 2.5 billion people lack access to improved sanitation services (MEIER, 2014)⁴. Thus, the development of strategies to ensure that the right to water is effective cannot simply be left to the implementation of states but must also be recognized as an imperative duty of those who already enjoy the day to day of this right (LARSON, 2011, p. 89; RUSSELL, 2010). Unfortunately, it is the states themselves that violate citizens’ rights by their actions or omissions.

The UN Resolution undoubtedly represents a milestone concerning the recognition and development on the right to water internationally. At the same time, the declaration is not legally binding and seems somewhat inconsistent. Following the Resolution, states reunited in 2012 during the UN Conference on Sustainable Development to ensure that the right to water was recognized. However, most States have not recognized this right since most of international legal instruments on environmental issues are usually erected through soft law (CAMPELLO; GONÇALVES,

2021) Interestingly, the few countries that have recognized this right continue to suffer the consequences of water grabbing and land grabbing (BORRACCETTI, 2016, p. 118; PAROLA; TOFFOLETTO, 2019). In Latin America, citizens have fought against the privatization of water services. By way of example, this made room for the approval and promulgation of the 2009 Bolivian Constitution in recognizing access to water as a human right (SPAGNUOLO, 2016, p. 527; OLIVERA, 2004).

2.2 Rights and duties to participate before water: the example of remunicipalization

The second endowment of this new citizenship is the recognition of the right and duty to participate. Why should we talk about rights and duties, and not just rights? The reason is that the approach that acknowledges duties in correspondence with rights is often overlooked (PAROLA, 2016). The anthropocentric approach, which sees a man at the center of everything, strongly influences law. Moreover, it is consistently very challenging to carry out duty from a legal standpoint. Duty is used to compensate and balance the recognition of rights. Every citizen is not only a passive beneficiary of the right to drinking water, but they also have a responsibility to all those who do not have access.

Therefore, the right to water involves the emergence of the duty to protect and prevent activities that may harm water resources. In this sense, duty helps to restore intra-generational equity. This is equity in the same generation, since there are individual or collective choices that involve profound inequality, particularly concerning the generation that lives in countries that suffer from water grabbing (BROWN WEISS, 2013).

Equity within the same generation is closely linked to the famous water discourse, involving the unequal division of such resources among members of the same generation (PAROLA, 2016). Thus, duty emerges to rectify the injustice resulting from improper and inadequate water management carried out by part of the world population. Therefore, those who exercise access to water are urged to act in practices that reduce unnecessary water use. This ensures that others also have access and, in parallel, join in on combating the phenomenon of water grabbing. In this manner, the right to access water brings the duty to preserve and fight for this right to be guaranteed to all. In other words, the degree of duty corresponds to the degree of the right enjoyed.

Given these considerations, the most critical role for a “Water Citizen” is their participation. The ability to participate can be regulated and established by law or it can be verified in other ways by implementing the duty to protect water, such as citizen participation in decision-making process. The latter aspect has already produced positive results and testifies to the “remunicipalization” processes.

As mentioned, water grabbing also occurs when a state’s water resources are privatized and left under the private company’s management. The term “remunicipalization” means that the supply of water and sanitation, previously privatized, returns to the public sector (LOBINA, 2015).

The unfortunate development of the water sector’s privatization occurred due to the failure of management systems (FEODOROFF, 2014). In this sense, Kishimoto (2013) states that the setback has been driven by a range of recurring problems, including inflated, inefficient services and insufficient investments in infrastructure, increased tariffs and environmental risks, and a lack of transparency. Even after the World Bank sponsored the privatization path for many years, they admitted its failure by stating that “despite the group’s central goal of fighting poverty, little is recorded on the effects of PPPs on the poor” (WORLD BANK, 2015, p. 78). In 2015, the European Network on Debt and Development concluded in its report that “PPPs are, in most cases, the most expensive method of financing, significantly increasing the cost to the public purse” (VERVYNCKT, 2017, p. 25).

Many remunicipalization successes were achieved owing to the participation and tireless commitment of citizens who fought for water to be a common good and to be made public again (KISHIMOTO, 2016). They used participatory tools such as the referendum, which is a suitable method of manifesting popular will (BERSANI, 2015). Along the same line, citizens of Berlin who used self-organization had managed to hold a referendum. The state’s private contracts relating to privatization were made public (CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, 2014). In Uruguay, the 2004 referendum proposing a constitutional amendment on water was approved by 64.6% of voters (CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, 2008). Furthermore, in Kenya, the right to water explicitly recognized in the Constitution through an amendment resulting from the 2010 referendum was approved by 67% of voters (DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL, 2011, p.7-8).

A second instrument for implementing the right and duty to participate

is the pressure of public opinion on governments. This has been widely used by citizens around the world. The most significant example that affected Latin American politics and the international scene was the case in Bolivia, known as the “Water War” (QUINTAVALLA, 2016).

3 CONFLICTS OVER WATER USE: THE BOLIVIAN EXPERIENCE

According to the 2019 World Population Prospects report developed by the UN, in July 2015 the world population totaled its historical mark of 7.7 billion people. There is a projection that this number will increase exorbitantly, possibly reaching the number of 11 billion people by the end of this century (UNITED NATIONS, 2019). This data shows the rapid increasing rate of the world population in a short period of time. Therefore, it stresses the difficulty to guarantee access to fundamental goods for a dignified life, food, and water for everyone.

For this reason, we believe that rumors of conflicts, including violent ones, involving access to water may be increasingly common in the coming decades. As Gleick (1993, p. 79) points out, “where water is scarce, competition for limited supplies can lead nations to see access to water as a matter of national security, as an increasingly salient element of interstate politics, including violent conflicts”.

Furthermore, it should be noted that although this is a concern for the future, such conflicts have been a reality for many people for a long time. In the Middle East, the 1967 Six-Day War was waged between Israel and Palestine. The former, who occupied the Golan Heights, was motivated among other reasons to control the headwaters of the Jordan River. Similarly, there were disputes between Ethiopia, Egypt, and Sudan to control the Nile River watercourse. This section will focus on the conflict known as the “Water War”, which took place in Cochabamba, Bolivia⁵.

For the sake of context, it should be noted that in the 1990s, Bolivia was economically immersed in debt. The World Bank and the International Monetary Fund (IMF) suggested that the Bolivian government should privatize state-owned companies for corporate control. In particular, these bodies urged passing on the management of the municipal drinking water and sanitation company, known as SEMAPA (SHIVA, 2006, p. 123).

⁵ It is said to be different because in the present case, there was no dispute between States, but the confrontation in which the population of Cochabamba appeared on one side and the Bolivian government on the other, seeking to protect the interests of foreign economic groups.

Shultz (2003, p. 265) describes that the Bolivian government strictly followed the guidelines of the World Bank and proceeded with the privatization of the supply system and committed all water sources in Cochabamba until 2039. Moreover, the author mentions that in September 1999, there was only one competitor that subsequently became the winner: *Aguas del Tunari*, an organization hitherto unknown but later found to be part of the transnational giant *Bechtel*.

In the first months under the management of *Aguas del Tunari*, an exorbitant increase in the value of the fees paid can be noted. However, it is difficult to affirm categorically a percentage that reflects unanimity. Shultz (2003, p. 265) affirms that initially, the rates went up about 200% or more depending on the case. However, others such as Ceceña (2005, p. 105), recall that some local leaders, such as Franz Taquichiri Yapura, claim that tariffs have risen between 600% to 800%.

Despite the percentage, the fact is that the population, especially the poorest, was suffering from this situation. There were people in the Cochabamba region whose monthly salary was around sixty US dollars. With the increase in water tariffs, people started to allocate about a quarter of their monthly income just to keep the water running in their pipes (SHULTZ, 2003, p. 265).

Corroborating what was exposed, Barlow and Clarke (2003, p. 57) point out that this recent phenomenon of water resource exploitation has made water a kind of a “blue gold,” earning billions of dollars annually for companies in this sector. While the benefits are enjoyed by a minority holding capital, the majority of the population suffers from exploitation.

Faced with the privatization of the water supply service, people were being charged for even the collection of rainwater. Successive protests were organized by a local group, later known as *La Coordinadora*. The leaders of this group were representatives of the workers’ union of local factories, farmers, and groups of environmentalists, local economists, progressive Congress members, and a vast number of grassroots organizations and associations (SHULTZ, 2003, p. 265). As Shultz (2003, p. 265-266) reports, the situation worsened when:

In January 2000, after the water company announced its huge rate increases, *La Coordinadora* sprang out of nowhere with its first public action, a city-wide *paro*, a general strike. For three days Cochabamba was shut down. Blockades closed down the two main highways leading in and out of town, eliminating bus transportation and food shipments. The airport was shut. Roadblocks cut off all traffic in the city. Thousands of Cochabambinos occupied the tree-lined, colonial central plaza.

Barlow and Clarke (2003, p. 242) recall that the water tariffs' successive increases contributed to increasingly widespread dissatisfaction. The authors report that opinion polls conducted in Cochabamba showed that about 90% of the population wanted *Aguas del Tunari*, a *Bechtel* branch in Cochabamba, to return control of the supply service to the public administration. Given this, *La Coordinadora* and the regional governor of Cochabamba met to end the protests. During the meeting, the governor signed an agreement, in which he reviewed the agreement signed with *Bechtel* and the act that authorized privatization (BOLIVIA, 1999). However, the agreement was not fulfilled, and new protests were organized (SHULTZ, 2003, p. 266).

In a timely discussion on the topic, Shultz (2003, p. 266-267) reports the conflicts intensified in the central region of Cochabamba for two days. Heavily armed police blocked protester's passage and made use of tear gas to prevent people from approaching. The situation in Bolivia had become highly delicate. On the one hand, responding to *Cochabambean* demonstrators' request would avoid internal political wear and put an end to conflicts. However, if the agreement for the operation of the water supply system in Cochabamba was not fulfilled, the state's reputation, especially in the international arena, could be undermined.

As the government remained firm in guaranteeing *Bechtel's* interests, the wave of strikes and protests followed for months, culminating in the last protest held on April 4, 2000. The days that followed were of great tension. However, local authorities agreed to meet with *La Coordinadora's* leaders to end the protests definitively. Shultz (2003, p. 271-272) reports that the trigger for what became known as the "Water War" took place on April 8, 2000, when events became known throughout the country:

Protesters set fire to a vacant state office building, sending a huge plume of black smoke into Cochabamba's clear blue sky. Soldiers switched from using tear gas to live rounds. A local television station captured footage of an army captain, Robinson Iriarte de La Fuente, a graduate of the US School of the Americas, disguised in plain clothes as he shot live rounds into a crowd of protesters. He was tried later in a Bolivian military court, and was acquitted, then promoted to Major, even though his flying bullets coincided exactly with the time an unarmed seventeen-year-old boy, Victor Hugo Daza, was killed by a bullet through the face. His companions brought his bloody body to the plaza and held an angry, emotional wake.

Cochabamba had reached a bloody stand-off. President Banzer, who now faced spreading protests on other issues in cities all across the nation, made it clear that he was not about to cancel a contract with a major multinational corporation. His public

relations staff went to work to spin a false story to foreign reporters that the price increases had only been 20 per cent and that the Cochabamba protests were being orchestrated by “narcotraffickers” intent on destabilizing the government. The people of Cochabamba were also not about to back down. The streets were still getting fuller.

As the situation became untenable, the following week Parliament passed a new bill with the changes proposed by *La Coordinadora*. The government announced what the population had been waiting for; the agreement was terminated and *Bechtel* was due to leave Bolivia. As such, the water supply system’s control returned to SEMAPA and the tariffs returned to their previous value. The conflict over access to water has revealed that this resource’s economic exploitation can tremendously affect people who are unable to afford its high costs, even compromising their survival.

The struggle of *Cochabambean* to guarantee adequate access to water demonstrates that large corporations and some international bodies are unable acquire and distribute this resource justly. Unfortunately, there is still ample space that separates commercial practices and the guarantee of certain fundamental rights. Despite the difficulties encountered in acting against the interest of big business, it was still possible to claim more dignified livelihoods. In other words, this demonstrates the current need to build water citizenship.

CONCLUSIONS

The international community’s effort to develop the system for protecting human rights and guaranteeing access to water has been of great importance but not yet sufficient. The challenges at a national and international level are significant, and as such, its goal has not been achieved. There is still a long way to go in the fight against water grabbing and implementing the human right to water. Nonetheless, human forces have emerged for the establishment of a new water consciousness and a new type of citizenship: water citizenship.

Such citizenship is also being formed through legal instruments resulting from the right and duty to participate. It should be noted that when analyzing the role of citizens and social movements, it is to realize that the issue of remunicipalization involves aspects far beyond the change from private to public (KISHIMOTO *et al.*, 2015, p. 124). This is because:

If citizens are willing to fight for remunicipalisation and against privatization, it is also because they believe that the public sector is better equipped to meet broader social and environmental goals, and in a better position to address fundamental issues such as affordability and equity, as well as climate change adaptation, water conservation and the protection of ecosystems, as opposed to private companies' focus on financial aspects.

In conclusion, as the Bolivian Water War has demonstrated, remunicipalization offers an excellent opportunity to practice water citizenship in order to protect water, its governance, and the struggle against water grabbing. By encouraging the potential to develop a water citizenship for the future, this can create a virtuous cycle of acceptable practices to protect the right to water and its governance.

REFERENCES

BAKKER, K.J. *Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis*. New York: Cornell University Press, 2010.

BARLOW, M.; CLARKE, T. *O Ouro Azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta*. São Paulo: M. Books, 2003.

BERSANI, M. L'acqua in Italia quattro anni dopo il referendum. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). *L'acqua pubblica è il futuro: l'esperienza globale della rimunicipalizzazione*. Amsterdam: Transnational Institute, 2015. p. 34-41.

BOELENS, R.; GAYBOR, A.; HENDRICKS, J. Water grabbing in the Andean region: illustrative cases from Peru and Ecuador. In: KAAG, M.; ZOOMERS, A. (Eds.). *Beyond the Hype: a critical analysis of the 'Global Land Grab'*. London: ZED Books, 2014. p. 100-116.

BOLIVIA. *Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, 29 de octubre de 1999*. La Paz, Bolivia: Congreso Nacional, 1999. Available from: https://www.lexivox.org/norms/BO-L-2029.xhtml?dcmi_identifier=-BO-L-2029&format=xhtml. Access on: Aug. 24, 2021.

BORRACCETTI, M. Right to water and access to water resources in the European development policy. In: ROMANIN JACUR, F.; BONFANTI, A.; SEATZU, F. (Eds.). *Natural resources grabbing: an international law perspective*. v. 4. Leiden-Boston: Brill, 2016. p. 116-135.

BORRAS JR., S. *et al.* Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 845-872, 2012.

BROWN WEISS, E. *International Law for a water-scarce world*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.

CAMPELLO, L. G. B.; GONÇALVES, P. G. S. O direito humano à água potável: influência das normas de soft law no seu processo de afirmação histórica. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 28, n. 11, p. 217-232, 2021.

CECEÑA, A. E. *La Guerra por el agua y por la vida*. Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo, 2005.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY. The privatization of the Berliner Wasserbetriebe. *Water Remunicipalization Tracker*, jun. 2014. Available from: http://www.remunicipalisation.org/#case_Berlin. Access on: Aug. 15, 2021.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY. The privatization of Uruguay's water and wastewater services. *Water Remunicipalization Tracker*, jun. 2008. Available from: http://www.remunicipalisation.org/#case_Uruguay. Access on: Aug. 15, 2021.

DEININGER, K. *et al.* *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington, DC: World Bank, 2011.

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL. Lessons learned from constitution-making: processes with broad based public participation. *Briefing Paper*, n. 20, nov. 2011. Available from: https://www.jointpeacefund.org/files/documents/lessons_learned_from_constitution_making_processes_with_broad_based_public_participation_dri_briefingpaper_20.pdf. Access on: Apr. 15, 2021.

FEODOROFF, T. Building a new public ethos of water. *Transnational Institute*, 3 jan. 2014. Available from: <http://www.tni.org/article/building-new-public-ethos-water>. Access on: Apr. 15, 2021.

GARCÍA, A. *El derecho humano al agua*. Madrid: Trotta, 2008.

GASTEYER, S. *et al.* Water grabbing in colonial perspective: land and water in Israel/Palestine. *Water Alternatives*, v. 5, n. 2, p. 450-468, 2012.

GLEICK, P. H. Water and conflict: fresh water resources and international security. *International Security*, v. 18, n. 1, p. 79-112, 1993.

KAY, S., FRANCO, J. *The global water grab: a primer*. Amsterdam: Transnational Institute, 2014.

KISHIMOTO, S. Remunicipalization: a practical guide for communities and policy makers. *Water Justice Toolkit*, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2016.

KISHIMOTO, S. Struggle for water is struggle for democracy. *Transnational Institute*, 3 sep. 2013. Available from: <http://www.tni.org/article/struggle-water-struggle-democracy>. Access on: Aug. 21, 2021.

KISHIMOTO S.; PETITJEAN O; LOBINA, E. Reclaiming public water through remunicipalisation. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). *L'acqua pubblica è il futuro: l'esperienza globale della rimunicipalizzazione*. Amsterdam: Transnational Institute, 2015. p. 112-126.

LARSON, R. Holy water and human rights: indigenous peoples religious-rights claims to water resources. *Arizona Journal of Environmental Law & Policy*, v. 2, p. 83-109, 2011.

LOBINA, E. Rivendicare una politica progressista nella gestione dell'acqua. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. (Eds.). *L'acqua pubblica è il futuro: l'esperienza globale della rimunicipalizzazione*. Amsterdam: Transnational Institute, 2015. p. 6-19.

MATTHEWS, N. Water grabbing in the Mekong Basin: an analysis of the winners and losers of Thailand's hydropower development in Lao PDR. *Water Alternatives*, v. 5, n. 2, p. 392-411, 2012.

MEHTA, L. *The politics and poetics of water: naturalising scarcity in Western India*. New Delhi: Orient Longman, 2005.

MEHTA, L.; VELDWISCH, G. J.; FRANCO, J. Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources. *Water Alternatives*, v. 5, n. 2, p. 193-207, 2012.

MOREIRA, N. A.; BONDELIND, M. Safe drinking water and water-borne outbreaks. *Journal of Water Health*, v. 15, p. 83-96, 2017.

MOSSE, D. *The rule of water: statecraft, ecology, and collective action in South India*. New Delhi: Oxford University Press, 2003.

OLIVERA, O. *Cochabamba! Water war in Bolivia*. Cambridge: South End Press, 2004.

PAROLA, G.; TOFFOLETTO, L. Land-grabbing in and by Brazil: victim and buyer. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 3-29, 2019.

PAROLA, G. *Environmental democracy at global level: rights and duties for a new citizenship*. London: Versita, 2013.

PAROLA, G. O modelo teórico da democracia ambiental: uma introdução à obra. In: AVZARADEL, P. C. S.; PAROLA, G.; VAL, E. (Eds.). *Democracia Ambiental na América Latina: uma abordagem comparada*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. p. 81-110.

QUINTAVALLA, A. L'influenza della governance multilivello sulla gestione dell'acqua: i casi dell'Unione Europea e del MERCOSUR. In: FERONI, G. C.; FROSINI, T. E. (Eds.). *Ambiente, energia, alimentazione, modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*. v. 1. Firenze: Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 2016. p. 499-510.

RULLI, M. C.; SAVIORI, A.; D'ODORICO, P. Global land and water grabbing. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, v. 110, n. 3, p. 892-897, 2013.

RUSSELL, A. F. S. International organizations and human rights: realizing, resisting or repackaging the right to water. *Journal of Human Rights*, v. 9, n. 1, p. 1-23, 2010.

SHIVA, V. *Guerras por água: privatização, poluição e lucro*. São Paulo: Radical, 2006.

SHULTZ, J. The water is ours, dammit! In: AINGER, K. et al. (Eds.). *We are everywhere: the irresistible rise of global capitalism*. London: Verso, 2003.

SORENSEN, S. B., MORSSINK, C.; CAMPOS, P. A. Safe access to safe water in low income countries: water fetching in current times. *Social Science & Medicine*, v. 72, p. 1522-1526, 2011.

SPAGNUOLO, F. Accesso all'acqua e water grabbing nel contesto dello sviluppo sostenibile: Spunti di riflessione sulla tutela del diritto umano all'acqua a partire dall'esperienza dell'America Latina. In: FERONI, G. C.; FROSINI, T. E. (Eds.). *Ambiente, energia, alimentazione, modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*. v. 1. Firenze: Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 2016. p. 525-535.

UNITED NATIONS. *2019 World Population Prospects*. Available from: <https://population.un.org/wpp/>. Access on: Apr. 15, 2021.

UNITED NATIONS. *Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes, done at Helsinki, on 17 March 1992*. Available from: <https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/introduction>. Access on: Apr. 15, 2021.

UNITED NATIONS. *Resolution A/RES/64/292 about the human right to water and sanitation of 28 July 2010*. Available from: <https://www.undocs.org/A/RES/64/292>. Access on: Apr. 15, 2021.

VERVYNCKT, M. The perverse push for PPPs and what we can do about it. *Civicus State of Civil Society report 2017*. Available from: <https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2017/essays/the-perverse-push-for-ppps-and-what-we-can-do-about-it.pdf>. Access on: Aug. 24, 2021.

WILLIAMS, T. O.; GYAMPOH, B.; KIZITO, F.; NAMARA, R. Water implications of large-scale land acquisitions in Ghana. *Water Alternatives*, v. 5, n. 2, p. 243-265, 2012.

WOODHOUSE, P.; GANHO, A. S. Is water the hidden agenda of agricultural land acquisition in sub-Saharan Africa? *International Conference on Global Land Grabbing*, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2011.

WORLD BANK. *World Bank group support to Public-Private Partnerships: lessons from experience in client countries, FY02–12*. Washington, DC: World Bank, 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Water sanitation and hygiene for accelerating and sustaining progress on neglected tropical diseases: a global strategy 2015-2020*, released in 2015. Available from: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/182735/WHO_FWC_WSH_15.12_eng.pdf?sequence=1. Access on: Apr. 11, 2021.

WORSTER, D. Water and the flow of power. *The Ecologist*, v. 13, n. 5, p. 168-174, 1983.

ZEVALLOS, M. *Water, gender and citizenship Involving men and women in the management of water and sanitation services*. Lima: LEDEL, 2007.

Article received on: 04/16/2021.

Article accepted on: 08/26/2021.

How to cite this article (ABNT):

PAROLA, G.; AMORIM, A. R.; WU, K. Water rights and water duties: towards a concept of water citizenship. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 203-223, may/aug. 2021. Available from: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2135>. Access on: Month. day, year.

ORDEM E DESORDEM NA POLIARQUIA PÓS-ESTATAL: O PAPEL DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS EMPRESAS

José Adércio Leite Sampaio¹

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

João Batista Moreira Pinto²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

Luciana Machado Teixeira Fabel³

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

RESUMO

A globalização revelou uma nova dinâmica normativa e decisória, composta por vários ordenamentos, sistemas e subsistemas com pretensões de validade ou de mera eficácia. O poder decisório e político passou a ser compartilhado entre Estados, organizações internacionais, entes estatais e paraestatais e empresas transnacionais. O desafio está em conciliar questões que se sobrepõem às fronteiras dos Estados, proporcionando o diálogo e a construção de espaços plurais, dialógicos e que privilegiem o bem comum, o respeito aos direitos humanos e ambientais. Propõe-se que o estado de anomia ou de relativa ineficácia da normatividade de promoção desses direitos dê lugar a um regime de atuação público-privada cooperativa e de efetiva responsabilização de quem contra eles atente. A responsabilidade social corporativa, compreendida no domínio da horizontalidade dos direitos humanos, pode ser um passo importante, associado ao reconhecimento de fóruns plurais e, por vezes, concorrentes

1 Pós-Doutor pela Universidad Castilla-La Mancha (UCLM). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela UFMG. Graduado em Direito pela UFMG. Professor na ESDHC e na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Procurador Regional da República. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9452-4811> / e-mail: joseadercio.contato@gmail.com

2 Pós-Doutor em Direito pela Université de Paris X. Doutor em Direito pela Université de Paris X. Mestre em Filosofia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Direito pela UFMG. Graduado em Filosofia pela PUC-MINAS. Professor na ESDHC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0464-6960> / e-mail: jbmpinto@gmail.com

3 Doutoranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável ESDHC. Mestre em Administração pelo Centro de Gestão Empreendedora (FEAD). Especialista em Direito Público, Governança, Riscos e *Compliance* pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN). Especialista em Direito Público pela Fundação Universidade de Itáuna (FUIT). Graduada em Direito pelas Faculdades Milton Campos (FMC). Professora no CEDIN. Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5748-9757> / e-mail: lucianamt@bol.com.br

de imposição de sanções. Ao fim, a desordem de uma deslegitimada poliarquia da irresponsabilidade pode ser sucedida pela coordenação descentrada de subsistemas de normatividade dialógica orientada por uma governança comprometida com os direitos humanos e a justiça ambiental. Utilizou-se a metodologia hipotético-dedutiva sobre pontos de partidas descritivos e analíticos, fundados numa ampla revisão bibliográfica.

Palavras-chave: poliarquia pós-estatal; democracia; direitos humanos; governança global; responsabilidade corporativa.

***ORDER AND DISORDER IN POST-STATE POLYARCHY: THE
ROLE OF CORPORATE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL
RESPONSIBILITY***

ABSTRACT

Globalization has revealed a new normative and decision-making dynamic, made up of various orders, systems and subsystems with claims of validity or mere effectiveness. Decision-making and political power is now shared among States, international organizations, public and parastatal entities, and transnational corporations. The challenge is to reconcile issues that overlap the borders of States, providing dialogue and the construction of plural spaces that favor the common good, respect for human and environmental rights. It is proposed that the state of anomie or relative ineffectiveness of the normativity of promoting these rights gives way to a cooperative public-private action regime and effective accountability of those who violate them. Corporate social responsibility, understood in the domain of the horizontality of human rights, can be an important step, associated with the recognition of plural and, at times, competing forums for imposing sanctions. In the end, the disorder of a delegitimized polyarchy of irresponsibility can be succeeded by the decentralized coordination of subsystems of dialogic normativity guided by a governance committed to human rights and environmental justice. The hypothetical-deductive methodology was used on descriptive and analytical starting points, based on a wide bibliographic review.

Keywords: *post-state polyarchy; democracy; human rights; global governance; corporate responsibility.*

INTRODUÇÃO

A globalização evidenciou uma nova dinâmica normativa e decisória, composta por vários ordenamentos, sistemas e subsistemas. O poder decisório e político passou a ser compartilhado entre Estados, organizações internacionais, entes estatais e paraestatais e empresas transnacionais. O desafio dessa facticidade e plurinormatividade está em articular suas postulações de validade e orientações normativas, de modo a desenvolver modelos teóricos e estimular ações (ações a partir de modelos e modelos a partir de ações), que se orientem para o diálogo entre a multiplicidade de fontes, criando um sistema ou estrutura enredada de ordens, ao mesmo tempo, plural, legítimo e que privilegie o bem comum.

Conceitos como hierarquia, rede, participação pública, representação, deliberação, poder, legitimidade, responsabilidade, transparência, aprendizagem, inovação, risco e ferramentas de *soft* e *hard* governança passaram a compor os estudos sobre os novos modelos de gestão compartilhada que têm causado a disrupção dos modelos tradicionais de governo.

O sistema pós-Wesphalia se centrava na figura do Estado-Nação que internamente estabelecia regras viabilizadoras do desenvolvimento do mercado e corporações, enquanto, externamente, expandia espaços geopolíticos e econômicos, para suas posições de domínio e privilégios para empresas criadas em seu território. Mudanças importantes após os anos 1970, permitiram que essas empresas passassem a ter um protagonismo cada vez maior e, paradoxalmente, cada vez menos dependente dos Estados em que nasceram. A existência de unidades de comando em mais de um Estado, assim como de centros operacionais e de gestão financeira, quase sempre envolvendo paraísos fiscais, deram a elas aos poucos um papel de ator político, a rivalizar com os próprios Estados, tanto interna, quanto internacionalmente.

É essa transformação o objeto deste trabalho. A pesquisa se desenvolveu adotando como tema problema: a (in) compatibilidade dos modelos cosmopolitas de governança e os padrões democráticos de governo, em que operam centros públicos e privados de poder, procurando identificar a possibilidade de restauração, ainda que parcial, por meio de instrumentos de responsabilidade socioambiental corporativa.

Utilizou-se a metodologia hipotético-dedutiva sobre pontos de partidas descritivos e analíticos, fundados numa ampla revisão bibliográfica. Além da introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em

sete tópicos. No primeiro, discorre-se sobre a organização poliárquica que se desloca do governo à governança. No item seguinte, faz-se um esboço sobre as teorias da governança poliárquica e os projetos de privatização da política.

No terceiro tópico, a abordagem recairá sobre a governança poliárquica europeia e o projeto tecno-burocrático da política. O quarto trata da governança poliárquica mundial como uma ideia problemática de uma institucionalidade duvidosa de responsabilidade empresarial. O quinto propõe uma resposta à responsabilidade empresarial na poliarquia pós-estatal. No sexto o foco recai sobre a responsabilidade socioambiental das empresas e no último a restauração da poliarquia pós-estatal frente à responsabilidade empresarial.

1 A (DES)ORDEM POLIÁRQUICA⁴: ENTRE O GOVERNO E A GOVERNANÇA

No mundo globalizado, há diversos centros de ordenamento e poder (normas estatais, infraestatais, normas regionais, normas internacionais, normas corporativas). A questão que se discute na contemporaneidade é como articular esses diversos ordenamentos, sistemas e subsistemas na procura de se estabelecer ordem na dispersão (TEUBNER, 2009; 2012).

Conceitos como os de governança global, governança multinível, governança transfronteira e governança mundial, surgiram como a forma de tentar uma integração normativa, de modo a criar uma ordem ou sistema minimamente capaz de estabelecer políticas de coordenação de ações e de solução das controvérsias (FINKELSTEIN, 1995; BULL *et al.*, 2004; SINCLAIR, 2013; TORTOLA, 2017).

A governança, nesse ambiente, costuma ser empregada para referir-se à totalidade dos processos que se expressam por meio de normas, políticas, programas, medidas e ações de estímulos e acompanhamento das condutas de agentes privados, públicos ou semipúblicos, com o fim de solucionar um problema específico ou de promover o bem comum. Já a palavra “governo” se tem usado para identificar um ator político que atua na coordenação de

4 Toma-se de empréstimo a palavra “poliarquia” de Dahl (1971), tanto para indicar a pluralidade de centros de poder normativa e factualmente existentes, quando para denunciar a oligarquia de concorrência de agentes políticos e privados interna e externamente. Poliarquia, no entanto, pode-se somar à teoria de contestação de Petit (1999) e mesmo ao agonismo de Mouffe (1999). Esse diálogo de modelo e de normatividade da factualidade existencial é proposto ao longo do artigo.

ações de planejamento, integração e controle de uma coletividade política determinada (ZÜRN 2010).

A necessidade de tratar questões que extrapolam os limites dos Estados-nação e o surgimento de centros de poder públicos e privados fora dessas fronteiras impulsionaram o desenvolvimento de modelos teóricos e arranjos *ad-hoc* de governança internacional (BULL *et al.*, 2004). As questões de interesse comum são reguladas não por uma autoridade central ou de uma instância, reprodutora de um Estado mundial, com o monopólio legítimo do uso da força, mas por meio de acordos internacionais, bi ou multilaterais, atividades estatais e não estatais, diálogos e pressões, normatividade e expressões de vontades, cujos efeitos se estendem além dos limites dos Estados (BECKERS, 2015).

O mosaico da governança reúne algum nível de institucionalidade com as ordens nacionais e os sistemas regionais e globais de proteção de direitos humanos e de solução de conflitos interestatais, sob parâmetros clássicos da segurança e soberanias, no estilo da Organização dos Estados Americanos, da União Europeia e das Nações Unidas, mas também sob o prisma de equacionamento das tensões de natureza comercial, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) (ZURN, 2010).

Esse mosaico de institucionalidades, que já transporta sérios problemas de articulação, torna-se ainda mais complexo com a transversalidade de atuação e interesses de agentes privados, notadamente, de grandes corporações transnacionais, que estabelecem um regime autônomo de regulamentação. Em parte, esse regime opera em direção das ordens institucionais, muitas vezes, criando competição entre elas, segundo os interesses estratégicos corporativos; e, em parte, age segundo seu próprio código e padrão até certo ponto imunes ao poder regulatório das instâncias nacionais e transnacionais (BULL *et al.*, 2004).

O resultado dessa factualidade é uma desordem de orientações normativas de interesses concretos sobreposta às ordens regulatórias orientadas para o bem comum ou, sob outro olhar, um descentramento das decisões e controles das instâncias clássicas para um sistema de redes normativas não hierarquizadas.

O grande desafio da governança é como se contrapor a esse descentramento e orientar as ações por meio do diálogo entre instituições e agentes privados, com abertura de espaços à participação pública, de modo que

as deliberações sejam democráticas e se orientem para o bem comum (KLINKE, 2009).

2 ESBOÇO SOBRE AS TEORIAS DA GOVERNANÇA POLIÁRQUICA: OS PROJETOS DE PRIVATIZAÇÃO DA POLÍTICA

As teorias sobre governança desenvolveram-se de forma parcialmente independente nas ciências sociais como uma forma de conferir novos contornos às estratégias de governos diante dos desafios de uma governabilidade não mais da política, entendida nas relações entre maioria e minorias parlamentares, mas de controle dos sistemas normativos, públicos e privados, transfronteira. Elas compõem um vasto campo do conhecimento com diferentes perspectivas e objetivos, sendo um importante recurso de compreensão das transformações de governos nacionais em sociedades cada vez mais complexas, dinâmicas e fragmentadas, bem como das novas articulações de gestão de poderes compartilhados, supra e infraordenados em âmbito global. Os governos passaram a ser sujeitos (ou objeto) de uma governança global (BACHE *et al.*, 2016).

Algumas teorias sobre governança global têm se desenvolvido a partir das doutrinas e heurísticas de gestão privada eficaz. A tríade GRC (governança, riscos e *compliance*), por exemplo, é uma tese de integração entre a governança, a gestão de riscos e a integridade das organizações, especialmente privadas, com o objetivo de gerir as incertezas e promover a integridade e conformidade das ações empresariais, tomando como parâmetro a legislação do Estado em que atuam e as boas práticas internacionais (TARANTINO, 2008; MOELLER, 2011; ROEBUCK, 2013). A maior ênfase deve se dar nos domínios ambientais, trabalhistas, de política anticorrupção e de respeito aos direitos humanos (WEISSBRODT, 2014; BAUER; UMLAS, 2015; HESS, 2017).

A teoria da ação coletiva da organização desenvolvida por Mancur Olson explica o comportamento de indivíduos racionais que se associam na busca por um benefício coletivo, que se converte em vantagens individuais. O esforço em alcançar tais objetivos pode ser feito por todos os membros do grupo ou por apenas alguns, mas a vantagem obtida é a todos extensível. Segundo seus pressupostos, o indivíduo racional escolhe se atuará ou não na persecução do benefício coletivo e, mesmo que opte pela inércia, participará dos resultados por integrar o grupo (OLSON, 1999).

Essas teorias deveriam ser consideradas para entendimento do

fenômeno poli(an)árquico que se expressa em âmbito global e afeta os Estados, orientando as ações de coordenação dos seus múltiplos atores. A leitura e crença racionalista e sua proximidade com o ideário do liberalismo econômico, especialmente em Olson, põem em dúvida sua eficácia como elemento de construção de uma sociedade justa e de manutenção de cooperação e solidariedade. A GRC, por seu turno, não oferece caminhos seguros entre sua extrapolação dos domínios corporativos para o plano estatal e global, onde o plexo de interesses e valores é muito mais complexo.

Já as teorias democráticas tratam das temáticas como liberdade, justiça e igualdade, ao contrário das teorias organizacionais que englobam as questões como poder e autoridade, liderança e motivação, e a dinâmica de grupo em ação (KLINKE, 2009). A ideia de que a identidade, ainda que contrafactual, entre autor e destinatário de normas tende a mobilizar os esforços de equacionamento dos conflitos de interesses, estabilizando as expectativas de comportamento e os laços de cooperação. A questão é saber se os agentes econômicos se dispõem, como na teoria de Olson, a agir segundo uma racionalidade finalística e não imediata e instrumental (HABERMAS, 2012, p. 422, 475).

3 A GOVERNANÇA POLIÁRQUICA EUROPEIA: O PROJETO TECNO-BUROCRÁTICO DA POLÍTICA

Ao longo dos últimos setenta anos, a autoridade, compreendida como a competente para tomar decisões vinculativas e legítimas, tem sido dispersada a partir do Estado central para cima e para baixo, dando origem à governança de vários níveis ou, simplesmente, governança multinível. O processo ocorreu de dois lados, sendo a autoridade deslocada tanto para jurisdições subnacionais quanto para organizações internacionais (HOOGHE; MARKS, 2015).

A Europa é um exemplo de governança multinível, com uma orientação medianamente pautada nos ideais clássicos de institucionalidade pública, de busca de eficiência econômica e de proteção dos direitos. A União Europeia engloba Estados e suas regiões num sistema continental de intercâmbio econômico, mobilidade individual, disputa e resolução de conflitos e representação externa (HOOGHE *et al.*, 2020).

Desde os anos 1960, novos níveis de governo subnacional foram criados em vinte e dois países europeus, e a autodeterminação tem sido alargada a várias regiões com comunidades distintas, incluindo os Açores, o País

Basco, Catalunha, Córsega, Flandres, Escócia, Sul-Tirol, e País de Gales (HOOGHE *et al.*, 2020).

Estudos sobre os novos modelos de gestão compartilhada e, que têm sido responsáveis pela disrupção dos modelos tradicionais de governo, abordaram conceitos como: hierarquia, rede, participação pública, representação, deliberação, poder, legitimidade, responsabilidade, transparência, aprendizagem, inovação, risco e ferramentas de *soft e hard* governança.

A soberania dos Estados nacionais é desafiada pela integração e descentralização de poder. A ampliação e o aprofundamento da União Europeia e a descentralização para governos subnacionais transferiram a autoridade dos governos nacionais para uma organização supranacional. A nova estrutura do governo europeu acaba por refletir uma tensão entre as pressões funcionais e a identidade de cada nação. A tensão da governança multinível fica mais visível no ponto em que não nega a soberania nacional, mas reduz o seu poder decisório.

A tendência de formas políticas cooperativas com incentivos à inclusão e ao pluralismo pode gerar consequências negativas para a democracia como a falta de visibilidade, o rompimento de instituições representativas, a composição de redes multiníveis disformes e a indeterminação de limites e mecanismos de responsabilidade. Embora a amplitude da tendência de uma governança multinível, a diversidade entre as políticas nacionais e locais contribuem para uma difícil convergência de cooperação entre os níveis governamentais (PAPADOPOULOS, 2014).

Na formulação de políticas supranacionais ou regionalizadas, os processos são analisados apenas sob o aspecto da sua eficiência, negligenciando o impacto sobre a qualidade da democracia. A governança multinível traz novas formas de responsabilização, mas enfraquece a democracia pela baixa visibilidade das redes, por sua composição seletiva e pela prevalência de formas de responsabilização particulares sobre as públicas (PAPADOPOULOS, 2007).

A adoção de medidas de escala transnacional acaba por privilegiar interesses de grupos majoritários em detrimento de interesses locais que são abandonados. A supranacionalidade não construiu instrumentos de prevenção da captura econômica dos processos deliberativos e de execução, ampliando os problemas que já existiam em âmbito nacional (SCHAKEL *et al.*, 2015).

4 A GOVERNANÇA POLIÁRQUICA MUNDIAL: UMA IDEIA PROBLEMÁTICA DE UMA INSTITUCIONALIDADE DUVIDOSA

O modelo europeu demonstra que os processos de governança global, mesmo que se afirmem participativos e inclusivos, talvez não sejam capazes de abranger e equacionar todas as questões que se colocam no horizonte. Não, agora. A diversidade de poder, riqueza e mundividência entre os Estados é notória. As divergências ou diferenças culturais também são expressivas, inclusive no tocante aos direitos humanos e à proteção ao ambiente.

A democracia acaba sendo também afetada, pois é difícil mobilizar a pluralidade de cidadãos nos diversos espaços de existência na procura de soluções que atendam às suas necessidades. As diferenças de ênfases e oportunidades abalam os pressupostos de identidade entre autor e destinatário das normas. Os grupos sociais e econômicos mais privilegiados estão em situação de vantagem na concorrência por decisões diferenciais de políticas e prioridades de tratamento. Um cenário interno que se também projeta – e com maior ênfase ainda – no plano internacional entre indivíduos, nacionalidades e Estados. Os modelos de políticas compensatórias, adstritas quase completamente aos Estados, têm-se mostrado insuficientes para contrabalançar as desigualdades geradas pelo *modus vivendi*.

As partes interessadas, detentoras da maior parte dos recursos e do poder de coerção, direcionam as políticas públicas para o seu melhor proveito. A desigualdade é um elemento que, já na noção clássica de governo e de Estado, compromete as possibilidades de satisfação dos postulados da democracia e dos direitos (BULL *et al.*, 2004; PAPADOPOULOS, 2014).

Com a multiplicação de formas de governança em rede nas diferentes fases do processo político, os votos chegam a contar menos, enquanto os recursos decidem mais. Outras tendências da governança como se afigura no mosaico *ad-hoc*, tais como a judicialização e a delegação a organizações independentes, enfraquecem ainda mais o valor do voto, alterando o contexto para uma responsabilidade não representativa e não democrática das instituições (PAPADOPOULOS, 2014).

A ausência de aproximação entre os níveis decisórios internacionais e os cidadãos afetados, bem como a falta de uma sede que concentre e coordene as decisões políticas, causam um déficit na governança global, nomeadamente, problemas de conformidade, problemas de legitimidade e as externalidades setoriais irrestritas. Uns, relacionados ao cumprimento

de regras ou padrões esperados de condutas empresariais íntegras. Outros, referentes a tomada de decisões que não contam com os mecanismos tradicionais de participação dos indivíduos e da sociedade. Os últimos, a gerarem efeitos negativos sobre os espaços ecossistêmicos de produção e reprodução sem controles ou instrumentos de responsabilidade.

O contraponto que traz aspectos de reflexão acerca da efetividade da governança recai sobre a necessidade de lhe conferir autonomia e de estar acima do poder decisório dos Estados-nação. As relações internacionais devem ser marcadas pelo consenso e pelo estrito cumprimento do que for acordado. O nível global deve fazer parte de um sistema que se caracterize pela interação de diferentes níveis de governança e que se diferencie seja de forma funcional, seja de forma estratificada, dos governos estatais (ZÜRN, 2010).

Ao manter espaço de manobra nos níveis inferiores de governança, há sempre a possibilidade de comparar o sucesso de diferentes políticas e de encontrar novas formas de implementar princípios centrais. O sistema global de governança não segue um sistema rígido. É o resultado de um processo de adaptação permanente entre os diferentes procurando, ao mesmo tempo, o reforço das instituições centrais e locais. Apresentadas as vantagens, os acordos de governança internacional podem ser uma alternativa na gestão contemporânea.

Apesar de evoluir como um conceito admitido entre os países, a governança pluri ou multinível carece de efetividade em virtude das redes complexas de relações entre os Estados e do problema de legitimidade das organizações. A análise da governança requer adequações em face da sobreposição, interconexão e indefinição das normas existentes e dos interesses das partes. A falta de um meio coercitivo e também sancionatório para o descumprimento das determinações internacionais faz com que surja volatilidade e insegurança no meio, o que torna a governança frágil em muitos aspectos.

Outro ponto sensível na discussão de uma governança global está na ausência de previsões claras sobre as suas articulações com os grandes centros de poder que são as empresas transnacionais, especialmente seu grau de compromisso com a responsabilização por violação a direitos humanos e ambientais. A disparidade entre os ordenamentos jurídicos dos países e a ausência de um consenso internacional sobre os meios de sanção, empenho e compromisso faz com que atos de atentado à humanidade fiquem impunes.

5 A RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL NA POLIARQUIA PÓS-ESTATAL: UMA RESPOSTA

Se a poliarquia global conta com centros de poderes privados capazes de afetar os mecanismos clássicos de governos nacionais e os imprecisos instrumentos de governança supranacional, a preocupação se deve voltar para o entendimento desse fenômeno e a criação de estratégias que consigam estabelecer contrapontos às forças dissipativas da promoção da democracia e dos direitos humanos e ambientais.

Há diversos estudos que apontam para uma mudança a partir de dentro das corporações. Um vírus axiológico que promova mutações na genética autocentrada dos interesses econômicos e da lógica do lucro.

O conceito de responsabilidade social empresarial (RSE) ou corporativa (RSC) é uma dessas teses. Parte-se da ideia de que os valores e a ética devem compor a cultura empresarial, orientando a conduta das corporações e servindo de alicerce para a concretização de sua função social. As empresas não se devem limitar a gerar retorno a seus proprietários, mas a promover satisfação de seus empregados, parceiros e da sociedade, bem como o respeito ao ambiente (MATTEN; MOON, 2004; BAUER; UMLAS, 2015; HESS, 2017).

Essa responsabilidade empresarial abrange a integração de aspectos ambientais, sociais e de governança, difundida na atualidade sob a sigla ESG, de *Environmental, Social and Governance*. Os desafios competitivos gerados pela globalização e por uma esfera pública atenta aos comportamentos descompromissados com as demandas sociais de respeito à democracia, aos direitos humanos e ambientais, ampliadas pelo histórico de massivas violações perpetradas especialmente nos países em desenvolvimento, criaram a necessidade de um ajustamento dos códigos de ética corporativa.

Os princípios norteadores da RSC são a transparência, o accountability, o comportamento ético nas suas relações com os agentes privados e públicos, a observância e reforço do Estado de direito e o cumprimento das normas internas e internacionais de proteção do ambiente e dos direitos humanos (VALLAEYS, 2020). Em verdade, os parâmetros normativos se colocam como a normatividade mínima a ser efetivamente respeitada, o que exige a adoção de normas ainda mais protetoras. Normas e práticas orientadas para um desenvolvimento responsável e sustentável (GERMANO *et al.*, 2020).

Cada corporação deve possuir sua visão estratégica, uma missão socioeconômica, uma cultura e código de ética próprios e vinculantes. Esses aspectos se aplicam no relacionamento com seus diversos atores (*stakeholders*, no jargão administrativo), a incluírem clientes, acionistas, colaboradores, governo e membros da sociedade (GERMANO *et al.*, 2020).

O conjunto de valores e práticas éticas faz com que as empresas se adequem a um mercado cada vez mais competitivo, exigente e que abrange todos os setores. Nenhuma empresa está isenta dessa exigência, devendo enfrentar os riscos, diretos e indiretos, inerentes à sua principal atividade. O foco dos negócios passa pelo fomento a ações de apoio ao desenvolvimento sustentável, de geração de trabalho e renda, de inclusão social, além de ofícios e tecnologias ambientalmente adequadas (MATTEN; MOON, 2004; BAUER; UMLAS, 2015).

As empresas possuem a liberdade de escolher e implementar sua própria política de responsabilidade socioambiental, observando as diretrizes gerais definidas por parâmetros internacionais, como o Pacto Global das Nações Unidas, e, principalmente, os princípios da proporcionalidade e da relevância. O princípio da proporcionalidade indica que a política deve ser compatível com a natureza da instituição e com a complexidade de suas atividades, seus serviços e seus produtos. Nessa análise, o grau de exposição ao risco socioambiental das ações e operações representa a observância ao princípio da relevância (CAI *et al.*, 2006; EVANGELINOS; NIKOLAOU, 2011).

O escopo da responsabilidade social empresarial pressupõe identificar questões relevantes e estabelecer prioridades, elegendo como temas centrais a governança organizacional, os direitos humanos, o ambiente, as práticas legais de operação, as questões relativas ao consumidor, bem como o envolvimento e desenvolvimento da comunidade em que se acha inserida (VALLAEYS, 2020).

Às empresas não cabe decidir se devem atender ou não aos anseios dos *stakeholders*, mas sim como suprir seus deveres perante eles. A proatividade de todos os atores é a garantia de sucesso do empreendimento e de perpetuação da empresa no mercado. Mas não é só isso. A atuação das empresas deve pautar-se pelo mais alto padrão de governança, e no caso de práticas que atentem contra os direitos humanos e ambientais, a resposta deve ser efetiva.

A interdependência entre as estratégias empresariais de lucratividade e a prática negocial associada à responsabilidade social corporativa é cada

vez mais destacada como forma de sobrevivência e sustentabilidade corporativa e de equacionamento das assimetrias de poder e de coordenação que estão presentes na constelação das poliarquias pós-estatais ou globais (GERMANO *et al.*, 2020).

Os benefícios da responsabilidade social para as organizações estão estampados no estímulo a processos decisórios fundamentados e baseados em uma melhor compreensão das expectativas da sociedade e nas oportunidades ligadas a uma melhor gestão e controle dos riscos legais e organizacionais. A melhoria da reputação, a promoção de uma maior confiança por parte do público, a geração de inovação e competitividade, o suporte à operação, incluindo o acesso a financiamentos e status de parceiro preferencial são outras vantagens da RSE (VALLAEYS, 2020).

O avanço do relacionamento com os *stakeholders*, o aumento da fidelidade, do envolvimento, da participação, da saúde, da segurança e da ética dos empregados são os impactos positivos na capacidade da organização de recrutar, motivar e reter seus colaboradores. A economia resultante do aumento de produtividade e eficiência no uso dos recursos, a redução no consumo de energia e água, a redução do desperdício e recuperação de subprodutos, refletem a maior confiabilidade e equidade das transações por meio de envolvimento responsável, concorrência leal e redução da corrupção (VALLAEYS, 2020).

A RSE seria uma forma de prevenir que novas violações aos direitos humanos e ambientais venham a ser praticadas pelas empresas, bem como de ampliar os instrumentos de responsabilização daquelas que fugirem aos esquadros legais e aos parâmetros impostos pelo *jus commune* global dos comportamentos corporativos exigidos e esperados (OLSEN, PAMPLONA, 2019).

6 A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS EMPRESAS: A POLIARQUIA PÓS-ESTATAL ANÔMICA OU FORA DE LUGAR

Até que ponto a estratégia de mudar-se por dentro a cultura empresarial resultará efetivamente em maior compromisso com a igualdade, os direitos e a democracia é uma incógnita. Há razões mais para ceticismo do que para investimento no projeto.

O sistema capitalista se baseia na propriedade privada, na divisão de classes e na busca constante por crescimento e acumulação de capital.

A lógica do capital colonizou as relações sociais e praticamente todas as esferas de vida (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 7). A mudança de cultura corporativa exigiria, de modo mais profundo, uma transformação radical do sistema produtivo e do consumo interligada a mudanças de valores culturais e sociais (MASSUGA *et al.*, 2019).

Na prática, as empresas transnacionais continuam a escolher países em desenvolvimento, de economia e institucionalidade frágeis, para desenvolverem suas atividades que causam maiores impactos ao ambiente e aos direitos humanos (PEREIRA, 2020). A ampliação das receitas e a redução de custos, mesmo considerados os gastos com a cooptação de governantes locais, mobilizam as estratégias corporativas. O capitalismo teria a lógica do lucro, não o código da ética ou da justiça.

A adoção de modelos de gestão e clichês como “capitalismo ético”, “ESG” ou “RSE” seria mera roupagem de um discurso limpo para esconder práticas sujas, renovando as máximas do colonialismo ideológico e o imperialismo econômico e político (ZAMORA CABOT, 2020). O fenômeno tem sido denominado *greenwashing* como estratégia de vender o verde e entregar o lixo, numa lavagem ecológica de práticas social e ambientalmente nocivas (RAMUS; MONTIEL, 2005; DELMAS; BURGANO, 2011).

As transnacionais, por terem vários domicílios legais e representantes em diversos Estados, adotariam a doutrina da RSE como ação de marketing, mas continuariam, na prática, a se eximir das responsabilidades de reparar os danos em face da ausência de normas jurídicas, internas ou internacionais, que efetivamente as alcançassem. Ou o fazerem à sua conta e vontade.

No plano internacional, o que existe são normativas ou códigos de conduta corporativos com natureza de *soft law*, sem nenhuma sanção no caso de descumprimento ou não adesão. As normas convencionais, por outro lado, não vinculam as empresas, mas tão somente os Estados signatários.

A atuação dessas empresas em sede internacional tem reproduzido a força das pressões e *lobbies* que exercem sobre os governos nacionais (OLSEN, PAMPLONA, 2019). Diversas tentativas de aprovação de convenções sobre a responsabilidade corporativa têm fracassado (WEISSBRODT, 2014). Em verdade, há um direito corporativo ou direitos corporativos que se entremeiam a normas de adesão voluntária, como no caso do Pacto Global das Nações Unidas ou do sistema ISO, além dos sistemas regionais,

internacionais e internos de normas civis e penais que, ao invés de se reforçarem mutuamente, competem pela ineficácia (ZUBIZARRETA, 2009). O quadro se situa entre a anomia e a irrelevância normativa (FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2018).

7 A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS EMPRESAS: A POLIARQUIA PÓS-ESTATAL RESTAURADA. UMA PROPOSTA

Algumas alternativas se têm colocado no cenário para enfrentar essa anomia ou irrelevância normativa. A criação de uma rede contra-hegemônica de uma cidadania global de controle do agir empresarial e de reivindicação de espaços institucionais e corporativos de participação é, na dimensão política, a que parece mais promissora para fazer frente ao descentramento do *bonum commune* como objetivo das comunidades internas e internacionais (BANERJEE, 2010).

No plano jurídico, além do estímulo (ou obrigatoriedade) de adoção da responsabilidade social corporativa, impõe-se um sistema de responsabilização com base nos cânones normativos definidos pela política corporativa em níveis superiores àqueles presentes nos sistemas nacionais em que atuam (GIULIANI, 2016). Os vínculos ao sistema ISO, por exemplo, seriam utilizados como elemento de reforço à responsabilização corporativa em âmbito interno. As *soft laws* se converteriam em *hard laws*, para fins de responsabilização por violações aos direitos humanos, danos humanitários ou ambientais (BECKERS, 2015, p. 184-185, 391).

O fórum de responsabilização poderia passar por uma redefinição de jurisdição e competência. Há quatro orientações possíveis: (a) os Estados onde se instalam as empresas (*Host State*), (b) os Estados de origem das empresas (*Home State*), (c) os Estados afetados pelos danos (*Damaging State*) e (d) a jurisdição universal (*universal jurisdiction*) (OLSEN; PAMPLONA, 2019).

A definição das jurisdições pode ser concorrente ou subsidiária. O primeiro caso pode trazer problemas pela possibilidade de múltiplas iniciativas simultâneas em diversos Estados gerarem crises de conflito de jurisdição ou competência, repercutindo em demora ou, ao fim, em irresponsabilidade (PÉREZ, 2020). É pertinente atentar para a jurisdição capaz de promover a efetiva proteção socioambiental (SAMPAIO; REZENDE, 2020).

No caso de definição sucessiva, o Estado em que ocorreu o dano seria,

prioritariamente, aquele em que se julgaria a responsabilização, desde que fosse efetiva em sentido substantivo, de reparação integral, formal, de acesso amplo aos grupos atingidos; e temporal, com resolução em prazo razoável, para que não se verificasse um segundo dano, agora, provocado pela demora de resposta reparatória.

Em havendo déficit na resposta, a jurisdição seria deslocada para o Estado-sede da empresa, a que causou o dano ou de sua controladora (JAFARIAN, 2019). Uma tese mais avançada, propõe a adoção de uma jurisdição do grupo empresarial, escolhendo-se o Estado em que a legislação material e processual viabilize uma resposta estatal mais efetiva na perspectiva das vítimas e da reparação integral. Não faltam propostas de uma espécie de jurisdição universal contra violações massivas aos direitos humanos e ambientais, embora a questão de exequibilidade não possa vir a ser esquecida.

Os organismos supranacionais também poderiam ser acionados nesse processo muito além da típica sanção por persuasão que adotam atualmente. No âmbito penal, a situação haveria de se enquadrar no Estatuto de Roma, para acionamento do Tribunal Penal Internacional. No plano civil, ressurte-se da aplicação da doutrina de eficácia horizontal dos direitos humanos, a ponto de serem levadas às Cortes internacionais e regionais as empresas violadoras dos direitos humanos e ambientais. Entende-se que não seria necessária a aprovação de protocolos ou de convenções específicas sobre o assunto, bastando que a jurisprudência dessas Cortes se oriente nesse sentido, como se fez no âmbito das jurisdições constitucionais, a começar pela Alemanha (PETERS, 2012; HEASMAN, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de tratar questões que extrapolam as fronteiras dos Estados-nação impulsionou o surgimento de modelos de governança internacionais, mas que ainda carecem de efetividade. Isso significa que, mesmo que os processos de governança global e multinível sejam participativos e inclusivos, não são capazes de abranger e solucionar todas as questões levantadas num quadro de interesses, expectativas e reivindicações de validade concorrentes. A diversidade entre os Estados é exponencial e há divergências culturais e socioeconômicas relevantes sobre os direitos humanos e ambientais.

Apesar de evoluir como uma prática até mais do que um conceito, a governança multinível carece de efetividade em virtude das redes

complexas de relações entre os Estados, as organizações supranacionais, empresas transnacionais e sociedade civil. A análise da governança moderna requer adequações em face da sobreposição, interconexão e indefinição das normas existentes e dos interesses dos atores envolvidos e das invisibilidades que se projetam de dentro dos Estados para espaços de relativa anomia ou de baixa eficácia de proteção. A falta de um meio coercitivo e também sancionatório para o descumprimento das orientações e decisões transnacionais faz que surjam volatilidade e insegurança no meio, o que torna a governança frágil em muitos aspectos.

Outro ponto sensível da governança global está na responsabilização das empresas transnacionais por violação a direitos humanos e ambientais. A disparidade entre os ordenamentos jurídicos dos Estados e a ausência de um consenso internacional sobre os meios de sanção, empenho e compromisso faz com que atos de atentado à humanidade fiquem impunes.

A responsabilidade social empresarial (RSE) ou corporativa (RSC) e o seu tratamento no âmbito interno e internacional demonstra o empenho em encontrar soluções viáveis para a dispersão normativa e decisória, além de vincular, ainda que de forma incipiente, as empresas transnacionais ao respeito e promoção dos direitos humanos e ambientais. O compromisso social e a responsabilidade legal se devem orientar por vieses éticos e que promovam o desenvolvimento sustentável e o respeito aos direitos humanos e ambientais.

A atuação dos Estados e das corporações supra e internacionais não se pode limitar ao direito interno, devendo integrar-se num regime transfronteira que patrocine um sistema de repartição de ônus e benefícios mais equânimes entre os povos, o respeito aos tratados internacionais e aos direitos consagrados globalmente. Não de ser reforçados mecanismos cooperativos de prevenção e de repressão à exploração econômica predatória, à corrupção, à impunidade e ao desrespeito ao ambiente e direitos humanos.

A supranacionalidade das condutas públicas e privadas, assim como dos processos deliberativos e normativos não pode constituir obstáculos para a irresponsabilidade difusa e a negligência aos direitos humanos e ambientais. Os Estados violam, no mínimo, seus deveres internos de proteção jusfundamental, quando se esquivam de ações proativas e de cooperação para evitar ou reprimir essas negligências, em nome de seus interesses geopolíticos ou econômicos.

Enquanto não se avizinha um quadro razoavelmente articulado de normatividade que consiga articular a pluralidade de atores e de interesses,

deve-se organizar um regime de responsabilização externa dos Estados que violem seus compromissos com a paz, com os direitos humanos e ambientais. Assim também se deve reforçar a eficácia horizontal dos direitos humanos, de modo a impor sanções às corporações que também descumprirem aqueles compromissos.

Idealmente, o fórum de responsabilização deveria ser internacional ou supranacional. De modo subsidiário, concorrente ou complementar, a depender do caso, poder-se-ia reconhecer a jurisdição interna dos Estados onde se instalam ou se originam as empresas transnacionais, aqueles afetados pelos prejuízos sofridos ou mesmo a jurisdição universal em matéria de graves violações de direitos humanos e ambientais.

REFERÊNCIAS

BACHE, I.; BARTLE, I.; FLINDERS, M. Multi-level governance. *In*: TORFING, K.; ANSELL, C. *Handbook on theories of governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

BANERJEE, S. B. Governing the global corporation: acritical perspective. *Business Ethics Quarterly*, v. 20, n. 2, p. 265-274, 2010. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/cup/buetqu/v20y2010i02p265-274_00.html. Acesso em: 5 jun. 2021.

BAUER, J.; UMLAS, E. Making corporations responsible: the parallel tracks of the B Corp movement and the business and human rights movement. *Business and Society Review*, v. 122, n. 3, p. 285-325, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/basr.12118>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BECKERS, A. *Enforcing corporate social responsibility codes on global self-regulation and national private law*. Oxford: Hart, 2015.

BULL, B.; BØÅS, M.; MCNEILL, D. Private sector influence in the multilateral system: a changing structure of world governance? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 10, n. 4, p. 481-498, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27800543>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CAI, G. *et al.* Human-GIS interaction issues in crisis response. *International Journal of Risk Assessment and Management*, v. 6, n. 4-6, p. 388-407, 2006. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.62.127>. Acesso em: 10 jun. 2021.

DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELMAS, M. A.; BURBANO, V. C. The drivers of greenwashing. *California Management Review*, v. 54, n. 1, p. 64-87, 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1525/cmr.2011.54.1.64>. Acesso em: 10 jun. 2021.

EVANGELINOS, K. I.; NIKOLAOU, I. E. Measuring solid waste eco-efficiency performance through environmental accounting. *International Journal of Environment and Waste Management*, v. 7, n. 3-4, p. 235-249, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/264438569_Measuring_solid_waste_eco-efficiency_performance_through_environmental_accounting. Acesso em: 10 jun. 2021.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. La aplicación extraterritorial de los derechos humanos por acciones de empresas. In: DIAZ BARRADO, C. M.; FERNÁNDEZ LIESA, C. R.; VERDIALES LÓPEZ, D. M. *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2018. p. 57-60. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=711648>. Acesso em: 5 jun. 2021.

FINKELSTEIN, L. S. What is global governance? *Global Governance*, v. 1, n. 3, p. 367-372, set./dez. 1995. Disponível em: <https://sta.uwi.edu/iir/normangirvanlibrary/sites/default/files/normangirvanlibrary/documents/What%20is%20Global%20Governance.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

GERMANO, F. D.; CARON, A.; PONCHIROLI, O. Interdependência: lucro, ética, responsabilidade social e estratégias das organizações. *Caderno PAIC*, v. 21, n. 1, p. 281-298, 2020. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/432>. Acesso em: 7 jun. 2021.

GIULIANI, E. Human rights and corporate social responsibility in developing countries industrial clusters. *Journal of Business Ethics*, v. 133, n. 1, p. 39-54, 2016. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/kap/jbuset/v133y-2016i1p39-54.html>. Acesso em: 5 jun. 2021.

HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HEASMAN, L. *Corporate responsibility to protect human rights: evolution from voluntarism to human rights due diligence*. Doctoral Dissertation – Faculty of Law, University of Helsinki, Helsinki, 2018. Disponível em: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/234463>. Acesso em: 5 jun. 2021.

HESS, D. Business, corruption, and human rights: Towards a new responsibility for corporations to combat corruption. *Wisconsin Law Review*, p. 641-694, 2017. Disponível em: <https://webuser.bus.umich.edu/dwhess/Hess%202017%20Wisconsin%20Law%20Review.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A. H. Multilevel governance. *Comparative Politics*, v. 5, p. 193-210, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348135329_Multilevel_Governance_-_Chapter_11. Acesso em: 5 jun. 2021.

JAFARIAN, B. *Business and human rights in the context of sanctions: a road to filling the governance gap*. Dissertation (Master of Laws) – Dalhousie University, Halifax, 2019. Disponível em: <https://dalspace.library.dal.ca/xmlui/bitstream/handle/10222/80168/Jafarian-Bahareh-LLM-Law-December-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 jun. 2021.

KLINKE, A. Deliberative transnationalism — transnational governance, public participation and expert deliberation. *Forest Policy and Economics*, v. 11, n. 5-6, p. 348-356, out. 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934109000215>. Acesso em: 6 jun. 2021.

MASSUGA, F. *et al.* Sustentabilidade versus capitalismo ou capitalismo sustentável? Uma revisão sistemática da tendência secular. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade* (ISSN 2318-3233), v. 9, n. 3, p. 194, fev. 2020. Disponível em: <http://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/1925>. Acesso em: 5 jun. 2021.

MATTEN, D.; MOON, J. Corporate social responsibility. *Journal of Business Ethics*, v. 54, n. 4, p. 323-337, 2004. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-004-1822-0>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MOELLER, R. R. *COSO enterprise risk management: establishing effective governance, risk, and compliance processes*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011. Disponível em: <https://br1lib.org/book/1176761/45eaf7?id=1176761&secret=45eaf7&dsource=recommed>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MOUFFE, C. Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, v. 66, n. 3, p. 745-758, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40971349>. Acesso em: 31 ago. 2021.

OLSEN, A. C. L.; PAMPLONA, D. A. Violações a direitos humanos por empresas transnacionais na América Latina: perspectivas de responsabilização. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, Ijuí, v. 7, n. 13, p. 129-151, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitos-humanosedemocracia/article/view/8496>. Acesso em: 5 jun. 2021.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

PAPADOPOULOS, Y. Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy? *West European Politics*, v. 33, n. 5, 1030-1049, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402382.2010.486126>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PAPADOPOULOS, Y. Problems of democratic accountability in network and multilevel governance. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 469-486, jul. 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2007.00379.x>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PEREIRA, J. A. *A pilhagem dos comuns ambientais ante a falta de regulamentação internacional sobre as empresas transnacionais*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/216743>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PÉREZ, J. B. Aproximación jurídica internacional al ejercicio de la jurisdicción civil universal frente a violaciones graves de derechos humanos. *Deusto Journal of Human Rights*, n. 5, p. 13-40, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7473630>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PETERS, A. Are we moving towards constitutionalization of the world community? In: CASSESE, A. (Ed.). *Realizing Utopia: the future of international law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 118-135.

PETTIT, P. Republican freedom and contestatory democratization. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDON, C. (Eds.). *Democracy's value*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 163-190.

RAMUS, C. A.; MONTIEL, I. When are corporate environmental policies a form of greenwashing? *Business & Society*, v. 44, n. 4, p. 377-414, 2005.

Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/238431147_When_Are_Corporate_Environmental_Policies_A_Form_of_Greenwashing. Acesso em: 10 jun. 2021.

ROEBUCK, K. Governance, risk management, and compliance (GRC): high-impact strategies-what you need to know: definitions, adoptions, impact, benefits, maturity, vendors. Dayboro: Emereo, 2013.

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://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1875>. Acesso em: 5 jun. 2021.

SCHAKEL, A. H.; HOOGHE, L.; MARKS, G. Multilevel governance and the state. In: LEIBFRIED, S. *et al.* (Eds.). *The Oxford handbook of transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 269-285.

SINCLAIR, T. *Global governance*. Cambridge: Polity Press, 2013.

TARANTINO, A. *Governance, risk, and compliance handbook: technology, finance, environmental, and international guidance and best practices*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2008.

TEUBNER, G. The corporate codes of multinationals: company constitutions beyond corporate governance and co-determination. In: NICKEL, R. (Ed.). *Conflict of laws and laws of conflict in Europe and beyond: patterns of supranational and transnational juridification*. Oxford: Hart, 2009. p. 262-275.

TEUBNER, G. *Constitutional fragments: societal constitutionalism and globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TORTOLA, P. D. Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, v. 56, n. 2, p. 234-250, 2017. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Clarifying-multilevel-governance-Tortola/93b1aba029099e7e327eac284ebf44050f5a459e>. Acesso em: 10 jun. 2021.

VALLAEYS, F. Por qué la responsabilidad social empresarial no es todavía transformadora? Una aclaración filosófica. *Andamios*, v. 17, n. 42, p. 309-333, 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632020000100309. Acesso em: 5 jun. 2021.

WEISSBRODT, D. Human rights standards concerning transnational corporations and other business entities. *Minnesota Journal of International Law*, v. 23, p. 135-171, 2014. Disponível em: https://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/221/. Acesso em: 10 jun. 2021.

ZAMORA CABOT, F. J. Gobernanza mundial y el binomio empresas-derechos humanos (global governance and the business and human rights duality). *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, v. 5, n. 1, p. 87-113, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3614100. Acesso em: 6 jun. 2021.

ZUBIZARRETA, J. H. *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: história de una asimetría normativa – de la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*. Bilbao: Hegoa, 2009. Disponível em: https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/79/Empresas_transnacionales_frente_a_los_derechos_humanos.pdf?1488539221. Acesso em: 5 jun. 2021.

ZÜRN, M. *Global governance as multi-level governance*. In: ENDERLEIN, H.; WÄLTI, S.; ZÜRN, M. *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

Artigo recebido em: 22/06/2021.

Artigo aceito em: 31/08/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

SAMPAIO, J. A. L.; PINTO, J. B. M.; FABEL, L. M. T. Ordem e desordem na poliarquia pós-estatal: o papel da responsabilidade socioambiental das empresas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 225-247, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2185>. Acesso em: dia mês. ano.

O STF E A UTILIZAÇÃO DO AMIANTO NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DAS ADIS N. 3.937/SP E N. 4.066/DF

Artenira da Silva e Silva¹

Universidade Federal do Maranhão (UFMA) |

Maicy Maia²

Universidade Federal do Maranhão (UFMA) |

RESUMO

Este artigo debruça-se sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade relacionadas à utilização do asbesto/amianto crisotila em território nacional. Busca-se examinar o parâmetro decisório da Corte Constitucional nessa matéria e o giro hermenêutico que resultou da forte tensão entre os interesses envolvidos no julgamento: os valores da dignidade da pessoa humana, os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em relação aos direitos à livre iniciativa, ao livre comércio e à livre concorrência. Verifica-se que o contrabalanceamento desses interesses e direitos e sua relação com a evolução hermenêutica do tema no STF, deu-se com esteio no progresso dos conhecimentos técnico-científicos sobre os efeitos nocivos do asbesto ou a impossibilidade de controle destes à saúde humana e ao meio ambiente. Como estratégia de pesquisa, realizou-se estudo caso nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3937/SP e n. 4066/DF, revisão bibliográfica e análise documental dos casos escolhidos.

Palavras-chave: amianto; evolução hermenêutica; jurisdição constitucional; *overruling*; STF.

***THE STF AND THE USE OF ASBESTOS IN BRAZIL: CASE
STUDY OF DIRECT ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY
No. 3.937/SP AND No. 4.066/DF***

ABSTRACT

This article focuses on the role of the Supreme Court (STF) in the judgment of Direct Actions of Unconstitutionality related to the use of asbestos/chrysotile asbestos in national territory. It seeks to examine the decision-making parameter of the Constitutional Court in this matter and the hermeneutic turn that resulted from the strong tension between the interests involved in the judgment: the values of human dignity, the rights to health and to the ecologically balanced environment, in relation to rights to free enterprise, free trade and free competition. The counterbalancing of these interests and rights and their relationship with the hermeneutic evolution of the subject in the Supreme Court is analyzed, based on the use of technical-scientific knowledge on the harmful effects of asbestos or the possibility of controlling these to human health and the environment. As a research strategy, a case study was carried out in the judgments of Direct Unconstitutionality Actions. No. 3937/SP and No. 4066/DF, bibliographical review and documental analysis of the chosen cases.

Keywords: *asbestos; constitutional jurisdiction; hermeneutic evolution; overruling; STF.*

INTRODUÇÃO

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) finalmente se posicionou sobre a controversa utilização do amianto no Brasil. O presente artigo analisou os julgamentos relacionados à matéria e às questões que a atravessavam. A maior dificuldade do julgamento estava justamente na importância das questões que o interseccionavam, muito valiosas para o ordenamento jurídico brasileiro, mas que precisavam ser sopesadas, tendo em vista a segurança jurídica e a pacificação social.

Em 2017, a Organização Mundial da Saúde (OMS) advertiu que todos os tipos de amianto são responsáveis por causar câncer de pulmão, mesotelioma, câncer de laringe e ovário, assim como fibrose de pulmão. Essas informações são confirmadas pelas palavras de Hermano Castro, diretor da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ), em uma entrevista concedida ao Centro Colaborador em Vigilância Sanitária (CECOVISA), no âmbito da ENSP/FIOCRUZ³ (FIOCRUZ, 2017). Apesar disso, no Brasil, a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do asbesto/amianto, do tipo crisotila, contam com previsão legal, nos termos da Lei n. 9.055/1995, que estabelece a possibilidade de uso controlado do mineral, que é amplamente usado na fabricação de telhas, chapas, divisórias, caixas d'água, revestimento, tubos, até componentes de produtos de fricção, como discos de embreagem, pastilhas e lonas de freios para veículos, bem como isolantes térmicos.

Com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 3.937/SP e n. 4.066/DF, o entendimento da Corte Constitucional

3 [...] As principais doenças relacionadas ao amianto são a asbestose, um tipo de fibrose pulmonar, irreversível e sem tratamento específico; os acometimentos pleurais: placas, calcificações, espessamento e derrame pleural; câncer de pulmão, mesotelioma e alterações funcionais respiratórias. Como o período de latência entre a exposição e o surgimento da doença pode ser de décadas: 3 a 4 décadas para o mesotelioma, por exemplo, mesmo com o banimento do amianto, ainda teríamos o surgimento de casos nos próximos 40 anos, refletindo a exposição ao mineral. [...] Atualmente as empresas que utilizam o amianto realizam a própria lavagem das roupas, porém, durante muitos anos os familiares foram expostos ao mineral, com o aparecimento de muitos casos de doenças entre familiares, gerados pelo contato com o amianto trazido nas roupas dos trabalhadores. [...] A degradação ambiental causada pela extração do mineral é uma realidade nas regiões de mineração. Além disso, o descarte inapropriado de materiais a base de amianto (telhas, caixas de água, passivo industrial) pode contaminar o solo e colocar em risco a saúde da população que entra em contato inadvertidamente com o material. Atualmente existe uma resolução CONAMA n. 348 que considera o amianto resíduo perigoso e deve ter procedimento especial para o descarte. Alguns estudiosos consideram o mesotelioma (câncer de pleura relacionada ao amianto) um marcador de exposição ambiental, uma vez que um elevado percentual de mesoteliomas, alguns estudos chegam até 50% de casos, não tem relação com exposição ocupacional. O mesotelioma não tem relação de dose-resposta, ou seja, o câncer pode aparecer independentemente da dose de exposição, o que pode ser atribuída a exposição ambiental (FIOCRUZ, 2017).

brasileira mudou. O parâmetro antes utilizado, que era o da possibilidade do uso controlado do amianto crisotila, foi superado, surgindo um novo parâmetro constitucional, que afasta qualquer possibilidade de utilização do crisotila, baseado no avanço do conhecimento técnico-científico e sua apropriação pela Corte Constitucional brasileira.

Ao longo dos julgamentos ora analisados, ficou bastante clara a colisão entre interesses relacionados à livre iniciativa, ao comércio e à concorrência, em face dos direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O que se tinha era, de um lado, aqueles que defendem a utilização do amianto crisotila, sob a alegação de exercício da livre iniciativa, do progresso e do desenvolvimento econômico, por meio da geração de empregos. De outro lado, havia aqueles que entendem que tais direitos não podem estar acima da saúde dos que trabalham diretamente com o amianto e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para o desenvolvimento deste artigo, a estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de casos múltiplos, quais sejam, o exame do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3.937/SP e n. 4.066/DF, já que, na primeira, questiona-se a constitucionalidade da legislação estadual que proíbe a utilização do amianto no Estado de São Paulo, ao passo que, na segunda, impugna-se a constitucionalidade da norma federal que permite a utilização controlada do amianto crisotila. A partir do exame do julgamento dessas duas ADIs, é possível ter uma visão ampla dos problemas que a utilização do amianto acarreta e dos conflitos de interesse que a demanda envolve. Além do estudo de caso dos referidos julgamentos, este trabalho serviu-se também de pesquisa documental e de materiais como vídeos, notícias, mediante revisão bibliográfica e análise de conteúdo dos documentos e materiais mencionados.

1 A SELEÇÃO DOS CASOS

O estudo de caso é definido por Yin (2001) como uma estratégia de pesquisa voltada à investigação empírica de um fenômeno contemporâneo, em seu contexto da vida real, adequada para situações em que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente delimitados. Para o autor, o estudo de caso ganha especial vantagem quando a pesquisa se destina a responder questionamentos do tipo “*como*” ou “*por que*”, em relação a eventos atuais, sobre os quais o estudioso não tem controle. Nas palavras de Freitas e Jabbour (2011), o estudo de caso é uma narrativa que

se constrói sobre um dado evento, a partir das mais diversas espécies de fontes e orientado por um referencial teórico:

Um estudo de caso é uma história de um fenômeno passado ou atual, elaborada a partir de múltiplas fontes de provas, que pode incluir dados da observação direta e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos públicos e privados [...]. É sustentado por um referencial teórico, que orienta as questões e proposições do estudo, reúne uma gama de informações obtidas por meio de diversas técnicas de levantamento de dados e evidências [...] (FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 11).

Freitas Filho e Lima, em *Metodologia da análise de decisões* (2010), sustentam que é possível a utilização do estudo de caso, como técnica de pesquisa, que pretende a análise de uma decisão, de um grupo de decisões ou de uma questão-problema jurídica determinada:

No Estudo de Caso, realiza-se um estudo intensivo de uma decisão, de um grupo de decisões ou de uma questão-problema jurídica determinada, por meio da exploração da maior quantidade de variáveis nela envolvidas, numa perspectiva de múltiplas variáveis, de um evento ou situação única, chamado de “caso”. O objetivo do Estudo de Caso é que o pesquisador adquira compreensão mais acurada sobre as circunstâncias que determinaram a ocorrência de determinado resultado, apreendendo as complexidades envolvidas na situação. Nesse caso, ao invés de utilizar uma metodologia rígida, com um protocolo fixo e determinado, o estudo de caso pressupõe certa autonomia na construção da narrativa e da estrutura de exposição do problema (FREITAS FILHO; LIMA, 2010, p. 2).

Sobre essas diretrizes, este estudo analisou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 3.937/SP e n. 4.066/DF, com objetivo de identificar os fundamentos que levaram o STF ao *overruling* sobre o que veicula o art. 2º, da Lei n. 9.055/1995, permissivo do manejo controlado do amianto crisotila, para a completa impossibilidade de uso do referido mineral no território nacional.

A escolha dos referidos julgamentos deu-se porque eles apreendem o objeto deste artigo com maior abrangência, já que a ADI n. 3.937/SP discute a constitucionalidade de lei estadual de São Paulo, proibidora da utilização da referida substância naquele estado, ao passo que a ADI n. 4.066/DF ataca a constitucionalidade de lei federal permissiva da utilização do amianto crisotila em território nacional, interrogando se essa norma não vai de encontro aos preceitos basilares da Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que os dois julgamentos foram concluídos em 24.08.2017⁴.

4 STF – ADI n. 3.937: “Decisão: O Tribunal julgou improcedente a ação direta, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Luiz Fux, que julgavam procedente a ação, e vencido parcialmente o Ministro Alexandre de Moraes, que julgava improcedente a ação, sem declaração incidental de inconstitucionalidade

2 A SAÚDE COMO FUNDAMENTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e elege, entre seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Estado Democrático de Direito é aquele que se funda na soberania popular, com mecanismos de apuração e efetivação da vontade do povo nas principais decisões políticas do Estado, dotado de uma constituição materialmente legítima, decorrente da vontade popular e com poder de vinculação de todos os Poderes decorrentes dela. Além disso, um Estado nesses moldes pressupõe a existência do respeito aos direitos fundamentais do homem e um órgão responsável pela salvaguarda da Constituição e dos valores nela encerrados, em especial, os princípios da legalidade, igualdade e segurança jurídica (SILVA, 2005).

A dignidade da pessoa humana, por seu turno, é invocada no art.

1º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e informa que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos (UNICEF, 1948). A gênese histórica do Estado Democrático de Direito é diretamente ligada à dignidade da pessoa humana como valor, já que, nos primórdios, o ser humano tinha valor relativo, condicionado à sua posição na sociedade e aos bens que detinha. Com o passar do tempo, a dignidade humana foi reconhecida como algo inerente à condição de ser humano, o que significou verdadeiro avanço, colocando todos os seres humanos em situação de igualdade, como portadores do mínimo de dignidade.

Bobbio (2004) defende que não basta que as declarações de direitos dos homens mencionem que estes são livres, iguais e mercedores de dignidade, pois, afirmações dessa natureza são, na verdade, intenções, objetivos, ideais, valores que devem ser perseguidos e que, por via

do art. 2º da Lei 9.055/95. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Não votou o Ministro Roberto Barroso, sucessor do Ministro Ayres Britto. Nessa assentada, o Ministro Edson Fachin reajustou seu voto para acompanhar o voto do Ministro Dias Toffoli. Redator para o acórdão o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24.8.2017.

STF – ADI n. 4.600: “Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, reconhecendo a legitimidade ativa das autoras, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal computou cinco votos (dos Ministros Rosa Weber (Relatora), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia) pela procedência da ação, e quatro votos (dos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Gilmar Mendes e Marco Aurélio) pela improcedência da ação, e, por não se ter alcançado o *quorum* exigido pelo art. 97 da Constituição, não se pronunciou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, em julgamento destituído de eficácia vinculante. Impedidos os Ministros Roberto Barroso e Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Carmen Lúcia. Plenário, 24.8.2017”.

de consequência, impõem obrigações não apenas ao legislador, mas a toda sociedade, especialmente, aos intérpretes e aplicadores do Direito. Nas palavras de Barroso (2010), o princípio da dignidade da pessoa humana representa um conjunto de valores civilizatórios, incorporados ao patrimônio da humanidade, mas que não salvaguardam esses valores civilizatórios de ofensas diárias, as quais devem ser combatidas, visando, ao menos, à proteção do mínimo existencial, isto é, uma série de necessidades básicas que devem ser supridas, já que, sem elas, não é possível usufruir dos demais direitos.

Segundo Bobbio (2004), a dignidade da pessoa humana é algo que deve ser perseguido, um objetivo e, a partir do momento em que esse valor é positivado e colocado como fundamento de um Estado, este deixa de ser um fim em si mesmo e adota a posição de instrumento para a consecução dos objetivos que são postos além dele. Assim, os direitos do homem deixam de ser uma mera disposição e consubstanciam-se em direitos, no sentido estrito da palavra. Com a invocação da responsabilidade de concretizar esses valores internacionais de dignidade humana, liberdade e igualdade, os direitos humanos assumem o caráter de objetivo desses Estados e ingressam nos ordenamentos jurídicos nacionais como “direitos fundamentais”, isto é, direitos básicos, essenciais ao ser humano, na promoção de uma vida digna, com o mínimo de bem-estar, tanto pessoal quanto social.

De acordo com Silva (2008), no Brasil, a positivação legal dos direitos fundamentais na Carta Política tem como objetivo não apenas o reconhecimento formal desses direitos, mas também sua realização material, concreta.

O direito à saúde enquadra-se na segunda dimensão dos direitos fundamentais, com espectro social, sendo inerente à vida humana minimamente digna. Sobre este contexto humanístico, o art. 196, da Constituição Federal de 1988, estabelece que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, p. 83). Atualmente, grande parte da doutrina defende que a melhor definição para saúde é a disposta pela OMS (1946, p. 1):

A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.

Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social.

A saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados.

Os resultados conseguidos por cada Estado na promoção e proteção da saúde são de valor para todos.

O desigual desenvolvimento em diferentes países no que respeita à promoção de saúde e combate às doenças, especialmente contagiosas, constitui um perigo comum.

Na qualidade de direito fundamental, de caráter social, a saúde impõe ao Estado duas condições: a abstenção de praticar qualquer ato que prejudique o direito à saúde, ao mesmo tempo em que fixa ao Estado o dever de adotar medidas e prestações para a prevenção e tratamento de doenças (SILVA, 2008).

3 O PAPEL DO STF COMO GUARDIÃO DA CONSTITUIÇÃO E DOS VALORES ENCERRADOS NELA NO CASO DO AMIANTO CRISOTILA

Cabe ao STF, na qualidade de guardião da Constituição, defender os valores nela encerrados; entre eles, a vida, a saúde e a dignidade da pessoa humana, interpretando todos esses direitos em sua máxima efetividade. A guarda da Constituição é realizada, entre outras maneiras, a partir do controle de constitucionalidade das leis e atos administrativos, cuja finalidade é assegurar a ordem e coerência do sistema normativo, baseando-se na supremacia e rigidez da Carta Magna, para que as normas legais e administrativas sempre estejam em plena conformidade com seu fundamento de validade, que é a própria Constituição.

Assim, o controle de constitucionalidade pode ocorrer de duas maneiras: (a) concreta/difusa, em que a preservação do texto constitucional ocorre indiretamente, por meio da defesa de um direito subjetivo, arguido em um caso concreto; e (b) abstrata/concentrada, em que o objeto do controle de constitucionalidade é uma norma ou ato administrativo, em abstrato, que se encontra em desconformidade com a Constituição.

Há algum tempo, as questões envolvendo o direito à saúde tem encontrado resguardo na Corte Constitucional brasileira, principalmente em face das respostas que o Poder Judiciário confere aos jurisdicionados, geralmente mais ágeis que as apresentadas pelos demais poderes. É o que observa Streck (1999), quando esse verifica que, comparado aos demais poderes constituídos, a rapidez e qualidade das respostas dadas pelo Poder Judiciário nas questões relacionadas ao direito à saúde são mais efetivas, o que

demonstra o processo judicial como verdadeiro instrumento de cidadania.

Tal qual muitas outras demandas, chegaram ao STF litígios envolvendo o direito à saúde e a utilização do amianto.

Segundo Martin-Chenut e Saldanha (2016), o amianto é um mineral com características físico-químicas de flexibilidade, resistência mecânica, baixa condutividade térmica, boa capacidade de isolamento térmica e acústica, guardando semelhança com materiais como o cimento e as resinas, bem como estabilidade em ambientes de pH variável. De acordo com as autoras, o amianto contava com mais de 3 mil maneiras de aplicação, entre elas, a fabricação de telhas onduladas, caixas d'água, placas de revestimento, tubos, produtos de fricção (discos de embreagem, pastilhas e lonas de freios para veículos e isolantes térmicos). No entanto, apesar de toda essa versatilidade, vários estudos apontam que o asbesto é responsável, direta e indiretamente, por sérios danos, tanto à saúde humana, quanto ao meio ambiente.

Estudos científicos demonstram ser o amianto causador de uma verdadeira “catástrofe sanitária”, que produz danos de dupla face: (a) à saúde humana, por provocar doenças como *asbestose* (fibrose pulmonar); *câncer de pulmão* (tumor maligno); *mesotelioma* (tumor maligno de pleura e pericárdio); câncer lingual, laringe e ovário, faringe, estômago e cólon retal (IARC, 2012, p. 76)4; e (b) ao meio ambiente, tanto durante o curso de sua extração e produção quanto depois, no curso da gestão dos dejetos (MARTIN-CHENUT; SALDANHA, 2016, p. 5).

O quadro de interesses esboçado na polêmica sobre a utilização do amianto é de forte tensão. São empresários do ramo da indústria e organizações sindicais de trabalhadores, desejando a utilização do asbesto sem qualquer restrição, ao passo que grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais almejam a preservação da saúde ocupacional, consumérista e ambiental, posicionando-se pelo total banimento do amianto do território nacional.

A Lei n. 9.055/1995 disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contêm, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim. Em seu art. 1º, a norma proíbe em todo território nacional a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização da actinolita, amosita (asbesto marrom), antofilita, crocidolita (amianto azul) e da tremolita, assim como os produtos que contêm essas substâncias minerais. Apesar disso, o art. 2º da legislação em comento adota a tese do uso controlado do amianto, em sua variedade crisotila:

Art. 2º O asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco), do grupo dos minerais das serpentinas, e as demais fibras, naturais e artificiais de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim, serão extraídas, industrializadas, utilizadas e comercializadas em consonância com as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se fibras naturais e artificiais as comprovadamente nocivas à saúde humana (BRASIL, 1995, p. 1).

Martin-Chenut e Saldanha (2016) esclarecem que a via escolhida pelo legislador federal se filiou à tese do uso controlado do asbesto e tal escolha legislativa se deu em virtude dos interesses econômicos envolvidos:

Seguramente, os fortes interesses econômicos de espectro mundial, que envolvem interesses públicos tanto dos poucos países produtores de amianto, quanto das grandes empresas transnacionais que exploram a extração, produção e fabricação dos seus derivados, exercem um papel fundamental na manutenção da tese do uso controlado.

[...]

A manutenção de uma indústria que gera milhões de dólares anualmente, para poucos, integra a lógica do processo de globalização hegemônica que apresenta uma dupla face (Santos, 2006; Saldanha e Blatt, 2007). A primeira pode ser identificada como um “localismo globalizado”, porque a lógica do uso controlado, assumida pela lei federal brasileira, tem origem na cruzada mundial pró-amianto, desenvolvida por vários anos pelo Canadá, que, como visto, há mais de trinta anos deixou de consumir internamente esse mineral. Com efeito, sempre que determinada lógica particular o autor pode ser identificado como vencedor de uma luta pela apropriação de determinado saber ou prática, capaz de impor padrões de negociação, de produção, de inclusão ou de exclusão, estará presente o localismo globalizado. E, na medida em que essas lógicas ou padrões são “exportados”, provocando um impacto muito específico em legislações ou ações de outros países, emerge a outra face da globalização hegemônica, qual seja, a de um globalismo localizado por, amiúde, determinar, desintegrar e desestruturar certas condições locais para, depois, reestruturá-las sob a forma de uma “inclusão subalterna” (Santos, 2006, p. 434) (MARTIN-CHENUT; SALDANHA, 2016, p. 12-13).

Com a polarização em torno da discussão, com a publicidade dos danos à saúde e ao meio ambiente, assim como com o surgimento de vários estudos relacionando esses danos à utilização do amianto, o debate sobre o asbesto – outrora pacificado pela Corte Maior do Brasil, admitindo a validade da Lei n. 9.055/1995 e a tese do uso controlado do crisotila – retornou⁵ ao Poder Judiciário.

⁵ Diz-se “retornou ao Poder Judiciário”, porque o STF, anteriormente, já havia se manifestado sobre a utilização do crisotila, em 2003, nas ADIs n. 2656 (Relator Ministro Maurício Correia) e n. 2396 (Relatora Ministra Ellen Gracie), em 2003, o STF declarou a inconstitucionalidade de leis dos Estados de São Paulo e do Mato Grosso do Sul, que proibiam a comercialização de produtos que continham amianto, firmados no entendimento de que as leis estaduais ofendiam os dispositivos que determinavam a competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior, minas e

Assim, observou-se que as demandas se destinavam a questionar leis estaduais proibidoras da extração, da industrialização, do transporte, da utilização, da comercialização do amianto ou, questionar a constitucionalidade da Lei Federal e sua opção legislativa de uso controlado do mineral no território nacional. Nessas circunstâncias, coube ao STF, na qualidade de guardião da Constituição, julgar os fatos e defender os valores encartados em nossa Constituição.

4 A ADI N. 3937/SP E A DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL N. 9.055/1995

Em 6 de agosto de 2007, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, de relatoria do Ministro Marco Aurélio de Mello, autuada sob o número 3937/SP, contra a Lei n. 12.684/2007, do Estado de São Paulo, que proíbe o uso naquele estado de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto/asbesto ou outros minerais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto em sua composição.

A CNTI sustentou que o amianto crisotila é utilizado em muitas indústrias brasileiras, promovendo milhões de empregos diretos e indiretos em quase todas as unidades da federação. De acordo com a Demandante, a vedação ao uso do amianto crisotila revela afronta aos princípios da livre iniciativa e da reserva legal, além de argumentar que a lei paulistana apresenta vício formal, pois invade a competência legislativa de matéria já legislada pela União, na Lei n. 9.055/1995. Para a CNTI, a utilização do amianto crisotila é possível, desde que mediante o manejo seguro e responsável, hipótese em que não apresenta risco à saúde. Liminarmente, a CNTI requereu a suspensão da eficácia da Lei Estadual n. 12.684/2007, argumentando que a proibição do uso crisotila acarretaria danos irreparáveis à economia e ao pleno emprego, assim como haveria falta de telhas e caixas d'água no mercado, vez que os maiores fabricantes desses produtos se situavam no estado de São Paulo. O pedido de suspensão liminar da Lei Estadual n. 12.684/2007 foi deferido pelo Relator da ação, mas não foi confirmado pelo Tribunal.

recursos minerais (art. 22, VIII e XII) e para editar normas gerais sobre produção e consumo (art. 24, V), proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). Na declaração da inconstitucionalidade das referidas legislações estaduais foi destacado que ambas eram contrárias ao que dispunha a Lei Federal n. 9.055/1995, a qual é a norma federal geral que disciplina a produção e consumo do amianto (STF, 2002; 2001).

A Procuradoria Geral da República (PGR) manifestou-se pela improcedência da ADI n. 3937/SP, já que o Brasil, na qualidade de signatário da Convenção n. 162-OIT, promulgada pelo Decreto n. 126/1991 (Convenção do Amianto), concordou que todas as variedades de amianto podem causar danos à saúde e, por isso, devem ser gradativamente substituídas, até serem completamente banidas (OIT, 1991b). Ressaltou, ainda, que, conforme a Nota Descritiva n. 343, da OMS, de julho de 2010, todas as formas de asbesto são cancerígenas para o ser humano, podendo causar também outras doenças, como a asbestose (um tipo de fibrose pulmonar), placas, engrossamentos e derrames pleurais (STF, 2013).

A PGR mencionou as orientações do Instituto Nacional do Câncer (INCA), informando que não existem níveis seguros para a exposição às fibras do amianto. Sustentou também que a legislação paulista foi mais atenciosa com a saúde do trabalhador do que o legislador federal, não incorrendo, portanto, em qualquer vício de competência, vez que seu objeto não é o pleno emprego. Na visão da PGR, a questão versa indiscutivelmente sobre a saúde de todos, e não somente do trabalhador, além da proibição imposta pela norma paulista resistir ao teste da proporcionalidade⁶ e que não existe livre iniciativa, livre comércio e livre concorrência que possa prevalecer sobre o direito fundamental à saúde, manifestando-se, por fim, pela improcedência da ADI n. 3937/SP.

As partes então requereram a realização de audiência pública sobre o uso do amianto e seus riscos, indicando vários expositores sobre o tema. O pleito foi deferido e a audiência pública foi realizada em agosto de 2012, com a oitiva de cerca 35 (trinta e cinco) pessoas, sobre as implicações da produção e utilização do asbesto crisotila, tanto para o mercado de trabalho e economia nacional, quanto para a saúde humana (AUDIÊNCIA..., 2012a, 2012b, 2012c, 2012d).

Na qualidade de *amicus curiae*, foram ouvidos a Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto (ABREA), a Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento (ABIFIBRO), o Instituto Brasileiro do Crisotila (IBC), o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Minerais Não Metálicos de Minaçu/GO, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT). Em agosto de 2017, o Pleno do

⁶ De acordo com o parecer da PGR: “[...] De todo modo, a lei paulista vence, com folga, o teste da proporcionalidade em suas três vertentes: é adequada, porque apta a atingir o propósito de diminuir o risco e d à saúde decorrentes da exposição ao amianto; é necessária, uma vez que não há outro meio de impedir, eficazmente, a ocorrência de doenças (inexistem níveis seguros de proteção); e é proporcional em sentido estrito, já que o custo que ela gera, de não permitir a utilização, comercialização e extração do amianto, é infinitamente menor que o benefício à saúde que ela acarreta” (STF, 2013, p. 16).

STF julgou, definitivamente, a ADI 3937/SP e decidiu pela improcedência dessa ação, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995⁷.

Encarregado de redigir o acórdão, o Ministro Dias Toffoli fez um breve resgate da utilização do amianto na jurisprudência do STF, lembrando que, em 2003, no julgamento das ADIs n. 2656 e n. 2396, a Corte declarou a inconstitucionalidade das leis dos estados de São Paulo e do Mato Grosso do Sul, que proibiam a comercialização de produtos que continham amianto⁸, já que tais normas eram contrárias ao que dispunha a Lei Federal n. 9.055/1995, norma federal geral, disciplinadora da produção e consumo do amianto (STF, 2017b).

Entretanto, por ocasião do julgamento da ADI n. 3937/SP, o STF remodelou seu entendimento sobre a utilização do amianto, em virtude de um processo de inconstitucionalização⁹ do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, oportunidade em que a Corte sobrelevou a norma estadual em detrimento da norma federal, vez que aquela conferia proteção mais adequada à saúde e ao meio ambiente.

O que se verificou nesse julgamento foi que, com o decorrer do tempo, a norma federal não acompanhou a evolução constitucional, deixando de se adequar aos valores e objetivos da Carta Magna¹⁰, razão pela qual “[...]”

7 Nessa ocasião, restaram vencidos os Ministros Marco Aurélio de Mello (Relator) e Luiz Fux. O Ministro Alexandre de Moraes, julgou improcedente a ADI n. 3937/SP, mas sem declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, sendo parcialmente vencido. O Ministro Gilmar Mendes estava justificadamente ausente no julgamento e o Ministro Roberto Barroso não votou. O Ministro Edson Fachin reajustou seu voto para acompanhar o voto do Ministro Dias Toffoli, este último, encarregado de redigir o acórdão. Embora ainda não tenha sido colocado o acórdão do julgamento da ADI n. 3937/SP no site do STF, no mesmo local, já foi disponibilizado o voto-vista do Ministro Dias Toffoli.

8 Naquela oportunidade, o STF entendia que tais leis estaduais ofendiam os dispositivos que determinavam a competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior, minas e recursos minerais (art. 22, VIII e XII), assim como para editar normas gerais sobre produção e consumo (art. 24, V), proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII).

9 De acordo com o Relator, haja vista o caráter aberto das causas de pedir nas ações de controle de constitucionalidade concentrado, a Corte Constitucional pode reexaminar, reconsiderar e redefinir as próprias decisões, podendo ir além do que julgou anteriormente, “[...]” se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição [...]”(STF, 2006cabendo, inclusive, a declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato normativo.

10 O Relator explicou que é possível que uma lei, antes tida como constitucional, como é o caso da Lei n. 9.055/1995, com o transcurso do tempo, venha a ser declarada inconstitucional, graças à ocorrência de dois fatores: (a) mudança no parâmetro de controle; ou (b) por força de alterações nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Por isso, o processo de interpretação das normas jurídicas não pode perder de vista que os fatos e a realidade social se comunicam com a esfera jurídica de diversas maneiras, e a hermenêutica exige a constante articulação entre texto normativo e realidade, de modo que a jurisdição constitucional deve ser exercida, nas palavras do Ministro Dias Toffoli, com prudência e sensibilidade para com as contínuas transformações, tanto fáticas quanto jurídicas (STF, 2017b).

os Estados passaram a ter competência legislativa plena sobre a matéria até que sobrevenha eventual nova legislação federal, nos termos do art. 24, §§3º e 4º, da CF/88 [...]” (STF, 2017b, p. 11).

Com base nas informações trazidas aos autos da ADI n. 3937/SP, por meio dos *amicus curiae* ouvidos em audiência pública sobre o tema, o Ministro firmou que, em virtude da alteração no fato de, atualmente, haver um amplo reconhecimento científico sobre a nocividade do amianto à saúde humana, não resta sequer a hipótese do manejo controlado. Diante disso, a Lei n. 9.055/1995 tornou-se inconstitucional com o passar do tempo, motivo pelo qual a ADI 3937/SP foi julgada improcedente e, em caráter incidental, declarou-se a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995.

5 A ADI N. 4066/DF E A QUEDA DA TESE DO USO CONTROLADO DO AMIANTO CRISOTILA

Ajuizada pela ANPT e pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), em abril de 2008, autuada como ADI n. 4066/DF e distribuída ao Ministro Carlos Britto como Relator, a mencionada ADI n. 4066/DF questionava a constitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, em face da violação aos arts. 1º, III e IV¹¹, 170, *caput* e VI¹², 196¹³ e 225¹⁴, todos da Constituição Federal de 1988.

As duas entidades demonstraram a pertinência temática de suas funções ao objeto da ADI n. 4066/DF e seu dever de atuar em defesa dos interesses sociais, da valorização do trabalho humano e da dignidade da pessoa humana, então afetados pela norma questionada, já que o art. 2º da Lei n. 9.055/1995 permitia a extração, utilização industrial e comercialização do amianto crisotila, atividades prejudiciais à saúde, ao meio ambiente e à dignidade humana dos trabalhadores e cidadãos expostos ao mencionado

11 CF/1988, art. 1º, III e IV: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa [...].

12 CF/1988, art. 170, *caput*: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação [...].

13 CF/1988, art. 196: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

14 CF/1988, art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

mineral. Segundo estudos científicos, não existe “[...] nível seguro de exposição ao amianto, assim como que todas as fibras são cancerígenas, qualquer que seja o seu tipo ou origem geológica [...]” (STF, 2017c, p. 2).

As Demandantes sustentaram que o projeto inicial da Lei n. 9.055/1995 pretendia a substituição progressiva do uso do amianto em todas as suas modalidades, seguindo a tendência mundial em outros países mais desenvolvidos, mas, com o advento da nova ordem internacional, fundada em economias globalizadas, os grandes grupos econômicos adotaram a roupagem de empresas transnacionais, o que permitiu que a exploração de determinadas atividades – como a exploração do amianto – fosse deslocada para países periféricos, onde as legislações trabalhistas, ambientais e de saúde são mais complacentes com o desempenho de atividades econômicas cujo objeto são matérias primas poluentes ou mais arriscadas à saúde humana. Os Demandantes sustentaram também que os avanços tecnológicos propiciaram o desenvolvimento de material alternativo perfeitamente apto para a substituição do amianto, muito mais seguro para o meio ambiente, trabalhadores, população em geral e sem prejuízo do desempenho das atividades relacionadas ao setor do fibrocimento.

A Presidência da República, por meio da Advocacia Geral da União (AGU), assim como o Senado Federal (STF, 2015), alegaram que a extração, industrialização, utilização e comércio do amianto crisotila deve ocorrer nos termos da Lei n. 9.055/1995, ou seja, de maneira controlada, e que tal controle “[...] é orientado a garantir valores do meio ambiente e de qualidade de vida [...]” (STF, 2015), protegendo o meio ambiente e a qualidade de vida, ao mesmo tempo em que a legislação federal sob ataque permite à sociedade explorar produtos relevantes para a economia e a vida social moderna, defendendo a inexistência de “[...] diagnóstico científico suficiente, que ateste efeitos comprovadamente deletérios do uso do material consoante permitido pelo legislador federal” (STF, 2015).

Nessa ADI também foram ouvidos *amicus curiae*, entre eles, a ABIFIBRO (evento 26), o IBC (evento 30), a Associação Brasileira da Indústria de Álcalis, Cloro e Derivados (ABICLOR) (evento 08), a ABREA (evento 39), a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (evento 43), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI) (evento 56), o Sindicato Unificado dos Trabalhadores Petroleiros, Petroquímicos e Plásticos nos Estados de Alagoas e Sergipe (SINDIPETRO AL/SE) (evento 64), o estado de Goiás (evento 102), o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Minerais Não Metálicos de Minaçu-GO (evento

105), a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (evento 129), o estado de São Paulo (evento 169), o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) (evento 227), a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) (evento 263), a Federação das Indústrias do Estado de Alagoas (FIEA) (evento 263) e o CFOAB (evento 263).

Em agosto de 2017, a ADI n. 4066/DF foi julgada procedente, mas sem pronúncia da inconstitucionalidade, por não ter alcançado o *quorum* do art. 97, da Constituição Federal, retirando a eficácia vinculante¹⁵ desse julgamento. Da análise do voto da Relatora Ministra Rosa Weber, fica claro o reconhecimento de que existem limites à cognição jurisdicional e que a decisão da Corte Constitucional deve basear-se nas conclusões da comunidade científica, considerado o estado da arte no momento do julgamento. Ao STF compete apenas, com base nesses saberes, decidir se o uso controlado do crisotila concilia-se com os objetivos e valores dispostos na Constituição Federal de 1988:

[...] não é papel deste Supremo Tribunal, ao exame da presente ação, decidir sobre nocividade da exposição ao amianto crisotila, tampouco sobre a viabilidade da sua exploração econômica segura. Pertencentes ao campo da realidade empírica, as respostas a tais questões são acessíveis pela investigação técnica e científica. Na mesma linha, também não cabe à Corte avaliar se este ou aquele estudo apresentado está correto, residindo fora da sua alçada os juízos de natureza técnico-científico sobre questões de fato. [...]

Na presente ADI 4066, subsidiada por significativos e numerosos insumos técnicos indicativos da presença de consenso quanto à dimensão dos efeitos negativos, do ponto de vista da saúde pública e do meio ambiente, do uso do amianto crisotila, a Corte é chamada a se pronunciar sobre a seguinte questão: se, em face do que afirma o consenso médico e científico atual – que em absoluto pode ser desconsiderado –, a extração do amianto crisotila, bem como sua exploração industrial e comercial, na forma como autorizada pela Lei n. 9.055/1995, é compatível com a escolha política, efetuada pelo Poder Constituinte, de assegurar, a todos os brasileiros, os direitos à saúde e à fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (STF, 2017c, p. 9-11).

15 Assim: “[...] O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, reconhecendo a legitimidade ativa das autoras, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal computou cinco votos (dos Ministros Rosa Weber (Relatora), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia) pela procedência da ação, e quatro votos (dos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Gilmar Mendes e Marco Aurélio) pela improcedência da ação, e, por não se ter alcançado o *quorum* exigido pelo art. 97 da Constituição, não se pronunciou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, em julgamento destituído de eficácia vinculante. Impedidos os Ministros Roberto Barroso e Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 24.8.2017 [...]” (STF, 2015).

Ao resgatar a jurisprudência do STF sobre a questão, a Relatora destacou que, até o julgamento da ADI n. 3937/SP, o entendimento da Corte Constitucional era de que o dispositivo questionado era “[...] a fonte normativa autorizadora da exploração do amianto crisotila [...]” (STF, 2017c, p. 17), logo, leis estaduais proibidoras da exploração, utilização, transporte ou comercialização do amianto em seus respectivos territórios foram declaradas inconstitucionais por extrapolar a competência suplementar constitucionalmente definida, como o caso das ADIs n. 2396/MS e n. 2656/SP. Entretanto, o julgamento da ADI n. 3937/SP, “[...] representou evidente *overruling* da jurisprudência então firmada sobre a matéria [...]” (STF, 2017c, p. 21), restando claro que a finalidade do desenvolvimento social está ligada ao progresso social, de maneira que é “[...] inadmissível ter o progresso social e o bem-estar coletivo como obstáculos ao desenvolvimento econômico quando eles constituem os seus próprios fins [...]” (STF, 2017c, p. 25).

6 O CONSENSO CIENTÍFICO SOBRE OS DANOS À SAÚDE HUMANA DO ASBESTO/AMIANTO COMO PROTEÇÃO DO PARÂMETRO INTERPRETATIVO: O *OVERRULING*

O estudo de caso das ADIs n. 3937/SP e n. 4066/DF demonstram um giro na interpretação do STF sobre a questão do amianto: em 2003, a posição da Corte era de declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais que proibiam a comercialização de produtos que continham amianto, por serem contrárias à Lei n. 9.055/1995. Mais recentemente, observou-se a mudança do entendimento do STF sobre a questão.

A oitiva dos vários especialistas sobre amianto, dos mais diversos matizes, aliada à posição de reconhecimento da Corte de que não atuava em um assunto de sua expertise foram fundamentais no reconhecimento do descompasso entre a Lei Federal n. 9.055/1995 e o texto constitucional. Além disso, a força normativa da Constituição, preceituada por Konrad Hesse (1991), foi devidamente reconhecida pelo STF no julgamento das ADIs estudadas.

Os avanços científicos demonstraram à Corte Constitucional que a utilização do asbesto/amianto, ainda que de maneira controlada (crisotila), não mais se coaduna com a proteção ao direito fundamental à saúde, declarada no texto constitucional. O que, em 2003, por ocasião dos julgamentos das ADIs n. 2656 e n. 2396, o STF entendeu ser inconstitucional, nos dias atuais não mais o é.

A partir das lições de Hesse (1991), apesar da impessoalidade do conhecimento científico, esse pode ser entendido como uma força real de poder, passível de apropriação por setores da sociedade que buscam embasar seus anseios. Não custa lembrar que a preservação do texto constitucional nada mais é que sua capacidade de resistir ao tempo e essa propriedade decorre exatamente de sua força normativa.

Conforme vimos nos casos estudados, o STF escutou *amicus curiae* dos dois espectros envolvidos, cabendo apenas à Corte Constitucional escolher aquele que mais se adequa ao texto de nossa Constituição. Nesse passo, o STF reviu seu entendimento sobre a utilização do amianto, admitindo a ocorrência de um processo de inconstitucionalização¹⁶ do art. 2º da Lei n. 9.055/1995. Durante esse processo, a Corte sobrelevou a norma estadual em detrimento da norma federal, vez que aquela conferia proteção mais adequada à saúde e ao meio ambiente e, portanto, melhor coadunava com o texto constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos julgamentos das ADIs n. 3937/SP e n. 4066/DF, constata-se o *overruling* do STF em relação à utilização do uso amianto crisotila, permitido de maneira controlada pela Lei Federal n. 9.055/1995. Tal mudança deu-se, fundamentalmente, pela apropriação do conhecimento técnico-científico, incluído nos autos dos julgamentos por meio da realização de audiências públicas, pareceres e pesquisas especializadas sobre a questão. Igualmente determinante nos casos analisados foi o reconhecimento dos julgadores da necessidade do conhecimento jurídico se apoiar nos saberes técnico-científicos, livrando as decisões da arbitrariedade e garantindo a excelência da função jurisdicional, com responsabilidade e qualidade.

Nesse julgamento, foi possível observar que a lei federal não acompanhou a evolução constitucional, perdendo a conformidade com os valores e objetivos da Carta Magna. Em virtude dessa circunstância, os Estados adquiriram competência legislativa plena sobre a matéria, até que seja publicada nova legislação federal sobre o tema.

Trata-se do correto equacionamento da questão da exploração do

¹⁶ De acordo com o Relator, haja vista o caráter aberto das causas de pedir nas ações de controle de constitucionalidade concentrado, a Corte Constitucional pode reexaminar, reconsiderar e redefinir as próprias decisões, podendo ir além do que julgou anteriormente, “[...] se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição [...]” (STF, 2006), cabendo, inclusive, a declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato normativo.

amianto crisotila, cujo vetor principal é o direito à saúde de um grupo vulnerável específico: os trabalhadores que laboram nesse setor industrial e que estão expostos à nocividade do referido mineral. Esclareceu a Relatora que o direito fundamental à livre iniciativa não obsta o Estado de realizar imposições, condições e limites para a exploração de atividades privadas, como no caso da exploração do crisotila, visando compatibilizar a livre iniciativa e o progresso com os demais princípios, direitos e garantias fundamentais, como o direito à saúde e à preservação do meio ambiente.

O que se verificou na audiência pública realizada durante a instrução da ADI n. 3937/SP é que já existe consenso científico acerca da nocividade do amianto crisotila. Dentre as contribuições anotadas pela Ministra, destacam-se as do Ministério da Saúde¹⁷, do Ministério do Meio Ambiente¹⁸, do médico e pesquisador René Mendes, especialista em saúde pública e medicina do trabalho, defensor da inexistência de manejo seguro ou controlado do amianto, o que foi corroborado pelo pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Hermano Albuquerque de Castro, que afirmou não haver mais dúvidas de que todas as variedades de amianto causam câncer, e que foi tal constatação que influenciou seu banimento em mais de 36 (trinta e seis) países.

A Relatora da ADI n. 4066/DF então formou a convicção¹⁹ de que “[...] no estágio atual, o conhecimento científico acumulado permite afirmar, para além da dúvida razoável, a nocividade do amianto crisotila à saúde humana e ao meio ambiente [...]” (STF, 2017c, p. 39), tendo ela concluído pela inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, em face da deficiência na proteção dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente, já que o referido dispositivo desconsidera que o “[...] conhecimento científico acumulado sobre a extensão dos efeitos nocivos do amianto para a saúde e o meio ambiente [...]”, além de caracterizar “[...] evidência da ineficácia das medidas de controle nela contempladas [...]” (STF, 2017c, p. 45), já que o Brasil permaneceu inerte, mesmo após ratificar tratados internacionais em que se comprometeu com a extinção gradual do uso do amianto.

17 O Ministério da Saúde recomendou a eliminação de qualquer forma de uso do amianto crisotila em todo território nacional, já que é indiscutível o potencial cancerígeno do mineral, e que o Brasil já dispõe de tecnologia para substituí-lo sem maiores comprometimentos.

18 O Ministério do Meio Ambiente ressaltou as dificuldades na realização do descarte dos resíduos do amianto.

19 Anote-se, ainda, que a Relatora asseverou a incompatibilidade da Lei n. 9.055/1995 com a Convenção de Basileia e as Convenções n. 139 e n. 162, essas últimas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pois, a Lei n. 9.055/1995 não impõe a redução progressiva de resíduos que contenham amianto, não determina a substituição do uso do mineral, tampouco prevê mecanismos de revisão e atualização periódicas das estratégias de controle dos riscos à saúde.

Baseado no consenso científico sobre a nocividade, tanto à saúde humana quanto ao meio-ambiente, o STF pôde concluir que os riscos trazidos pela extração, exploração, beneficiamento, utilização, transporte ou comercialização do amianto crisotila são incompatíveis com os valores e objetivos encerrados na Carta Política brasileira, já que o caso do crisotila repercute na proteção da dignidade da pessoa humana, afetando a valorização do trabalho humano, a preservação do meio ambiente e da saúde daqueles que laboram diretamente com o amianto, assim como os que consomem os produtos que o contém.

Verificou-se, ainda, que a evolução hermenêutica observada nos casos estudados exigiu a articulação da realidade fática – obtida por meio do conhecimento técnico- científico – e do conhecimento jurídico, com cautela e atenção sobre as transformações sociais e/ou evolução do conhecimento científico. A Corte Constitucional brasileira decidiu que não há que se falar em livre iniciativa, livre comércio, progresso econômico, pleno emprego, quando o direito fundamental à saúde – especialmente o direito fundamental de um grupo vulnerável específico, qual seja, os trabalhadores que laboram diretamente com o crisotila – está em risco anunciado. Essa evolução hermenêutica permitiu ao STF reavaliar suas decisões anteriores sobre a utilização do asbesto crisotila no Brasil, a partir do consenso acerca da profunda nocividade do amianto, possibilitando a mudança do parâmetro jurisprudencial, isto é, o *overruling* em estudo.

Ao reconhecer os prejuízos a direitos fundamentais como saúde e meio ambiente ecologicamente equilibrado, trazidos pelo permissivo legal contido na Lei n. 9.055/1995, não restou outro entendimento ao STF senão admitir que tal norma federal passou por um processo de inconstitucionalização, razão pela qual as legislações estaduais contrárias a ela são mais protetoras da dignidade da pessoa humana, devendo, portanto, prevalecer sobre a Lei n. 9.055/1995, última salvaguarda da possibilidade de utilização do amianto no Brasil.

REFERÊNCIAS

AUDIÊNCIA Pública Amianto: 24/08/2012 (1/4). [S. l.: s. n.], 2012a. 1 vídeo (103 min). Publicado pelo canal STF. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qvVgfpSTnY>. Acesso em: 7 dez. 2017.

AUDIÊNCIA Pública Amianto: 24/08/2012 (2/4). [S. l.: s. n.], 2012b. 1

vídeo (50 min). Publicado pelo canal STF. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vKe8d6Zrfjg>. Acesso em: 7 dez. 2017.

AUDIÊNCIA Pública Amianto: 24/08/2012 (3/4). [S. l.: s. n.], 2012c. 1 vídeo (136 min). Publicado pelo canal STF. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=U3DRJxPp_fs. Acesso em: 7 dez. 2017.

AUDIÊNCIA Pública Amianto: 24/08/2012 (4/4). [S. l.: s. n.], 2012d. 1 vídeo (108 min). Publicado pelo canal STF. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mwnVI3nxDNo>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BARROSO, L. R. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, N. *A era dos Direitos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

BRASIL. *Lei n. 9.055, de 1º de junho de 1995*. Disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9055.htm. Acesso em: 6 dez. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988. 130 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 dez. 2017.

FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ. *Entrevista com Hermano Castro*. [Rio de Janeiro]: ENSP/FIOCRUZ, 2017. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pt-br/content/entrevista-hermano-castro-comenta-o-banimento-do-amianto-no-brasil>. Acesso em: 6 dez. 2017.

FREITAS FILHO, R.; LIMA, T. M. Metodologia de Análise de Decisões: *MAD*. Univ. JUS, Brasília, n. 21, 2010.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Utilizando o estudo de caso como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. *Revista Estudo e Debate*, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.

HESSE, K. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MARTIN-CHENUT, K.; SALDANHA, J. O caso do amianto: os limites das soluções locais para um problema de saúde global. *Lua Nova*, São Paulo, n. 98, p. 141-171, maio/ago. 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Amianto*. Genebra: OMS, 2017. Disponível em: http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/asbestos/es/. Acesso em: 6 dez. 2017.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição Mundial da Saúde*. Genebra: 1946. Disponível em: www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organizacao-Mundial-da-Saude/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html. Acesso em: 7 dez. 2017.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 139*. Aprova o texto da Convenção n. 139, da Organização Internacional do Trabalho, (OIT), sobre a prevenção e o controle de riscos profissionais causados pelas substâncias ou agentes cancerígenos. [Brasília, DF]: Diário Oficial da União, 1991a. 5 p. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_139.html. Acesso em: 24 jan. 2018.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Decreto n. 126, de 22 de maio de 1991*. Promulga a Convenção n. 162, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre a Utilização do Asbesto com Segurança. [Brasília, DF]: Diário Oficial da União, 1991b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0126.htm. Acesso em: 24 jan. 2018.

SÃO PAULO (Estado). *Lei n. 12.684, de 26 de julho de 2007*. Proíbe o uso, no Estado de São Paulo de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros minerais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto na sua composição. São Paulo: MPSP, 2007. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_consumidor/legislacao/leg_produtos_geral/leg_pg_asbesto/448FF-05F6B392FEBE040A8C02C013604. Acesso em: 8 dez. 2017.

SILVA, E. M. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul./set. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/794>. Acesso em: 7 dez. 2017.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

STRECK, L. L. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 3.937, rel. p/ o ac. min Dias Toffoli, j. 24-8-2017, P, Informativo 874*. Brasília, DF: STF, 2017a. 6 p. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%201814>. Acesso em: 17 dez. 2017.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.937*. Brasília, DF: STF; MPF; PGR, 2011. 16 p. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ParecerADI3937_amianto_sp.pdf. Acesso em: 7 dez. 2017.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066 Distrito Federal: Voto Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora)*. Brasília, DF: STF, 2017c. 49 p. Disponível em: http://www.abrea.com.br/images/tranning/VOTO_ADI_4066_Rosa_Weber.pdf. Acesso em: 25 jan. 2018.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 2396*: Relator: Min Ellen Gracie. Assunto: Amianto – Proibição – Lei 2.210/01 – MS. Brasília, DF: STF, 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1900150>. Acesso em: 24 jan. 2018.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 2656*: Relator Min. Maurício Corrêa. Assunto: Amianto – proibição – Lei 10.813/01 art. 1º a 8º SP. Brasília, DF: STF, 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2019351>. Acesso em: 24 jan. 2018.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4.066*: Relator: Min. Rosa Weber: Assunto: Comercialização sem Restrições de Produtos Industrializados. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2607856>. Acesso em: 26 dez. 2017.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Consulta Processual: ADI 3937 – Controle de Constitucionalidade, Fiscalização*. Brasília, DF: STF, 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2544561>. Acesso em: 17 dez. 2017.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Reclamação n. 4.374-PE*. Relator atual: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 2006. 7 p. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2382733>. Acesso em: 17 jan. 2018.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Voto-Vista Ministro Dias Toffoli – ADI 3937 – SP*. Brasília, DF: STF, 2017b. 27 p. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/votoDTamianto.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Assembleia Geral das Nações Unidas: *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. [S. l.]: UNICEF, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em: 7 dez. 2017.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Artigo recebido em: 07/01/2020.

Artigo aceito em: 28/06/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

SILVA, A. S.; MAIA, M. O STF e a utilização do amianto no Brasil: estudo de caso das ADIs n. 3.937/SP e n. 4.066/DF. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 249-272, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1751>. Acesso em: dia mês. ano.

ANÁLISE DOS EFEITOS DA LEGISLAÇÃO VIGENTE SOBRE ESPÉCIES EXÓTICAS NA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA¹

Lariessa Moura de Araújo Soares²

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Neiva Araujo³

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

Jean Ricardo Simões Vitule⁴

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Carolina Rodrigues da Costa Doria⁵

Universidade Federal de Rondônia (UNIR)

RESUMO

O presente estudo analisou as normas para criação das espécies exóticas, sua relação com o avanço da pressão de propágulos e com o Objetivo 15 da Agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Os objetivos

1 Agradecemos à SEDAM, à IDARON e ao IBGE, pelo suporte aos dados secundários. À Dra. Livia Helena Tonella, pela revisão jurídica, e à Dra. Patrícia Charvet, pela revisão em Língua Inglesa. Agradecemos também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelas bolsas de pesquisa concedidas ao JRSV (Processos: 310850 / 2012-6; 303776 / 2015-3), e à Fundação Rondônia de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico Ações e Pesquisa do Estado de Rondônia (FAPERON), pelo apoio financeiro (Números de Processo: 34014.523.20579.141022017).

2 Doutoranda em Biodiversidade e Conservação pelo Laboratório de Ictiologia e Pesca do Programa de Pós-Graduação Rede Bionorte da UNIR. Mestre em Produção Animal pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL). Graduada em Zootecnia pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Laboratório de Ictiologia e Pesca da UNIR. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8461-6862/> e-mail: lariessa@gmail.com

3 Doutora em Desenvolvimento Regional & Meio Ambiente pela UNIR. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do SUL (UNISC). Especialista em Direito Público pela Faculdade IDC. Graduada em Direito pela UNISC. Professora na UNIR. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Território & Amazônia (DITERRA). Integrante da Rede de Barragens Amazônicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3252-4514/> e-mail: neiva.araujo@unir.br

4 Pós-doutor e Doutor em Zoologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Zoologia pela UFPR. Graduado em Ciências Biológicas pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Professor do Departamento de Engenharia Ambiental da UFPR. Pesquisador residente da The Rockefeller Foundation. ORCID: <https://orcid.org/000000016543-7439/> e-mail: biovitule@gmail.com

5 Pós-doutora em Gestão Pesqueira na University of Florida (UF). Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Associada IV da UNIR. Docente do Departamento de Biologia do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Rede Bionorte. *Visiting faculty* no Center for Latin American Studies of University of Florida. Membro da Ação Ecológica Guaporé (ECOPORÉ – ONG). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1638-0063/> e-mail: carolinarcdoria@unir.br

focais desta pesquisa foram concatenar e relacionar: (1) as legislações vigentes dos estados da Amazônia Legal e a legislação federal; (2) os dados da produção de *Oreochromis niloticus*, como *proxy* da pressão de propágulos. As normativas estaduais divergem umas das outras e destoam das diretrizes federais e de tratados internacionais. Esse fato, associado com a necessidade de fiscalização nesse tema, parece promover o avanço desordenado da aquicultura de espécies exóticas sem a contenção adequada para evitar seus escapes e de seus patógenos, o que constitui grande risco para os ecossistemas adjacentes. Esse cenário evidencia a necessidade de diálogo entre os setores do legislativo, em diferentes níveis, e destes com os órgãos executivos e os aquicultores. Uma solução plausível passa, inexoravelmente, pela substituição de espécies exóticas por espécies, fenótipos e genótipos nativos da bacia do rio ou sub-bacias em que há o cultivar e aderência estrita ao Sistema de Monitoramento Ecológico (i.e., planejar, fazer, verificar, agir), que é uma série de práticas direcionadas para reduzir impactos ambientais de atividades humanas.

Palavras-chave: espécies exóticas invasoras; invasões biológicas; legislação ambiental; pressão de propágulos; objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

ANALYSIS OF THE EFFECTS OF CURRENT LEGISLATION ON ALIEN SPECIES IN THE BRAZILIAN LEGAL AMAZON

ABSTRACT

*The present study analyzed the norms for breeding exotic species, their relationship with the advance of pressure from propagules and with Goal 15 of the Sustainable Development Agenda of the United Nations. The main objectives of this research were to concatenate and relate: (1) the legislation in force in the states of the Legal Amazon and the federal legislation; (2) data on the production of *Oreochromis niloticus*, as a proxy for the pressure of propagules. State regulations diverge from each other and conflict with federal guidelines and international treaties. This, associated with the lack of inspection, seems to promote the disorderly advance of aquaculture of exotic species without adequate containment to prevent the escape of these and their pathogens. This poses great risk to adjacent ecosystems. This scenario highlights the lack of dialogue between*

the legislative sectors at different levels and these with the executive bodies and aquaculture. A plausible solution inexorably involves the replacement of exotic species by species, phenotypes and genotypes native to the river basin or sub-basins where the cultivar is located; and strict adherence to the Ecological Monitoring System (i.e. Plan, Do, Verify, Act), which is a series of practices aimed at reducing environmental impacts of human activities.

Keywords: *biological invasions, environmental legislation, non-native species, sustainable development goals (SDG).*

INTRODUÇÃO

No Brasil, a Lei n. 11.959/2009 trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, porém não há detalhamento no que concerne à criação de espécies exóticas em águas públicas continentais. Entretanto, há mais de 70 atos normativos relacionados a espécies exóticas invasoras (Leis estaduais, Resoluções do CONABIO e do CONAMA, Portarias do MMA) que tratam do tema e o normatizam. Considera-se um norteador geral às medidas adotadas em âmbito nacional a Convenção Sobre a Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil foi o primeiro signatário. A CDB está focada em três pilares: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

Lacunas na regulamentação de criação de espécies exóticas favorecem o incremento da pressão de propágulos, o que pode subjugar a resistência biótica dos ecossistemas naturais, aumentando risco de invasão dessas espécies e seus parasitas/patógenos em compartimentos aquáticos naturais ou seminaturais, colocando em risco a segurança hídrica e a conservação da biodiversidade e dos recursos pesqueiros em regiões de alta diversidade, como a Amazônia Legal. Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi analisar a influência das legislações vigentes nos estados da Amazônia Legal sobre o avanço da criação de espécies exóticas invasoras na região, com foco na *Oreochromis niloticus* (Linnaeus 1758) e ambiente aquático como um todo, além de elucidar os conflitos relacionados com a legislação da piscicultura na Amazônia Legal, promover discussões sobre boas práticas e alternativas sustentáveis. Nesse contexto, a análise perpassa pela compreensão do

tema de maneira holística, a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da legislação federal e normativas estaduais, com o intuito de ponderar a execução das metas diante do desafio da prevenção em manejo de espécies exóticas invasoras e da segurança hídrica nacional.

1 METODOLOGIA

A pesquisa considerou fontes de dados:

- O Anuário Brasileiro da Piscicultura da Associação Brasileira da Piscicultura (ABP, 2020) para obtenção da produção de *O. niloticus*, em toneladas, por estado.
- O Censo Agropecuário 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), para obtenção do número total de pisciculturas e número de pisciculturas de *O. niloticus*.
- As normativas legais vigentes disponíveis nos *sites* de publicação do *Diário Oficial* dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e Pará, além da legislação federal e *sites* dos órgãos ambientais responsáveis pelo tema.

Após o levantamento dos dados, realizou-se uma análise descritiva (com ênfase nas espécies exóticas) das legislações vigentes dos estados que integram a Amazônia Legal e avaliou-se a adequação destas para o cumprimento da meta 15.8 dos ODS: “[...] implementar até 2020, [...] medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos” (ONU, 2020).

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Amazônia Legal, todas as Unidades da Federação permitem, por lei, o cultivo de espécies exóticas, no entanto elas divergem em alguns aspectos. A permissão/licença para criação de espécies exóticas é um ponto em comum, porém as modalidades para obter a liberação diferenciam entre os estados; a permissividade legal se choca com o compromisso do Brasil em cumprir o ODS 15.8⁶, uma vez que não cria barreiras legais à introdução das espécies exóticas de alto potencial invasor e com grande histórico

6 A ODS 15 tem como objetivo proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de maneira sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. ODS 15.8 Até 2020, implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, e controlar ou erradicar as espécies prioritárias.

de impactos ecológicos, como é o caso de *O. niloticus* (e.g. CHARVET *et al.* 2021, OCCHI *et al.*, 2021).

Tabela 1 – Legislações vigentes, número total de pisciculturas e número de pisciculturas e produção de *O. niloticus* entre os estados da Amazônia Legal

Estado	Legislação vigente	Permite criação de exóticas	Número total de pisciculturas*	Produção de <i>O. niloticus</i> (em toneladas)**	Número de pisciculturas de <i>O. niloticus</i> *
Acre	Lei n. 1.117/1994 e Lei n. 1.235/1997	SIM	10.195	64	834
Amapá	Lei n. 898/2005	SIM	477	84	97
Amazonas	Lei n. 4.330/2016	SIM	4.555	0	146
Maranhão	Lei n. 5.405/1992	SIM	22.229	4.019	2.693
Mato Grosso	Lei n. 10.669/2018	SIM	11.973	3.100	695
Pará	Lei n. 6.713/2005	SIM	17.170	383	3.089
Roraima	Lei n. 007/1994	SIM	1.592	0	189
Tocantins	Lei n. 13/1997	SIM	2.334	35	151
Total	-	-	81.558	7.685	9.173

* IBGE (2017).

** ABP (2020).

2.1 Legislação federal

A Lei n. 11.959/009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, faz apenas uma citação sobre a criação de espécies exóticas, em seu art. 22: “[...] a criação de espécies exóticas, é responsabilidade do aquicultor assegurar a contenção dos espécimes no âmbito do cativeiro, impedindo seu acesso às águas de drenagem de bacia hidrográfica brasileira” (BRASIL, 2009a).

A necessidade de controle e de erradicação das espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, habitats ou espécies é tratada na Convenção sobre Diversidade Biológica (BRASIL, 2009b), um tratado internacional multilateral que discorre sobre a proteção e uso da diversidade biológica em cada país signatário. O Brasil ratificou tal tratado e abordou a questão na Política Nacional da Biodiversidade (Decreto n. 4.339/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade), no Decreto n. 4.703/2002 (que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica – PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade), na Lei Federal n. 13.123/2015 (que trata do acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade) e no Decreto n. 10.235/2020 (que altera o Decreto n. 4.703/2003).

Além disso, a Resolução 05 de 21/10/2009, da CONABIO, trata da Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasoras, ressaltando a necessidade de ações protetivas com intuito de:

Prevenir e mitigar os impactos negativos de espécies exóticas invasoras sobre a população humana, os setores produtivos, o meio ambiente e a biodiversidade, por meio do planejamento e execução de ações de prevenção, erradicação, contenção ou controle de espécies exóticas invasoras com a articulação entre os órgãos dos Governos Federal, Estadual e Municipal e a sociedade civil, incluindo a cooperação internacional (BRASIL, 2009b).

No que se refere ao licenciamento ambiental no âmbito federal, a Resolução n. 413, de 26 de julho de 2009, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), diz: “A atividade de aquicultura somente será permitida quando houver a utilização de espécies autóctones ou nativas, ou, no caso de espécies alóctones ou exóticas, quando constar de ato normativo federal específico que autorize a sua utilização” (CONAMA, 2009); essa redação foi alterada pela Resolução n. 459/2013 do próprio CONAMA, que, em seu art. 9º, autoriza a utilização de espécie alóctone ou

exótica, desde que sejam apresentadas medidas de mitigação dos impactos potenciais, para obtenção de licença ambiental única. Nessa resolução são descritas medidas necessárias para que os impactos sejam mitigados, tais como: qual manejo e equipamentos serão utilizados para evitar escapes em ambiente natural em todas as etapas da criação; técnicas que evitem reprodução dos indivíduos em caso de escape; medidas de contenção de parasitas e patógenos referentes às espécies cultivadas; monitoramento da atividade e ações para reverter ou compensar os impactos ambientais que venham a ocorrer, causados pela espécie (CONAMA, 2013).

Na Portaria n. 3, de 16 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018), foi instituído o Plano de Implementação da Estratégia Nacional para Espécies Exóticas Invasoras, que delimitou a atuação para execução da estratégia, com duração de 12 anos. O objetivo principal é “orientar a implementação de medidas para evitar a introdução e a dispersão e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras sobre a biodiversidade brasileira e serviços ecossistêmicos, controlar ou erradicar espécies exóticas invasoras”.

No escopo da estratégia, foram definidas ações importantes de prevenção, erradicação, controle e monitoramento das espécies exóticas invasoras, sendo utilizados instrumentos de gestão participativa, em que o acompanhamento foi realizado por redes de colaboradores, para detecção prévia antes de seu estabelecimento e/ou invasão (BRASIL, 2018).

A importância do tema é também demonstrada com a criação da Câmara Técnica Permanente sobre Espécies Exóticas Invasoras (CTPEEI), vinculada à Comissão Nacional de Biodiversidade (Deliberação CONABIO n. 49, de 30 de agosto de 2006). Essa Câmara é composta por diversos órgãos nos âmbitos federal e estaduais, com objetivo de disseminar informações sobre os impactos e as consequências decorrentes dessas invasões; integrar diversos setores públicos e privados; proteger ecossistemas; controlar ou erradicar espécies exóticas que ameaçam ecossistemas, habitats ou espécies; e, o mais importante, normatizar a gestão do uso das espécies exóticas invasoras no país, gerando instrumentos de Resoluções no âmbito da CONABIO e do CONAMA, uma vez que, fiscalizadas e regulamentadas, as autorizações de introdução de espécies exóticas podem ser monitoradas pelos órgãos responsáveis (BRASIL, [s.d.]).

2.2 Legislações estaduais

2.2.1 Estado do Acre

No Acre, as Leis n. 1.117, de 26/01/1994, e n. 1.235, de 09/07/1997, vedam a introdução de espécies exóticas nos corpos d'água de domínio público existentes no estado, bem como em quaisquer corpos d'água que mantenham conexão com estes, de espécies exóticas de fauna e de flora aquáticas, sem prévia autorização do órgão ambiental, sendo atribuição deste controlar e prevenir a introdução de espécies exóticas no território estadual (ACRE, 1994; ACRE, 1997).

Porém, apesar de leis vigentes proibirem a introdução de espécies exóticas, o Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Acre (CEMACT) elaborou a Resolução 03, de 17/08/2010, autorizando o cultivo da espécie *O. niloticus* no Acre, para fins de aquicultura; para tanto, são necessários tanques específicos, sendo vedado o cultivo em ambientes aquáticos naturais, inclusive em represamento de cursos d'água (ACRE, 2010).

2.2.2 Estado do Amapá

A Lei n. 898, de 14/06/2005 (art. 26) e a Lei Complementar n. 5, de 18/08/1994 (art. 76), proíbem, sem anterior autorização do Órgão Ambiental responsável, a introdução de qualquer espécie de peixe exótica ou alóctone, em qualquer estágio de desenvolvimento no Amapá (AMAPÁ, 2005; AMAPÁ 1994).

A Lei n. 898, de 14/06/2005, define como espécies exóticas indivíduos da ictiofauna que não tenham origem genética na bacia hidrográfica à qual o empreendimento está localizado. O art. 8º proíbe a utilização de espécies exóticas (aquelas que não têm origem genética na bacia hidrográfica do empreendimento) e alóctones para fins de povoamento e repovoamento. Porém, a criação de peixes depende de licenciamento ambiental, sendo o Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) o órgão responsável pelo procedimento (AMAPÁ, 2005).

A referida Lei considera o impacto ambiental decorrente da aquicultura, a introdução de espécies exóticas – animal ou vegetal – que possam alterar a frequência natural de ocorrência das populações ou as possibilidades de sobrevivência de qualquer espécie nativa, bem como a introdução de espécies exóticas que possam alterar a natureza genética das espécies nativas, chamadas “contaminação genética”. Porém, excluem-se desse panorama aquicultores que realizem criação e comercialização de espécies que, mesmo sendo exóticas, são destinadas à ornamentação e aquarofilia

(criação de peixes em aquários) e/ou exportação, desde que as instalações sejam em sistema fechado (não inserido em cursos d'água) (AMAPÁ, 2005).

2.2.3 Estado do Amazonas

O estado do Amazonas regulamenta a criação de espécies exóticas por meio da Lei n. 4330, de 30/05/2016, que define espécie exótica ou alóctone como aquela que não ocorre ou não ocorreu naturalmente em determinada bacia hidrográfica, em qualquer fase de desenvolvimento (AMAZONAS, 2016).

Essa lei também considera as irregularidades ambientais na atividade de aquicultura, a introdução de espécies exóticas não detectadas na bacia hidrográfica, sem que haja prévia autorização do órgão ambiental estadual competente (AMAZONAS, 2016). Essa autorização se dá após avaliação do grau de risco de escape, dos sistemas de contenção instalados e do nível de risco que a espécie representa ao meio ambiente (AMAZONAS, 2016).

2.2.4 Estado do Maranhão

No Maranhão, a Lei Estadual n. 5.405, de 08/04/92, trata da proteção ambiental, veda a introdução, nos corpos d'água estaduais, de espécies exóticas da fauna e flora aquáticas, sem prévia autorização do órgão ambiental competente (MARANHÃO, 1992).

As pisciculturas são licenciadas pela Secretaria do Meio Ambiente (SEMA); os parâmetros são regulamentados pela Portaria n. 10 de 17/01/2013 e os dispositivos tratam da dispensa de licenciamento (MARANHÃO, 2013).

De acordo com a Portaria n. 10, de 17/01/2013, empreendimentos até dois hectares de lâmina de água poderão ser dispensados do licenciamento ambiental, mediante solicitação no referido órgão, via preenchimento de formulário específico. Esse formulário inclui a *O. niloticus*, entre outras espécies exóticas. Define também espécie alóctone como aquela que não ocorre naturalmente na bacia hidrográfica considerada (MARANHÃO, 2013), não havendo menção às espécies exóticas.

Já a Lei Estadual n. 10.535, de 07/12/2016, trata especificamente da fauna silvestre exótica, definindo-a como “indivíduos pertencentes às espécies cuja distribuição geográfica original não inclui o território brasileiro, ou que foram nele introduzidas, pelo homem ou espontaneamente,

em ambiente natural inclusive as espécies asselvajadas, excetuando-se as espécies nativas” (MARANHÃO, 2016).

Fica claro que o órgão ambiental deverá conceder autorização para a criação desses indivíduos, porém a Portaria n. 10, de 17/01/2013, concede dispensa de licenciamento até hectares; já a Lei n. 10.535, de 07/12/2016, determina que será de caráter simplificado o licenciamento ambiental até 50 espécimes no plantel, sendo os demais casos licenciados de maneira convencional.

2.2.5 Estado do Mato Grosso

O estado do Mato Grosso prevê, na Lei n. 10.669, de 16/01/2018 (MATO GROSSO, 2018) que, quando a piscicultura tiver como alvo produção de peixes e alevinos híbridos, das espécies exóticas, nativas e alóctones, deve ser feita em viveiros escavados, represas, tanques-rede e sistemas fechados. Já a Lei n. 11.129, de 13/05/2020 (MATO GROSSO, 2020), destaca que as espécies exóticas e alóctones não se enquadram no licenciamento ambiental simplificado.

O Decreto n. 337, de 23/12/ 2019 (MATO GROSSO, 2019), define espécie alóctone ou exótica como aquelas que não ocorrem ou não ocorreram naturalmente, sendo que elas podem ter seu cultivo autorizado (por exemplo, a *O. niloticus*) mediante requerimento no órgão ambiental. Decretos sobre licenciamento ligados à piscicultura: Decreto n. 8.149/2006, que foi alterado pelo Decreto n. 1.190/2017. Para o licenciamento convencional, existem pré-requisitos como:

[...] mecanismos de proteção contra a fuga dos organismos aquáticos, construídos com materiais resistentes à corrosão, tração e ação mecânica de predadores, de forma a evitar seu rompimento, devendo-se ter especial cuidado durante seu transporte, reparo e manejo, visando assegurar o não escape destas espécies em suas diferentes fases de desenvolvimento.

Em referência ao licenciamento ambiental, apenas algumas espécies exóticas são autorizadas, tais como: carpa capim (*Ctenopharyngodon idella*), tilápia do Nilo (*O. niloticus*), camarão branco do Pacífico (*Litopenaeus vannamei*), entre outras, sendo necessário, além do órgão ambiental, manifestação do Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA/MT) (MATO GROSSO, 2019).

2.2.6 Estado do Pará

Em referência à proteção da fauna silvestre, a Lei n. 5.977, 1996 veda a introdução de espécies exóticas em locais de domínio público, ou seja, em cursos d'água de uso coletivo, sem prévia e expressa autorização e controle de órgão ambiental estadual (PARÁ, 1996). Essa legislação especifica apenas os locais supracitados.

A pesca e a aquicultura são regulamentadas pela Lei n. 6.713, de 25/01/2005 (PARÁ, 2005), sendo ilegal o cultivo de espécies exóticas em sistemas abertos (que têm conexão com cursos d'água), não havendo especificação sobre outros sistemas, baseando-se em normativas federais para regularização de pisciculturas criadoras de espécies exóticas em outros sistemas (BRABO, 2017). A Instrução Normativa n. 004/2013 complementa e define que o cultivo de espécies exóticas não pode ser objeto da dispensa de licenciamento ambiental e os empreendimentos aquícolas, mesmo de pequeno porte, que realizem esse cultivo devem realizar licenciamento convencional (PARÁ, 2013).

A Resolução COEMA n. 143/2018 trata diretamente do cultivo de espécies exóticas no estado do Pará. No tocante aos critérios para a criação, tem-se que: deve ser feita em sistemas fechados; obtenção e produção de peixes com reversão sexual certificada; proteção para evitar aves predadoras e destinação adequada dos efluentes, ampliando para sistemas parcialmente fechados caso o licenciamento constate que haverá contenção das espécies criadas (PARÁ, 2018).

2.2.7 Estado de Rondônia

Em Rondônia, a Lei n. 3.437, de 09/09/2014 trata das regras para aquicultura, inclusive para a criação de espécies exóticas (RONDÔNIA, 2014). Segundo a referida Lei, a criação de exóticas, alóctone e híbridas

[...] será de total responsabilidade do aquicultor, a quem compete assegurar a eficiente contenção, que só poderá ocorrer em viveiros escavados, em sistemas que impeçam o acesso dos espécimes, em qualquer fase de desenvolvimento, às águas de drenagem das bacias hidrográficas de Rondônia. O aquicultor também tem a incumbência de instalar barreiras físicas, biológicas ou químicas, para evitar escapes de peixes (RONDÔNIA, 2014).

O requerente, nessa modalidade, deve apresentar Plano de Controle Ambiental, haja vista o alto impacto da atividade. O cultivo de peixes

híbridos (provenientes de cruzamentos entre espécies) de espécies alóctones e exóticas é proibido em Áreas de Preservação Permanente (APP), onde também é proibida a soltura em corpos d'água (RONDÔNIA, 2014). O art. 38, da Lei n. 3.437/2014, prevê também multas àqueles que importarem ou exportarem quaisquer espécies aquáticas, independentemente do estágio de evolução, estipulando a obrigatoriedade de licenciamento do órgão ambiental para a introdução de espécies nativas ou exóticas em águas Estaduais (RONDÔNIA, 2014).

2.2.8 Estado de Roraima

Roraima contempla a questão das espécies exóticas na Lei Complementar n. 7, de 26/08/1994. Há vedação à introdução de espécies exóticas da fauna e flora aquáticas, sem prévia autorização do órgão ambiental competente (RORAIMA, 1994). Em uma normativa mais recente, a Lei n. 516, de 10 /01/ 2006, art. 23, vedam-se a produção, a criação e a engorda de espécies exóticas e de espécies não originárias da bacia hidrográfica correspondente, sem autorização da Fundação Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (FEMACT) (RORAIMA, 2006).

Porém, a Resolução 01, de 02/04/2018, do Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia de Roraima (CEMACT-RR), regulamenta as criações, prevendo a dispensa de licença ambiental a áreas inundadas de até cinco hectares, não fazendo especificação das espécies (RORAIMA, 2018).

2.2.9 Estado do Tocantins

No Tocantins, a regulamentação das atividades de pesca, aquicultura e piscicultura é regida pela Lei n. 13, de 18 /07/1997, que veda a criação e a introdução de espécies exóticas sem licenciamento prévio do Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS (TOCANTINS, 1997). O estado considera espécie exótica aquela que, além da não ocorrência na região, apresenta características extravagantes e distintas das demais espécies (TOCANTINS, 1997).

A Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Tocantins (COEMA/TO) trata diretamente do licenciamento ambiental no estado, citando a espécie exótica Tilápia-do-Nilo (*O. niloticus*) como a única permitida; para licenciamento, devem ser informados os métodos

de controle da disseminação de espécies exóticas e alóctones a serem empregados durante o cultivo (TOCANTINS, 2018).

A mesma Resolução exige medidas mitigadoras para implantação do empreendimento, tais como:

Descrição de procedimentos de manejo com o objetivo de evitar os escapes da espécie dos criatórios, inclusive nas etapas de transporte, criação e manuseio nas fases, com atenção especial na classificação por tamanho e manipulação dos juvenis, contendo as respectivas estratégias de implementação (TOCANTINS, 2018).

A atividade de criação de exóticas, especificamente *O. niloticus*, é permitida na bacia do Tocantins em diferentes modalidades: tanque rede em reservatório, barragens de derivação e acumulação, pesque-pague, viveiro escavado/tanque e tanque elevado suspenso (TOCANTINS, 2018).

2.3 Legislações estaduais e o cumprimento do ODS 15

O cumprimento do ODS 15, em especial da meta 15.8, perpassa pelo desenvolvimento de um sistema de alerta e detecção precoce de espécies exóticas invasoras, tendo, entre outras ações, a “consolidação de uma lista nacional de espécies exóticas invasoras e a elaboração e aplicação de protocolos de análise de risco para a importação de espécies”, bem como o “registro de produtos à base de agentes biológicos e microbiológicos de controle”, motivos pelos quais não houve qualquer alteração à redação da meta 15.8 (IPEA, 2020).

No Brasil, a Lei n. 11.959/2009, que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, em seu art. 22, trata de espécies exóticas, porém não há detalhamento no que concerne à criação de espécies exóticas em águas públicas continentais (BRASIL, 2009a). No entanto, há documentos que tratam do tema e o normatizam. Considera-se um norteador às medidas adotadas em âmbito nacional a CDB, que está focada nos três pilares citados anteriormente.

No âmbito nacional, o Decreto n. 4.339 e a CDB instituem os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade (BRASIL, 2002). A Lei n. 9.605, 1998, cita as sanções penais para a introdução de espécie animal no Brasil, sem parecer técnico oficial favorável e licença expedida por autoridade competente (IBAMA, 1998), não instituindo parâmetros sobre as autorizações em nível federal. Como demonstrado, muitos estados não acompanham as diretrizes federais.

A atual legislação rondoniense permite a criação de espécies exóticas, desde que a propriedade seja licenciada e obedeça a regras mínimas de manejo (barreiras físicas, biológicas ou químicas) que evitem o escape para o ambiente natural (RONDÔNIA, 2014). Contudo, até o ano de 2018 não havia registros, pelo órgão ambiental, de propriedades com criação de espécies exóticas, apesar de haver registros de tal produção no estado por outros órgãos (IBGE, 2017). Relatos orais de ocorrência no estado de espécies invasoras em ambiente natural, tais como o Pirarucu, *Araiapama gigas* (CATÂNEO, 2019), e de *O. niloticus* sugerem ter ocorrido falhas no registro, por se tratar de uma espécie exótica de cultivo sem autorizações de criação no estado (SOARES *et al.*, 2020).

As legislações vigentes, tanto federais quanto estaduais, apresentam muitas brechas, com liberação da criação e limitada cobrança no licenciamento, como, por exemplo, a exigência de barreiras de proteção aos escapes em cursos d'água. No Amapá, é proibida a utilização de espécies exóticas e alóctones para fins de povoamento e repovoamento e sua introdução de alto impacto ambiental (AMAPÁ, 2005). No Pará, ocorre dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos de pequeno porte (PARÁ, 2013).

Em Roraima (RORAIMA, 2018) e Maranhão (MARANHÃO, 2016), como citado anteriormente, necessita-se de autorização do órgão ambiental para criação. O Acre tem uma resolução específica, que autoriza a criação de *O. niloticus* em sistemas fechados, desde que licenciada (ACRE, 2010). No Tocantins, a criação de espécies exóticas necessita de autorização/licenciamento do órgão ambiental (TOCANTINS, 1997). No Amazonas, a autorização se dá com base no grau de risco de escape (AMAZONAS, 2016). No Mato Grosso, além do órgão ambiental, o órgão de defesa agropecuária também se manifesta na instrução processual (MATO GROSSO, 2019).

O resultado dessa mescla de diferentes legislações é que, atualmente, na Amazônia Legal, cerca de 10% das pisciculturas existentes (9.173) produzem de *O. niloticus* (IBGE, 2017) (Tabela 1). Esses valores podem ainda estar subestimados, de acordo com Latini (2016) e Soares *et al.* (2020), o que é temeroso, pois *O. niloticus* é um peixe altamente invasivo e com grande potencial de impactos, que afeta uma variedade de ecossistemas, particularmente aqueles localizados nos trópicos (ISSG, 2008; CHARVET *et al.*, 2021; OCCHI *et al.*, 2021).

A ocorrência de *O. niloticus* na Amazônia em ambientes naturais foi

registrada por Guarido (2014) e Soares *et al.* (2019), que verificaram que a espécie se estabelece em cursos d'água antropizados, com baixa qualidade ambiental (água, fatores bióticos e abióticos). O impacto de espécies exóticas, como *O. niloticus*, no bioma Amazônia pode gerar grandes mudanças na ictiofauna local, introduzir parasitos e doenças e ameaçar a segurança hídrica como um todo, visto que, a partir de seu estabelecimento, pode ocorrer substituição da ictiofauna nativa pela invasora, o que representa diminuição da diversidade íctica local (BITTENCOURT *et al.*, 2014).

Apesar de a legislação federal sinalizar a proibição da criação de espécies exóticas, os estados amazônicos, proibem em alguns pontos, porém deixam brechas, tais como criações em tanque rede, permissão para algumas espécies com alto poder invasivo, dispensa de licenciamento por área, sem especificar espécies, em represamento de curso d'água, entre outros. Legislações nessa linha não acompanham as metas de biodiversidade de Aichi⁷ (as proposições são todas voltadas à redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial), das quais o Brasil é signatário, pois geram políticas insustentáveis, não promovem melhores práticas e não seguem princípios de sustentabilidade (LIMA JÚNIOR, 2018), além de contribuir negativamente para as mudanças da diversidade íctica (NOBILE *et al.*, 2020).

Além das brechas na legislação, as falhas existentes na execução da legislação, tais como a obrigatoriedade do licenciamento das propriedades com pisciculturas, dificultam o monitoramento e o controle. Estados como Amazonas, Rondônia e Roraima, por exemplo, não apresentam registros oficiais de produção de *O. niloticus* (ABP, 2020), divergindo dos dados apresentados pelo Censo do IBGE e PEIXEBR, que indicam a existência de pisciculturas de *O. niloticus* nos referidos estados (IBGE, 2017; PEIXEBR, 2019).

Essa diferença de valores entre órgãos responsáveis pelo monitoramento e fiscalização é uma preocupação demonstrada por Soares *et al.* (2020) em Rondônia, visto que no estado já foram observados nove pontos de ocorrência de *O. niloticus* em ambiente natural, possivelmente resultantes de falhas na aplicação das legislações vigentes quanto ao registro das atividades aquícolas das propriedades e ao uso de práticas adequadas de manejo que impeçam o escape de exemplares (DORIA *et al.*, 2021).

O cumprimento efetivo da legislação vigente sobre a aquicultura e seus processos, como licenciamento ambiental, autorizações e o próprio

7 Durante a 10ª Conferência das Partes na Convenção da Diversidade Biológica (COP-10), ocorrida em Nagoya (Província de Aichi, Japão), em 2010, os países membros definiram 20 metas para salvar a biodiversidade do planeta: as Metas de Aichi.

sistema de cultivo, além das legislações sobre invasões biológicas e dos tratados de cooperação internacionais, é essencial para a manutenção da biodiversidade (VITULE, 2009).

CONCLUSÃO

As diferentes legislações destoam das diretrizes federais no tocante à preservação da biodiversidade local e influenciam no avanço da criação de espécies exóticas, o que, associado à fiscalização não focada no tema e aplicação inadequada das legislações, pode facilitar a ocorrência de invasões biológicas na região da Amazônia Legal.

Esse cenário se contrapõe ao estabelecido na meta 15.8 do ODS 15, em que seria prioritário implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, visto que as legislações vigentes não dão suporte à efetivação da meta, pela ausência de direcionamento conjunto nas ações, principalmente no que se refere à contenção do avanço das espécies exóticas em ambientes naturais.

Diante das possíveis ameaças decorrentes da invasão de *O. niloticus* na região, sugere-se que os estados da Amazônia Legal, por compartilharem dos mesmos recursos hídricos, discutam, em conjunto, as legislações e ações pertinentes às espécies exóticas e aumentem a fiscalização de sua execução, a fim de evitar novas invasões irregulares nos ambientes aquáticos da região norte do país.

Finalmente, salienta-se que, para uma aquicultura de fato sustentável na Amazônia, é necessário um investimento massivo na substituição das espécies exóticas por espécies, fenótipos e genótipos nativos (i.e., nativo da bacia do rio ou sub-bacias onde há o cultivar) e aderência estrita ao Sistema de Monitoramento Ecológico e boas práticas de planejamento, ações e verificações constantes (NOBILE *et al.*, 2020), que consistem em uma série de práticas direcionadas para reduzir impactos ambientais de atividades humanas (e.g. EPA, 2017. Em: <https://www.epa.gov/ems>). Além disso, há a necessidade de que comitês de pesca e/ou aquicultura atuem de maneira integrada e consistente, em todo o bioma amazônico, para a execução da ODS 15, atendendo ao compromisso do Brasil em cumpri-la.

REFERÊNCIAS

ABP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA PISCICULTURA. *Anuário Brasileiro da Piscicultura – Peixe BR/2020*. São Paulo: ABP, 2020.

ACRE. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Lei n. 1.117, de 26 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política ambiental do Estado do Acre, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Acre*, Rio Branco, 26 jan. 1994.

ACRE. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Lei n. 1.235, de 9 de julho de 1997. Dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso aos recursos genéticos do Estado do Acre e dá outras providências. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 1997.

ACRE. Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Acre. Resolução n. 3, de 17 de agosto de 2010. Autoriza o cultivo da espécie Tilápia-do-Nilo (*Oreochromis niloticus*) e recomenda a adoção das normativas federais para licenciamento de seu cultivo. *Diário Oficial do Estado do Acre*, Rio Branco, 13 set. 2010.

AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Lei Complementar n. 5, de 18 de agosto de 1994. Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Boa Vista, n. 0896, 19 ago. 1994.

AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Lei n. 0898, de 14 de junho de 2005. Define e disciplina a Aquicultura no Estado do Amapá e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amapá*, Boa Vista, n. 3540, 15 jun. 2005.

AMAPÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Amapá. Resolução n. 1, de 2 de abril de 2018. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental Simplificado e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, Boa Vista, 10 abr. 2018.

AMAZONAS. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Lei n. 4330, de 30 de maio de 2016. Disciplina a atividade de aquicultura no Estado do Amazonas e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, 30 maio 2016.

BITTENCOURT, L. S. *et al.* Impact of the invasion from Nile *O. niloticus*

on natives Cichlidae species in tributary of Amazonas River, Brazil. *BiotAmazônia*, Macapá/AP. v. 4, n. 3, p. 88-94, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo n. 2, de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1693, 4 fev. 1994.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 23 ago. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei n. 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 jun. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONABIO n. 05, de 21 de outubro de 2009*. Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasoras. Brasília, DF: CONABIO, 2009b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biosseguranca/especies-exoticas-invasoras/estrategia-nacional>. Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade. Portaria n. 3, de 16 de agosto de 2018. Plano de Implementação da Estratégia Nacional para Espécies Exóticas Invasoras. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 75, 17 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Espécies exóticas invasoras. Brasília, DF: MMA, [s.d.]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/calendario/item/7501-espécies-exóticas-invasoras.html>. Acesso em: 30 jul. 2021.

CATÂNEO, D. T. B. S. *A invasão do pirarucu Arapaima gigas Schinz, 1822 na bacia do rio Madeira: histórico de introdução, determinação genética e manejo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2019.

CHARVET, P. *et al.* Tilapia farming threatens Brazil's waters. *Science*, v. 371, n. 6527, p 356, jan. 2021.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2009. Resolução n. 413, de 26 de julho de 2009. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 126-129, 30 jun. 2009.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2013. Resolução n. 459, de 07 de outubro de 2013. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 75, 7 out. 2013.

GUARIDO, P. C. P. *Degradação ambiental e presença de espécies de peixes não nativas em pequenos igarapés de terra firme de Manaus*. Dissertação (Mestrado) – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Portaria n. 145-N, de 29 de outubro de 1998*. Estabelece normas para a introdução, reintrodução e transferência de peixes, crustáceos, moluscos, e macrófitas aquáticas para fins de aqüicultura, excluindo-se as espécies animais ornamentais. Brasília, DF: IBAMA, 1998.

IPEA – INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods15.html>. Acesso em: 28 set. 2020.

ISSG – INVASIVE SPECIES SPECIALIST GROUP. *Oreochromis niloticus*. *Global Invasive Species Database*, 27 mar. 2008. Disponível em: <http://www.iucngisd.org/gisd/speciesname/Oreochromis+niloticus>. Acesso em: 16 abr. 2018.

LIMA JUNIOR, D. P. *et al.* Aquaculture expansion in Brazilian freshwaters against the Aichi Biodiversity Targets. *Ambio*, v. 47, n. 4, p. 427-440, 2018.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. *Lei estadual n. 5.405*, de 8 de abril de 1992. Institui o Código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do Estado do Maranhão. São Luís: SEMA, 1992.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais. Portaria SEMA n. 10, de 17 de janeiro de 2013. Institui o processo de simplificação ou dispensa do Licenciamento Ambiental de empreendimentos de piscicultura de pequeno porte para produtores familiares enquadrados no PRONAF e Programas afins. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luís, 22 jan. 2013.

MARANHÃO. Governo do Estado do Maranhão. Lei n. 10.535, de 7 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a gestão da fauna silvestre brasileira e exótica no âmbito do Estado e estabelece outras providências. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luís, 7 dez. 2016.

MATO GROSSO. Decreto n. 1.119, de 15 de setembro de 2017. Altera e acrescenta dispositivo ao Decreto n. 8.149, de 27 de setembro de 2006, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, 15 set. 2017.

MATO GROSSO. Lei n. 10.669, de 16 de janeiro de 2018. Altera e revoga dispositivos da Lei n. 8.464, de 04 de abril de 2006, altera dispositivo da Lei n. 9.408, de 01 de julho de 2010, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, 16 jan. 2018.

MATO GROSSO. Decreto n. 337, de 23 de dezembro de 2019. Disciplina o procedimento de licenciamento ambiental para cultivo de espécies aquícolas alóctones, híbridas e exóticas no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, n. 27658, 26 dez. 2019.

MATO GROSSO. Lei n. 11.129, de 13 de maio de 2020. Altera e revoga dispositivos da Lei n. 8.464, de 04 de abril de 2006 e altera dispositivo da Lei n. 9.408, de 01 de julho de 2010, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, 14 maio 2020.

NOBILE, A. B. *et al.* Status and recommendations for sustainable freshwater aquaculture in Brazil. *Reviews in Aquaculture*, v. 12, n. 3, p. 1495-1517, ago. 2020.

OCCHI, T. V. T. *et al.* Nile Tilapia impacts reference list LEC-UFPR. *Figshare Dataset*, 2021. Disponível em: https://figshare.com/articles/dataset/Nile_Tilapia_impacts_reference_list_/14551275/9. Acesso em: 30 jul. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Objetivos de desenvolvimento sustentável 15: vida terrestre*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/15>. Acesso em: 13 out. 2020.

PARÁ. Lei n. 5.977, de 10 de julho de 1996. Dispõe sobre a proteção à fauna silvestre no Estado do Pará. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 12 jul. 1996.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Lei n. 6.713, de 25 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a política pesqueira e aquícola no estado do Pará, regulando as atividades de fomento, desenvolvimento e gestão ambiental dos recursos pesqueiros e da aquicultura e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 2005.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Instrução Normativa n. 004/2013. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades aquícolas no Estado do Pará e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 10 maio 2013.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Conselho Estadual De Meio Ambiente. Resolução COEMA n. 143, de 20 de dezembro de 2018. Dispõe sobre diretrizes para o cultivo de espécies exóticas em empreendimentos aquícolas do Estado do Pará e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*, Belém, 18 mar. 2018.

RONDÔNIA. Lei n. 3.437, de 9 de setembro de 2014. Dispõe sobre a aquicultura no estado de Rondônia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, Porto Velho, 9 set. 2014.

RORAIMA. Lei Complementar n. 07, de 26 de agosto de 1994. Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente para a Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e uso adequado dos Recursos Naturais do Estado de Roraima. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, Boa Vista, 29 ago. 1994.

RORAIMA. Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Lei n. 516, de 10 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a pesca no Estado de Roraima, estabelecendo medidas de proteção à ictiofauna, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, Boa Vista, 11 jan. 2006.

RORAIMA. Conselho Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia de Roraima. Resolução CEMACT n. 1, de 02/04/2018. Dispõe sobre o

Licenciamento Ambiental Simplificado e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Roraima*, Boa Vista, 10 abr. 2018.

SOARES, L. M. A. *et al.* A criação de tilápias (*Oreochromis niloticus*) como fonte de invasoras nas bacias hidrográficas de Rondônia. In: III SEMINÁRIO DO PPG BIONORTE-RO: DA BIODIVERSIDADE À BIOTECNOLOGIA, AVANÇANDO AS FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO, 3., 2019, São Luís. *Anais [...]*. São Luís: Bionorte, 2019.

SOARES, L. M. A. *et al.* Ciência cidadã como forma de identificação de ocorrência de espécies não nativas na Amazônia. *SAJEBTT*, Rio Branco, v. 7 n. 2, p. 145-159, 2020.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Lei Complementar n. 13, de 18 de julho de 1997. Dispõe sobre regulamentação das atividades de pesca, aquicultura, piscicultura, da proteção da fauna aquática e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas, 18 jul. 1997.

TOCANTINS. Conselho Estadual do Meio Ambiente o Estado do Tocantins. Resolução COEMA/TO n. 88, de 05/12/2018. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental da Aquicultura no Estado do Tocantins. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas, 7 dez. 2018.

VITULE, J. R. S. Introdução de peixes em ecossistemas continentais brasileiros: revisão, comentários e sugestões de ações contra o inimigo quase invisível. *Neotropical Biology and Conservation*, São Leopoldo, v. 4, n. 2, p. 111-122, 2009.

Artigo recebido em: 21/10/2020.

Artigo aceito em: 25/08/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

SOARES, L. M. de A. *et al.* Análise dos efeitos da legislação vigente sobre espécies exóticas na Amazônia legal brasileira. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 273-294, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1990>. Acesso em: dia mês. ano.

IMPACTOS ECONÔMICOS COLATERAIS AO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO EM RAZÃO DAS POLÍTICAS EXTERNAS NORTE-AMERICANAS CONTRA O IRÃ E O USO DE LAWFARE NA GUERRA ECONÔMICA INTERNACIONAL

Marcos Cordeiro Pires¹

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) |

Ubirajara Garcia Ferreira Tamarindo²

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) |

RESUMO

Em um incidente diplomático sem precedentes, em julho de 2019 a República Islâmica do ameaçou cortar todas as relações comerciais com o Brasil caso não houvesse o abastecimento de seus navios, *Bavand e Termeh*, que estavam atracados no porto de Paranaguá-PR, carregados com toneladas de milho brasileiro destinados à exportação, e que não foram abastecidos pela Petrobras temendo sanções econômicas por parte dos Estados Unidos, que retalia economicamente os iranianos. Nesse contexto, embora Brasil e Irã não tenham histórico de disputas, esse episódio demonstrou como a política externa dos Estados Unidos tem potencial de prejudicar os interesses do agronegócio brasileiro, setor econômico que atualmente mais exporta e gera *superavit* na balança de pagamentos do País. Portanto, este artigo, conduzido por uma abordagem qualitativa e de revisão bibliográfica e documental, examinou, a partir de

¹ Livre-docente em Economia Política Internacional pela UNESP. Doutor e Mestre em História Econômica e graduado em História pela Universidade de São Paulo (USP). Professor nos cursos de graduação em Relações Internacionais e pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP. Professor no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/PUC-SP/UNICAMP). Membro da diretoria do Instituto Confúcio, da UNESP. Coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9668-2664> / e-mail: marcos.cordeiro@unesp.br

² Doutorando na linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP. Mestre em Agronegócio e Desenvolvimento pela UNESP. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET-SP). Master of business Administration (MBA) em Gestão Tributária pela FEA/USP. Pós-graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT). Pós-graduado em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pós-graduado em Processo Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET-SP). Pós-graduado em Tributação do Agronegócio pela FGV-SP. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8346-2782> / e-mail: ubirajara.tamarindo@unesp.br

um incidente diplomático entre o Brasil e o Irã, as razões geopolíticas do conflito existente entre iranianos e norte-americanos, e, ainda, como o uso do *lawfare*, especialmente pelos órgãos U.S. Department of Justice e Federal Bureau of Investigation, como instrumento de política externa na guerra comercial e geopolítica contra países, empresas, organizações internacionais e até mesmo pessoas, pode impactar colateralmente os interesses econômicos do agronegócio brasileiro.

Palavras-chave: agronegócio brasileiro; Estados Unidos; impactos; Irã; sanções econômicas.

ECONOMIC IMPACTS ON BRAZILIAN AGRIBUSINESS DUE TO NORTH AMERICAN FOREIGN POLICIES AGAINST IRAN AND THE USE OF LAWFARE IN THE INTERNATIONAL ECONOMIC WAR

ABSTRACT

In an unprecedented diplomatic incident, in July 2019 the Islamic Republic of threatened to cut off all trade relations with Brazil if there was no supply of its ships, Bavand and Termeh, which were berthed at the port of Paranaguá-PR, loaded with tons of Brazilian corn destined for export, and which were not supplied by Petrobras fearing economic sanctions by the United States, which would retaliate economically against the Iranians. In this context, although Brazil and Iran have no history of disputes, this episode demonstrated how the US foreign policy has the potential to harm the interests of Brazilian agribusiness, an economic sector that currently exports the most and generates a surplus in the country's balance of payments. , this article, conducted by a qualitative approach and bibliographic and documentary review, examined, from a diplomatic incident between Brazil and Iran, the geopolitical reasons for the conflict between Iranians and North Americans, and also how the The use of lawfare, especially by the US Department of Justice and Federal Bureau of Investigation, as an instrument of foreign policy in the commercial and geopolitical war against countries, companies, international organizations and individuals, can collaterally impact the economic interests of Brazilian agribusiness.

Keywords: *Brazilian agribusiness; economic sanctions; impacts; Iran; U.S.*

INTRODUÇÃO

Em julho de 2019, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), temendo sanções econômicas por parte dos Estados Unidos, recusou-se a abastecer os navios cargueiros iranianos Bavand e Termeh, que estavam atracados no porto paranaense de Paranaguá, carregados com toneladas de milho brasileiro destinados à exportação, visto que tanto a proprietária das embarcações quanto a operadora marítima, iranianas, fazem parte de uma lista de sancionados econômicos imposta unilateralmente pelo governo norte-americano à República Islâmica do Irã.

Como retaliação, o governo iraniano, em um incidente sem precedentes na história dos países, ameaçou cortar todas as relações comerciais com o Brasil caso não houvesse o abastecimento de seus navios e, por consequência, eventual adesão de Brasília ao embargo econômico norte-americano.

Sem perquirir o acerto ou desacerto das sanções lideradas ou impostas unilateralmente pelo governo norte-americano, até porque este não é o objetivo do presente trabalho, é fato que o Irã, assim como, o próprio mercado muçulmano de maneira geral, são importantes compradores de produtos agropecuários brasileiros, e a política externa dos Estados Unidos, de isolar financeira e comercialmente países, empresas e pessoas desalinhados com seus interesses, como é o caso dos iranianos, traz, como efeito colateral, ameaças de prejuízos concretos ao agronegócio brasileiro, atualmente principal exportador e gerador de *superavit* da economia nacional.

De fato, o agronegócio constitui, na atualidade, a base econômica de muitos estados e municípios brasileiros, possibilitando a produção de alimentos não somente para suprir as necessidades internas, mas também para gerar excedentes destinados às exportações. Não por acaso, o Brasil é, atualmente, o maior exportador mundial de açúcar (48%), café (27%), suco de laranja (76%), soja em grãos (43%), carne bovina (20%) e de frango (42%); o segundo maior de milho (20%), de óleo (12%) e de farelo de soja (22%). É, ainda, o maior produtor mundial também de açúcar, café e suco de laranja; o primeiro na produção de soja em grãos, o segundo de carnes bovina e de frango e o terceiro na produção mundial de milho.

Além disso, em 2020 as exportações do setor alcançaram a cifra de US\$ 100,80 bilhões, alta de 6,77% em relação a 2019 (R\$ 96.85 bilhões), e *superavit* de US\$ 87,76 bilhões, representando, por si, 48% de todo o faturamento brasileiro no mercado externo. As importações do setor totalizaram

US\$ 13,04 bilhões, decréscimo de 5,2%, demonstrando, assim, sua enorme característica superavitária.

Nesse contexto, este artigo não tem por objetivo defender qualquer política interna ou externa tanto do Irã quanto dos Estados Unidos, mas sim, a partir de um incidente diplomático entre Brasil e Irã, examinar as razões do conflito existente entre iranianos e norte-americanos e, ainda, como o uso do *lawfare*, especialmente pelos órgãos U.S. Department of Justice e Federal Bureau of Investigation, como instrumento de política externa na guerra comercial e geopolítica contra países, empresas, organizações internacionais e pessoas, pode impactar os interesses econômicos do agronegócio nacional.

No que concerne à metodologia, este artigo é dinamizado por uma abordagem qualitativa, podendo, ainda, ser classificada como de revisão bibliográfica e documental, visto que foi realizado um levantamento bibliográfico acerca dos recortes temáticos relevantes para o desenvolvimento do trabalho. Além disso, a opção pela pesquisa qualitativa se deu, sobretudo, pelo interesse e necessidade de aprofundar, como base geral, o conhecimento e a análise dos efeitos das sanções internacionais unilaterais levadas a efeito pelos Estados Unidos contra países, empresas, instituições internacionais e pessoas, bem como, do ponto de vista prático, como isso pode afetar colateralmente o agronegócio brasileiro.

Como é cediço, essa categoria de estudo tem como finalidade colocar o pesquisador em contato direto com o que já foi escrito sobre determinado assunto, objetivando esclarecer determinado problema, não obstante, com novo enfoque ou abordagem, utilizando-se de informações e dados disponíveis de teorias e obras já publicadas.

Assim, realizou-se um levantamento bibliográfico acerca: (a) das razões econômicas e geopolíticas do conflito existente entre a República Islâmica do Irã e os Estados Unidos da América; e (b) como uso do *lawfare* pelos órgãos U.S. Department of Justice e Federal Bureau of Investigation, como instrumento de política externa na guerra econômica internacional, pode impactar os interesses econômicos do agronegócio nacional.

No que concerne aos dados apresentados neste trabalho, estes foram obtidos de informações oficiais governamentais (inter)nacionais, artigos científicos, jornalísticos, sobretudo de cunho político-econômico e, finalmente, da legislação (inter)nacional. Com isso, foi possível descrever os acontecimentos e conclusões relacionados ao objeto em análise.

1 IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES ECONÔMICAS UNILATERAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

O ex-primeiro-ministro britânico Henry Palmerston, em discurso realizado em 1º de março de 1848, no parlamento inglês, cunhou a célebre frase de que a Inglaterra não tinha aliados eternos nem inimigos perpétuos, e que os interesses do país é que eram eternos e perpétuos. Do mesmo modo, Henry Kissinger, ex-secretário de Estado dos Estados Unidos no governo Nixon, adaptando o discurso inglês, declarou que os Estados Unidos também não têm amigos ou inimigos permanentes, mas apenas interesses (KISSINGER, 1982; KISSINGER, 1999; MATLOU, 2019).

De fato, do ponto de vista pragmático, nações não têm amigos ou inimigos, sobretudo, eternos, mas sim, interesses de toda ordem, sejam eles momentâneos ou de longo prazo, e sobre estes se constroem relacionamentos econômicos, culturais, de amizade, de cooperação e até mesmo conflitos (KISSINGER, 1982; KISSINGER, 1999). Entretanto, a despeito de não ser exclusividade dos norte-americanos e ingleses, as premissas defendidas por Palmerston e Kissinger definem bem a extensão e efeitos concretos da política externa dos Estados Unidos, maior economia e potência militar mundial, que muito além de defender apenas sua agenda privada, inaugurou, através de sanções econômicas, uma nova era de comércio administrado por interesses meramente unilaterais, contudo, com efeitos colaterais geopolíticos.

Outra reflexão importante para este trabalho diz respeito à maneira de abordar a construção de hierarquias e disputas na ordem internacional, já que este é o objeto de nosso estudo. Nesse sentido, é importante considerar as contribuições de Susan Strange (1994) a respeito do papel do Poder na vida econômica. De acordo com ela, é o poder que determina a relação entre autoridade e mercado. Os mercados não podem desempenhar um papel dominante na maneira pela qual uma economia política funciona a menos que seja permitida por quem detém o poder e tem autoridade.

No estudo da economia política não é suficiente perguntar onde reside a autoridade, quem tem poder. É importante perguntar por que eles o têm e qual é a fonte de poder. É o comando da força coercitiva? É a posse de grande riqueza? É a autoridade moral?

Levando isso em consideração, bem como, o fato de os Estados Unidos estarem no centro do sistema político, econômico e financeiro mundial,

seu aparato de Poder é bastante abrangente, seja pelo seu “*hard power*”, “*soft power*” ou até mesmo de “*smart power*”. Por conta disso, os Estados Unidos, especialmente em face das nações, empresas e pessoas que não se alinham a sua agenda econômica e geopolítica, acabam lançando mão de amplo arsenal de vantagens e, sobretudo, de severas desvantagens, para concretizar seus interesses, como é o caso de sanções econômicas, comerciais, financeiras e militares (WILSON III, 2008; BERTONHA, 2009; GRAY, 2011; PEREIRA, 2011; HOOK, 2016; OFAC, 2021).

Além disso, o governo dos Estados Unidos, mesmo sem ter jurisdição internacional para tanto, ameaça, com a aplicação de sanções secundárias, países, empresas, pessoas e organizações que venham a romper com o embargo imposto unilateralmente (WILSON III, 2008; BERTONHA, 2009; GRAY, 2011; PEREIRA, 2011; HOOK, 2016; OFAC, 2021).

Nesse contexto, países como Birmânia, Rússia, Cuba, Síria, Congo, Iraque, Coreia do Norte, Líbano, Somália, Venezuela, Emirados Árabes, Qatar, Libéria, Bielorrússia, Costa do Marfim, Sudão, Zimbábue e Irã, bem como, outros milhares de pessoas e empresas de todo o mundo, sofrem espécies de sanções econômicas por parte dos Estados Unidos (OFAC, 2021).

Exemplos disso são (a) congelamento de ativos, (b) vedações de viagens, (c) proibições de transações econômicas com a moeda norte-americana, (d) proibições parciais e até mesmo totais de exportações e importações dos Estados Unidos e de seus aliados e (e) proibições financeiras e tecnológicas de toda ordem. Entretanto, há algumas exceções concedidas, como é o caso de bens humanitários, correspondência, alimentos e remédios (OFAC, 2021).

Nessas circunstâncias, e por temerem a perda do mercado norte-americano e de outras importantes vantagens de curto e longo prazo, muitos países, empresas e instituições internacionais acabam aderindo direta ou indiretamente às sanções impostas, unilateralmente, pelo governo dos Estados Unidos. Não obstante, países com maior força política, militar e comercial, como é o caso de Alemanha, França, Reino Unido, China e Rússia, buscam se sobrepor aos embargos impostos de maneira unilateral pelos Estados Unidos, defendendo o livre comércio de suas empresas com os sancionados (KHAN; FOY, 2018; ROSENBERG, 2018; TURAK, 2018).

Entretanto, este não é caso do Brasil, que apresenta dificuldades de toda a ordem em se desvencilhar dos efeitos colaterais das sanções impostas pelos Estados Unidos a outras nações e empresas que são parceiras

comerciais dos brasileiros. Um exemplo recente desse efeito colateral foi a ameaça do Irã, no ano de 2019, de suspender todas as importações do Brasil e de realizar a substituição de todos os fornecedores de produtos agropecuários brasileiros, caso não houvesse o abastecimento dos navios de bandeira iraniana, que estavam atracados em Paranaguá-PR e vieram ao País concluir operação de venda de ureia e de compra de milho (VALLE, 2019).

Nos termos desse exemplo, o governo norte-americano, através da lista Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, de seu Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros, ligado ao Tesouro Nacional, impede, na prática, que cidadãos e empresas norte-americanas, bem como países, órgãos e entidades internacionais aliados ou interessados em manter negócios com os Estados Unidos, de realizarem transações econômicas, financeiras e marítimas com os sancionados economicamente.

2 SANÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS ESTABELECIDAS PELA ONU E ESTADOS UNIDOS À REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃ

Sanções econômicas, sejam elas impostas de maneira multilateral ou unilateral pelos Estados Unidos, União Europeia ou pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, permeiam a realidade do Irã há décadas, especialmente, a partir de sua Revolução Islâmica.

No que concerne aos Estados Unidos, desde o fim dos anos 1970 o país impõe espécies de sanções unilaterais a países, empresas, organizações e até mesmo pessoas que negociem economicamente com o regime iraniano. Ademais, do ponto de vista geopolítico, as sanções impostas ao Irã – algumas, inclusive, apoiadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resoluções 1696/2006, 1737/2006, 1747/2007, 1803/2008, 1835/2008, 1929/2010 e 2224/2015) – visam impedir o país de comercializar, principalmente, petróleo, gás e produtos petroquímicos e de realizar transações financeiras de seguros e de transporte marítimo (UN, 2015; OFAC, 2021).

Para os Estados Unidos, a República Islâmica do Irã, liderada atualmente pelo aiatolá Ali Khamenei, Líder Supremo do país, consubstancia-se em uma república de religião xiita, de natureza teocrática islâmica extremista, que professa severas hostilidades aos norte-americanos e a seus aliados, notadamente ao patrocinar diversos atos e grupos de ordem terrorista (FIOREZE; VISENTINI, 2018; UNITED STATES OF AMERICA, 2018).

Além disso, os norte-americanos acusam os iranianos de buscarem, desde a década de 1950, o enriquecimento de urânio para viabilizar a construção de armas nucleares, especialmente, de mísseis balísticos, bem como, de patrocinar conflitos desestabilizadores no Oriente Médio, como é o caso de suas atividades militares e paramilitares na Síria, Iraque, Iêmen, Líbano e Gaza (UNITED STATES OF AMERICA, 2018).

Ainda segundo o governo norte-americano, o principal motivo da imposição das sanções aos iranianos reside em seu programa nuclear e, principalmente, no receio da produção de armas de destruição em massa, já que o país teria histórico de apoio sistemático a organizações paramilitares extremistas, como é o caso, por exemplo, da Guarda Revolucionária Islâmica-Força Quds, do Hezbollah, do Hamas, da Jihad islâmica da Palestina, do Kata'ib Hezbollah, das Forças de Mobilização Popular do Iraque e das Brigadas Al-Ashtar, todas consideradas de natureza terrorista pelo governo norte-americano e por parte da comunidade internacional (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018).

A despeito de Teerã refutar expressamente as acusações, o governo norte-americano cita, ainda, a participação efetiva dos iranianos em atos terroristas pelo mundo, sobretudo a partir de 1979, com a Revolução Islâmica (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2018).

Os Estados Unidos acusam também o Irã de ser o responsável pelo ataque, no ano de 2019, à companhia petrolífera Aramco, da Arábia Saudita, assim como, a petroleiros, no Golfo de Omã, como é o caso do Kokuga Courageous, do Japão, e do Front Altair, da Noruega (LOPES; KLEIN; ZUCCHETTO, 2019). Além disso, os iranianos ainda professam o extermínio do Estado de Israel, um dos maiores aliados dos Estados Unidos, que têm forte influência política interna da comunidade judaica (BEN-MEIR, 2010).

Em razão da recusa do Irã em suspender seu programa de enriquecimento de urânio e da ampliação dos reatores nucleares, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 23 de dezembro de 2006, impôs a primeira sanção multilateral aos iranianos (Resolução 1737), determinando aos países membros a proibição de fornecimento de materiais que pudessem ser utilizados pelo país em seu programa nuclear ou diretamente na produção de armas (UN, 2006).

Na sequência, em 24 de março de 2007, a Resolução 1747 determinou a proibição de compra e venda de armamentos iranianos (UN, 2007), ao passo que as resoluções 1803 (03 de março de 2008) e 1929 (09 de junho

de 2009) determinaram: (a) a vedação de atividades financeiras-bancárias para promoção de exportações iranianas; (b) bloqueio de bens; (c) restrições de viagens; (d) amplo controle de cargas de origem ou destinadas ao Irã; (e) proibição de transferência de tecnologia balística e nuclear; (f) vedação ao país de mineração de urânio; (g) vedação de abastecimento de navios iranianos suspeitos de transportes de materiais proibidos; (h) congelamento de recursos da Guarda Revolucionária islâmica-Força e da Islamic Republic of Iran Shipping Lines; e (i) vedação de atividades internacionais do sistema financeiro iraniano (UN, 2008; UN 2009; CARNEIRO, 2013).

Em 2012, novas e impactantes sanções econômicas foram aplicadas ao Irã diretamente pelos Estados Unidos, bem como, aderidas por diversos aliados, em razão dos riscos de seu programa nuclear e do suposto desrespeito a direitos humanos (CARVALHO, 2017).

Não obstante, em julho de 2015, ocorreu no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas um histórico acordo sobre o programa nuclear do Irã, denominado “Joint Comprehensive Plan of Action” – JCPOA (Resolution 2231/2015), documento de 104 páginas e que levou 12 anos de negociação, em que Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia, China (Grupo P5) e Alemanha firmaram a suspensão condicional e progressiva de sanções econômicas multilaterais e unilaterais aos iranianos, com o comprometimento, em síntese: (a) de redução de seu estoque e das taxas de enriquecimento de urânio; (b) de redução do número de reatores e de centrífugas nucleares; e (c) do acompanhamento e fiscalização, permanentes e ilimitadas, da International Atomic Energy Agency (UN, 2015).

Diante disso, em 16 de janeiro de 2016 ocorreram as primeiras suspensões parciais das sanções econômicas até então impostas ao Irã, visto que a International Atomic Energy Agency atestara que os iranianos estavam de fato cumprindo os termos da Resolução 2231/2015, notadamente, as determinações estabelecidas em seus anexos e protocolos (GASPAR, 2016). Nos relatórios seguintes, especialmente a Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015), de 11 novembro de 2019, a International Atomic Energy Agency, com observações, continuou atestando o cumprimento do acordo nuclear por parte do Irã (LAUB; ROBINSON, 2018, IAEA, 2019).

No que concerne ao Brasil, em 11 de fevereiro de 2016 editou-se o Decreto da Presidência da República 8.669, que dispôs sobre a revogação do regime de sanções ao Irã, adotado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (BRASIL, 2016).

Contudo, o acordo se encontra na berlinda ou até mesmo encerrado, já que, em 8 de maio de 2018, os Estados Unidos anunciaram sua retirada (National Security Presidential Memorandum/NSPM-11), sob a alegação de que o Irã estaria descumprindo as restrições estabelecidas no anexo B da Resolução 2231/2015, notadamente: (a) ao continuar seu programa de construção de armas nucleares; (b) negar acesso à International Atomic Energy Agency – IAEA a locais militares abrangidos no contexto de fiscalização; (c) violar os limites de estoque de águas pesadas; (d) continuidade de apoio a grupos terroristas; e, finalmente, (e) desrespeito reiterado a direitos humanos.

Com isso, restaram restabelecidas todas as sanções unilaterais norte-americanas que haviam sido suspensas pela *Executive Ordem* 13716, de 16 de janeiro de 2016, incluindo as denominadas “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012”, “the Iran Sanctions Act of 1996”, “the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012” e “the Iran Freedom and Counterproliferation Act of 2012” (UNITED STATES OF AMERICA, 2018).

Além desses motivos, há compreensão, ainda, por parte dos Estados Unidos, que o Irã é o maior obstáculo à paz no Oriente Médio e principal empecilho à concretização da agenda econômica, militar e geopolítica norte-americana na região (RUMER, 2019). De fato, a retirada dos Estados Unidos do “Joint Comprehensive Plan of Action” visou atender também aos interesses de Israel e da Arábia Saudita que, por motivos diversos, sempre se opuseram ao acordo e são defensores da coalização anti-iraniana (FIOREZE; VISENTINI, 2018).

Por outro lado, em 27 de junho de 2018, a Subsecretária-Geral de Assuntos Políticos das Nações Unidas, Rosemary DiCarlo, em seu quinto relatório apresentado ao Secretário-Geral, declarou que, desde a entrada da Resolução 2231 (2015) do Conselho de Segurança, a Agência Internacional de Energia Atômica assegura que o Irã vem cumprindo seus compromissos relacionados à energia nuclear, e que a referida resolução é deveras crucial para a não proliferação nuclear e para a segurança regional e internacional, de modo que sua implementação completa e eficaz é fundamental para garantir a natureza pacífica do programa nuclear do Irã (UN, 2018; UN, 2019). Na mesma direção, os iranianos sempre declararam que seu programa nuclear é de natureza pacífica, visando apenas o aumento da produção de energia (KERR, 2019).

Diante desse cenário e, sobretudo, do assassinato do general iraniano

Qassem Soleimani, pelos Estados Unidos, o Irã anunciou que deixará o “Joint Comprehensive Plan of Action” e retomará seu programa nuclear, sem nenhuma restrição, notadamente, o enriquecimento de urânio. Contudo, apesar do teor da declaração, bem como, da defesa levada a efeito por parte de Alemanha, França, Reino Unido, Nações Unidas, Japão, China e Rússia a respeito da importância da continuidade do acordo nuclear, os iranianos afirmaram que continuarão contribuindo com a Agência Internacional de Energia Atômica, deixando a possibilidade de retomar os termos do acordo (JCPOA) caso sejam suspensas as sanções internacionais a sua economia (FITZPATRICK; ROUHI, 2020; GORDON, 2020).

Não obstante, em 10 de janeiro de 2020, o governo norte-americano, como retaliação ao ataque iraniano realizado contra bases dos Estados Unidos no Iraque, intensificou as sanções econômicas ao Irã, especialmente em relação a itens como aço, ferro e cobre, usados em mísseis, a teor da Ordem Executiva presidencial n. 13876, de 24 de junho de 2019 (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2019a, POMPEO, 2020).

Portanto, tem-se, agora, um cenário em que essas tensões militares e econômicas levam cada vez mais países a tomarem decisões imprevisíveis, com consequências inesperadas e, sobretudo, com efeitos geopolíticos (GUTERRES, 2020).

Ademais, é importante registrar que não se está, aqui, aquiescendo com a visão norte-americana tampouco com as razões iranianas, mas, apenas, contextualizado as principais razões pelas quais são impostas diversas sanções ao governo de Teerã.

3 O RELACIONAMENTO COMERCIAL ENTRE O BRASIL E A REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃ

A República Islâmica do Irã (Terra dos Arianos, antiga Pérsia) é uma potência regional no Oriente Médio e, por motivos distintos, tem uma histórica rivalidade na região tanto com a Arábia Saudita quanto com Israel, grandes aliados dos Estados Unidos (CARVALHO, 2017; FIOREZE; VISENTINI, 2018). Contudo, mesmo com todas as sanções econômicas multilaterais e unilaterais impostas, sobretudo, pelos Estados Unidos, o Irã é, atualmente, a segunda maior economia do Oriente Médio e do Norte da África, possuindo grandes reservas de petróleo (4^a maior do mundo), gás (2^a maior do mundo) e minério, bem como, boa e diversificada estrutura industrial, científica, tecnológica e de inovação (CARVALHO, 2017).

A economia do país teve importante retomada em 2015, com o acordo nuclear adotado em 20 de julho de 2015 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (Resolução 2231) e levantamento parcial das sanções econômicas internacionais. Tal medida trouxe ao Irã: (a) a importante liberação de recursos financeiros; (b) autorização para importação de produtos; (c) exportação de petróleo, produtos petroquímicos e gás; e (d) a diminuição dos custos com as triangularizações de operações mercantis e bancárias, adotadas para driblar as sanções internacionais (CARVALHO, 2017).

Com esse cenário, havia, de fato, grande potencial de crescimento da economia iraniana e, sobretudo, enormes oportunidades em seu mercado interno de aviação, máquinas, equipamentos industriais, farmacêutico e agrícola, bem como, na construção civil, mineração, energia, gás e infraestrutura. Não obstante, em 2018 houve novo abalo a sua economia, com o anúncio da retirada dos Estados Unidos do acordo nuclear firmado em 2015 e, por consequência, o restabelecimento das sanções econômicas aos iranianos (CARVALHO, 2017; FIOREZE; VISENTINI, 2018).

Em relação ao Brasil, as relações diplomáticas foram iniciadas em 1903 e, desde então, criou-se grande empatia do povo iraniano aos brasileiros, sobretudo, por conta da postura histórica de neutralidade e, em vários momentos, de solidariedade do País a favor do Irã (CARVALHO, 2017). Também por conta desse *soft power* brasileiro, houve substancial crescimento das relações comerciais entre os países.

No que concerne ao recente histórico de exportações brasileiras ao Irã, em 2020 o Brasil exportou US\$ 1.15 bilhões, se concentrando basicamente em produtos agropecuários, que não foram considerados pelas sanções impostas tanto pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas quanto pelos Estados Unidos, como é o caso de: (a) milho em grãos (49%); (b) soja triturada (23%); (c) carne de bovino congelada, fresca ou resfriada (14%); (d) farelo e resíduos da extração de óleo de soja (8,8%); e (e) açúcar de cana (1,2%) e f) óleos de soja (1,1%) (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2021).

No que concerne ao Brasil, houve importação de US\$ 116 milhões dos iranianos, principalmente, ureia, produtos semimanufaturados de ferro ou aços, vidro flotado, desbastado ou polido, em chapas ou folhas, polímeros de etileno, propileno e estireno, objetos de vidro para uso doméstico e frutas frescas ou secas (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2021).

Já em relação à geração de *superavit*, enquanto o Brasil exportou o total de US\$ 2,26 bilhões no ano de 2018 e US\$ 2,11 bilhões de janeiro a novembro de 2019, o Irã vendeu ao País meros US\$ 39,92 milhões em

2018 e US\$ 88,94 milhões em 2019 (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020b). Portanto, neste exemplo, o saldo da balança comercial foi favorável ao Brasil em US\$ 2.028 bilhões de janeiro a novembro de 2019 e US\$ 2.218 bilhões em 2018 (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020b).

Com isso, o Irã ocupou naquele período o 23º lugar no ranking de exportações gerais brasileiras, não obstante, quando o assunto é apenas o agronegócio, ocupou a 5ª posição, com participação de 2,37% do total das exportações do setor em 2019 (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020b). Ainda a título de exemplo, em 2017 cerca de 72% de todo o milho, 64% de toda a soja e 91% de toda a carne bovina importados pelo Irã eram do Brasil (OEC, 2017).

Portanto, o saldo da balança comercial sempre foi amplamente favorável ao Brasil, e o comércio entre os países só não foi maior por conta das sanções impostas pelos Estados Unidos, que afetam severamente o sistema financeiro e a disponibilidade de créditos e de seguros aos iranianos (CARVALHO, 2017).

Não obstante, as sanções norte-americanas não impediram ou inviabilizaram as exportações ao Irã, como é o caso dos produtores de carnes, obrigados a triangularizar rotas, alterando os caminhos de entrega por Jordânia, Dubai e Turquia, e de recebimento dos valores via Emirados Árabes, Europa e China. Os frigoríficos brasileiros, a despeito de não serem alvos das sanções norte-americanas, acabam enfrentando problemas com o sistema financeiro internacional, pois muitos bancos desistiram de operar com os iranianos, excluídos da Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication - SWIFT, sistema internacional que tem como principal função permitir a troca de informações bancárias e transferências financeiras entre as instituições financeiras (MANO, 2019; FEBRABAN, 2021).

Assim, as relações comerciais entre Brasil e Irã estão longe de serem desprezíveis, notadamente, para os brasileiros, com ampla vantagem no saldo da balança comercial. Portanto, toda e qualquer movimentação do Brasil no campo diplomático e geopolítico tem sido acompanhada com muita atenção pelos exportadores brasileiros, principalmente, do agronegócio.

De fato, um importante exemplo, nesse sentido, ocorreu logo no início do ano de 2020, com a divulgação do assassinato do general iraniano Qassem Soleimani, chefe da Força Revolucionária da Guarda Quds, pelos Estados Unidos, em 2 de janeiro, no Aeroporto Internacional de Bagdá, no Iraque (GARDNER, 2020), oportunidade em que o Ministério das

Relações Exteriores do Brasil, não optando pela neutralidade ou espécie de pragmatismo, apoiou o ataque norte-americano, notadamente, ao referendar e até mesmo conclamar a luta internacional de todas as nações contra o terrorismo, prática da qual o Irã é acusado pelos Estados Unidos e por parte da comunidade internacional de patrocinar.

Além disso, o Itamaraty condenou, expressamente, o ataque à embaixada americana em Bagdá, supostamente arquitetado por Qassem Soleimani, segundo os Estados Unidos, ao passo que se quedou inerte em relação ao ataque norte-americano, que vitimou uma das maiores autoridades do Irã (BRASIL, 2020c; GARDNER, 2020).

Diante da postura da diplomacia brasileira, o Itamaraty confirmou, em 6 de janeiro de 2020, que o governo do Irã convocou representantes diplomáticos da embaixada brasileira em Teerã (IRÃ CONVOCA, 2020; LINDNER, 2020), postura que, no âmbito diplomático, costuma representar espécie de reprimenda ou descontentamento do país (LAFER, 2018).

Não obstante, na sequência, o governo dos Estados Unidos, em uma espécie de concessão bilateral ao Brasil, declarou apoio expresso à entrada do País na OCDE, supostamente em razão da postura brasileira favorável ao governo norte-americano (ADGHIRNI, 2020; BRASIL, 2020e). Contudo, os norte-americanos passaram a pressionar Brasília a isolar comercialmente Teerã (GIELOW, 2019). Isso, entretanto, representará enormes perdas ao Brasil, especialmente na exportação de produtos agropecuários, setor em que o País tem amplo *superavit* comercial não apenas com o Irã, mas também com o enorme mercado muçulmano.

Portanto, a tomada de posição de um lado pressupõe que esta esteja pautada pela serenidade, pragmatismo e máxima atenção aos interesses nacionais, notadamente, pelo potencial de trazer consequências negativas de toda a ordem para o Brasil.

4 O INCIDENTE DIPLOMÁTICO CAUSADO PELA RECUSA DA PETROBRAS EM ABASTECER OS NAVIOS IRANIANOS BAVAND E TERMEH NO PORTO DE PARANAGUÁ-PR

Os conflitos geopolíticos entre os Estados Unidos e o Irã passaram a repercutir diretamente nos interesses econômicos e políticos do Brasil. Um exemplo concreto disso foi a recente postura da Petrobras que, temendo sanções por parte dos Estados Unidos, se recusou a abastecer, em junho

de 2019, dois navios iranianos (Bavand e Termeh) que estavam atracados no porto paranaense de Paranaguá, operados pela Islamic Republic of Iran Shipping Lines, e que vieram ao País desembarcar ureia iraniana e carregar milho brasileiro. Contudo, tanto os navios quanto as empresas proprietárias e operadoras marítimas atualmente fazem parte da lista de sanções impostas pelo governo norte-americano ao Irã.

Diante dessa recusa, a empresa brasileira Eleva Química Ltda, contratante do transporte e com atuação no mercado de importação e exportação de *commodities*, ajuizou ação judicial contra a Petrobras Transporte S.A., requerendo a determinação de fornecimento de combustível necessário ao abastecimento das embarcações, para que pudessem concluir a operação de exportação de quase 100 mil toneladas de milho ao Irã, até então maior comprador mundial da *commodity* brasileira, bem como, quinto maior importador de soja e sexto maior comprador de carne bovina brasileira no ano de 2019 (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2020b).

A recusa da Petrobras Transporte S.A. em fornecer combustível às embarcações consubstanciou-se no fato de que, tanto os navios Bavand e Termeh, quanto sua proprietária, Islamic Republic of Iran Shipping Lines, terem sido incluídos na listagem de sancionados Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, do órgão norte-americano Office of Foreign Assets Control, ligado ao Tesouro Nacional dos Estados Unidos, que proíbe cidadãos e empresas norte-americanas, bem como, países, empresas e entidades internacionais aliados ou interessados em manter negócios com os norte-americanos, de realizarem transações econômicas, comerciais, financeiras, operacionais e marítimas com aqueles que foram incluídos na referida lista (BRASIL, 2019e).

Diante desses fatos, a Petrobras alegou ao Poder Judiciário brasileiro a total impossibilidade de realizar o abastecimento, pois tal situação poderia lhe implicar, por parte do governo norte-americano, sua imediata inclusão na mesma lista de sancionados, ocasionando, com isso, enormes riscos de prejuízos comerciais, financeiros e até mesmo diplomáticos ao Brasil (BRASIL, 2019e).

Um exemplo disso foi a sanção imposta pelo governo norte-americano em 2019 à transportadora marítima italiana PB Tanker S.P.A., bem como, suas respectivas embarcações Silver Point, Alba Marina, Gold Point, Ice Point, Indian Point e Iron Point, que atuam no mercado de transporte de petróleo, por haverem supostamente transportado óleo venezuelano da PDVSA para Cuba. Com isso, tanto a empresa quanto seus navios foram

incluídos na Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2019b).

Além das transportadoras marítimas, diversas outras empresas petrolíferas e petroquímicas da União Europeia, China, Hong Kong, Emirados Árabes e Venezuela, também foram sancionadas pelos Estados Unidos, por envolvimento direto na exportação de petróleo e gás de origem da Companhia Nacional de Petróleo do Irã (U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2020).

De sua parte, em advertência ao País, o Irã ameaçou suspender todas as importações do Brasil e realizar a substituição de todos os fornecedores brasileiros de produtos agropecuários, especialmente, de milho, carnes, açúcar e soja, caso não houvesse o abastecimento dos navios (VALLE, 2019).

Portanto, além do grave conflito diplomático, restou deflagrado também um enorme problema de ordem econômica, com possibilidade de substanciais prejuízos ao agronegócio brasileiro, sobretudo, das regiões sul, sudeste e centro-oeste do País, maiores produtores das commodities vendidas ao Irã (BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b).

Em análise judicial, houve, em primeira instância, o indeferimento do pedido de concessão de medida liminar para o abastecimento dos navios (0004997-45.2019.8.16.0129), o que motivou a interposição de recurso processual (agravo de instrumento) pela empresa Eleva ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (0030758-77.2019.8.16.0000). Contudo, ao analisar o caso, o Desembargador Fernando Paulino da Silva Wolf Filho deferiu a medida liminar, determinando à Petrobras o fornecimento de combustível, no prazo máximo de 72 horas corridas, sob pena de aplicação de multa diária e de apreensão do combustível, ao entendimento de que o abastecimento era relevante aos interesses do Brasil (BRASIL, 2019e).

Não houve, na sequência, reconsideração da decisão liminar exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, razão pela qual a Petrobras apresentou diretamente ao Supremo Tribunal Federal pedido de Suspensão de Tutela Provisória (136), argumentando, em síntese, que, se viesse a ser incluída na lista de sancionados pelo governo norte-americano, as principais empresas do setor de óleo e gás do exterior e do Brasil, bem como, instituições financeiras e de seguros, deixariam de fazer negócios com a empresa, para não correrem o risco de serem prejudicadas pelos Estados Unidos, situação que traria enormes impactos financeiros, operacionais e comerciais não somente à própria Petrobras, mas à economia do Brasil (BRASIL, 2019e).

Alegou, ainda, a Petrobras, o enorme risco de ser excluída do acesso ao sistema financeiro internacional e de não mais conseguir dar continuidade e sustentabilidade às atividades de exploração de petróleo, gás e de todos os seus derivados (BRASIL, 2019e).

Por outro lado, a empresa Eleva Química Ltda. sustentou a necessidade de manutenção da decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, aos argumentos, em sínteses, (a) dos riscos de as embarcações ficarem à deriva, (b) dos riscos ao meio ambiente brasileiro, especialmente, por conta de eventual colisão dos navios contra outras embarcações, (c) do fato de não ser a empresa Islamic Republic of Iran Shipping Lines que está postulando o abastecimento, mas sim, uma empresa brasileira e sem restrições por parte do governo norte-americano e, finalmente, (d) que não há impedimentos tanto da ONU quanto dos Estados Unidos no que concerne à exportação de alimentos ao Irã (BRASIL, 2019e).

Em seu despacho inaugural, o ministro Dias Tofoli, então presidente do Supremo Tribunal Federal, determinou o segredo de justiça do processo e deferiu a medida liminar postulada pela Petrobras, suspendendo a decisão de fornecer o combustível aos navios iranianos, em razão dos riscos à empresa e à própria economia nacional. Não obstante, ao analisar o mérito da causa, o ministro indeferiu o pedido da Petrobras, mantendo, integralmente, a decisão exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ao entendimento, em primeiro lugar, de que a contratante do transporte é a empresa Eleva, que não teria nenhuma restrição por parte das autoridades norte-americanas, bem como, pelo fato de não haver a possibilidade de a Petrobras vir a sofrer as sanções referidas, mas sim, em tese, a própria Eleva, que assumiu os riscos de contratar com a Islamic Republic of Iran Shipping Lines, dona e operadora dos navios Bavand e Termeh (COELHO, 2019; PUPO; FERRARI, 2019).

O ministro Toffoli alegou também que o abastecimento se daria por ordem judicial, condição que, em sua visão, afastaria riscos à Petrobras, assim como, por razões humanitárias, pois configuraria transporte de alimentos e, finalmente, inexistência de qualquer lesão aos interesses primários relacionados à soberania nacional, à ordem administrativa e à economia, em razão do abastecimento das embarcações iranianas (COELHO, 2019; PUPO; FERRARI, 2019). Na sequência, os navios, que ficaram quase dois meses atracados em Paranaguá-PR, foram devidamente abastecidos e seguiram em direção a portos do Irã, com o milho importado do Brasil.

Convém mencionar, ademais, que, até o momento, não houve

suspensão das importações de produtos brasileiros por parte do Irã e, tampouco, aplicação de sanção à Petrobras pelo governo norte-americano (BRASIL, 2019a; U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2019a; BRASIL, 2020b).

Não obstante a relevância da questão e os argumentos de fato e de direito expostos pelo ministro Dias Toffoli, chama atenção, em primeiro lugar, o fato de o Poder Judiciário brasileiro haver dirimido tal conflito diplomático, e não a própria diplomacia do governo brasileiro, pois, inevitavelmente, estar-se-á diante de questão internacional deveras intrincada, que pode trazer enormes repercussões econômicas, comerciais, financeiras e sociais não somente à Petrobras e ao setor nacional de petróleo e gás, mas, sim, ao próprio Estado brasileiro, com a possibilidade de multiplicação concreta de efeitos nefastos à toda sociedade brasileira.

Portanto, a causa transcende a jurisdição e, sobretudo, o entendimento do presidente da Suprema Corte brasileira, exarado, de maneira isolada, durante o recesso do judiciário, notadamente por conta do que determinam os artigos 49, I, e 84, VII e VIII, da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), que atribuíram ao presidente da República a competência exclusiva para manter relações com estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, a quem cabe resolver, definitivamente, sobre atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Além disso, causa espécie a afirmação de Dias Toffoli de que a Petrobras ‘não correria risco’ de ser punida pelo governo norte-americano, já que o abastecimento ocorreria por determinação do Poder Judiciário brasileiro, e não pela empresa. Portanto, salvo melhor entendimento, para o ministro Dias Toffoli o governo norte-americano inclinar-se-ia à competência e às determinações da Suprema Corte brasileira, bem como, relevaria eventual sanção à Petrobras, apenas pelo fato de o abastecimento haver ocorrido por sua decisão.

O exemplo em análise evidencia que todo esse movimento geopolítico pode trazer significativos danos colaterais ao agronegócio, maior exportador do País. Entretanto, a despeito da importância das relações comerciais agropecuárias com o Irã, não se pode ignorar no cálculo dessa equação diplomática, o fato de, além do peso econômico, tecnológico, comercial, financeiro, militar e geopolítico, os Estados Unidos serem, atualmente, o

segundo maior parceiro econômico do Brasil, com importações de produtos brasileiros de US\$ 21,48 bilhões em 2020 (BRASIL, 2021), bem como, o principal destino de exportação de produtos brasileiros manufaturados e semimanufaturados, com maior valor agregado. Os Estados Unidos são, ainda, um dos países que mais investem diretamente no Brasil (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020d; TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

Além disso, os norte-americanos também são compradores de produtos agropecuários brasileiros (BRASIL, 2020d). Não obstante, em algumas cadeias, como é o caso do complexo soja, milho, algodão, açúcar, etanol e carnes, são fortes concorrentes, principalmente em relação aos mercados europeu e asiático (MARANHÃO; VIEIRA FILHO, 2017; TAMARINDO; PIGATTO, 2020).

Acrescente-se, ainda, a forte presença de empresas norte-americanas no agronegócio brasileiro, com importante participação (a) na indústria, (b) na agroindústria, (c) na importação e exportação, (d) na produção e no desenvolvimento de sementes, fertilizantes e defensivos agrícolas, (e) no financiamento, (f) no setor farmacêutico-veterinário e (g) na ciência, tecnologia e inovação que tanto permeiam o setor.

Nesse contexto, é certo que tanto o Irã quanto os Estados Unidos são importantes ao agronegócio brasileiro e, por consequência, à própria economia do Brasil. Não obstante, ainda que a posição unilateral dos norte-americanos represente espécie de chantagem geopolítica e ameaça ao livre comércio mundial, é fato que, um abalo nas relações diplomáticas com os Estados Unidos, sem a devida contrapartida, traria, na prática, consequências à economia brasileira.

Por outro lado, eventual substituição por parte do Irã das importações agropecuárias brasileiras trará expressivas perdas de mercado, especialmente, aos produtores de carne, soja, açúcar e milho brasileiros. Entretanto, o mais importante: o saldo da balança comercial é amplamente favorável ao Brasil, com enorme *superavit*.

Diante desse cenário, em que as mudanças nas relações internacionais estão ocorrendo aceleradamente, a formulação da política externa brasileira precisa considerar que o interesse nacional deve flutuar entre essas duas condicionalidades, quais sejam, a política e a economia, de modo que cada passo ou impacto devem ser mensurados criteriosamente, notadamente, no que tange ao alinhamento estratégico do País. Com isso, a neutralidade ou pragmatismo são opções que, em tese, melhor atenderiam aos interesses nacionais e, historicamente, denotam o perfil do Itamaraty, não o alinhamento automático ideológico (LIMA; MOURA, 2018; LIMA, 2018).

Ainda do ponto de vista estratégico, as recentes disputas geopolíticas, militares e comerciais promovidas pelos Estados Unidos podem representar uma importante oportunidade para o Brasil aumentar as exportações de seus produtos, especialmente, agropecuários, máquinas e equipamentos industriais, como efetivamente ocorreu depois de 2015, quando a Rússia sofreu sanções dos Estados Unidos e da União Europeia após anexar a Crimeia. Entretanto, essas disputas e, principalmente, uma equivocada condução diplomática, podem também provocar graves consequências à economia brasileira, especialmente caso resolva interferir em assuntos que não lhe pertencem ou, efetivamente, seja desnecessário seu posicionamento, bem como, alinhamentos meramente ideológicos e desprovidos de substancial contrapartida aos interesses nacionais.

5 *LAWFARE*: A UTILIZAÇÃO DO U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE E DO FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION POR PARTE DOS ESTADOS UNIDOS NA GUERRA COMERCIAL INTERNACIONAL

O exemplo do Irã demonstra como os Estados Unidos utilizam todo seu poder econômico, geopolítico e militar para impor sanções de toda a ordem a seus adversários e, de maneira colateral, aos que com eles mantenham relações econômicas, pouco importando as regras de resoluções de conflitos internacionais e aspectos de jurisdição extraterritorial. De fato, não há limites por parte dos Estados Unidos para aquilo que o Ministério das Relações Exteriores da China denominou ‘sanções unilaterais’ e ‘jurisdição de braço longo’ (FMPRC, 2019).

Com efeito, do ponto de vista pragmático, os Estados Unidos engendraram um sistema global de países e de empresas que o apoiam sobremaneira, pois dependem de sua cooperação em diversos setores e, principalmente, de seus negócios, de sua influência ou controle sobre organismos internacionais. Portanto, os países e as empresas que contrariam os embargos unilaterais acabam sofrendo sanções potencializadas por parte dos norte-americanos.

Neste ponto, há, também, a acusação contra os Estados Unidos de ‘*lawfare*’ comercial, em que a lei e o sistema judiciário e de investigações do país, são utilizados, ainda que de modo extraterritorial, como armas na guerra econômica contra pessoas, instituições e empresas estrangeiras que, direta ou indiretamente, tenham espécie de vinculação econômica,

financeira, administrativa ou comercial com os norte-americanos (DUNLAP JR., 2001; KITTRIE, 2016).

Como exemplo, os Estados Unidos deflagraram verdadeira guerra internacional às empresas chinesas de telecomunicações ZTE e Huawei, e a vice-presidente desta última, Meng Wanzhou, foi presa no Canadá a pedido dos norte-americanos, encontrando-se, atualmente, em prisão domiciliar em Vancouver (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2019a). Entretanto, por que a Huawei incomoda tanto os Estados Unidos? Em linha gerais, trata-se, atualmente, do centro das disputas tecnológicas e comerciais entre os Estados Unidos e a China, pois a empresa chinesa é (a) umas das líderes na tecnologia de comunicação 5G, (b) fornecedora de 28% dos equipamentos globais de comunicação e (c) a uma das maiores vendedoras mundiais de *smartphones* e outros equipamentos eletrônicos de alto valor agregado.

Não obstante, a Huawei é acusada tanto pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos quanto pelo FBI de ser manipulada pelo governo chinês, assim como, de realizar: (a) espionagem e roubo de segredos tecnológicos norte-americanos, especialmente, das empresas T-Mobile e da Apple; (b) obstrução da justiça; e (c) apoio a bancos para desvio das sanções ao Irã (CHAN, 2019; HUAWEI'S DOMINANCE..., 2019; BARIFOUSE, 2019; THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2019a).

Além disso, os Estados Unidos tentam dissuadir aliados a não usarem os equipamentos e tecnologias das chinesas ZTE e Huawei, ainda que vendidos indiretamente, sob alegação de riscos de espionagem, ameaças à segurança nacional e possível controle das comunicações por parte dos chineses em face dos países que adotarem seus sistemas. Contudo, caso haja recusa em observar suas diretrizes, os Estados Unidos ameaçam o encerramento do compartilhamento de informações com os países que adotarem as tecnologias de comunicações chinesas.

Portanto, novamente, ameaças norte-americanas permeando a relação com àqueles que não se alinham a suas diretrizes. Não obstante, neste caso específico, o Brasil, que possui mais de um terço da infraestrutura de redes de comunicações de tecnologia chinesa, confirmou a participação indireta da Huawei em seu leilão da tecnologia 5G, para fornecimento de equipamentos, devendo ocorrer ainda no ano de 2021 (BARIFOUSE, 2019; CHAN, 2019; HUAWEI'S DOMINANCE..., 2019; HARRIS; SCHIPANI, 2020; RODRIGUES; WARTH, 2019; THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2019a).

Novamente, os Estados Unidos se utilizam de todo o seu arsenal de persuasão para impedir, a todo o custo, a iminente perda para os chineses da liderança mundial da tecnologia de comunicações 5G. Nesse contexto, até mesmo a fusão de empresas gigantes de comunicações (T-Mobile e Sprint), já aprovada pelo Departamento de Justiça norte-americano, está sendo avaliada pelo governo dos Estados Unidos como meio de impedir a concretização da liderança chinesa (PLATT; FONTANELLA-KHAN; SHUBBER, 2019; THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2019b).

Outro exemplo a ser mencionado é o do francês Frederic Pierucci, ex-vice-presidente de vendas globais de caldeiras da empresa francesa de energia e de transporte Alstom, que atuava no mercado norte-americano por uma subsidiária em *Connecticut*, e preso ao desembarcar em Nova Iorque, em 14 de abril de 2013, a pedido do U.S. Department of Justice, sob a acusação de violar a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior e de Lavagem de Dinheiro dos Estados Unidos, pois a empresa haveria pago propina a membros do parlamento indonésio (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2013; PIERUCCI, 2019).

Por outro lado, Frederic Pierucci, que acusa o governo norte-americano de haver armado uma verdadeira trapaça para prejudicar a empresa francesa, permaneceu preso por mais de dois anos, inclusive, em penitenciárias de alta segurança dos Estados Unidos, levando a empresa Alstom a pagar a órgãos de justiça norte-americanos uma das maiores multas que se tem notícia, bem como, a ceder áreas comerciais estratégicas (PIERUCCI, 2019).

Contudo, ainda que a versão de Pierucci não tenha sido efetivamente comprovada, não se pode negar que, como efeito prático dessa operação, a empresa francesa perdeu, de fato, contratos bilionários em usinas nucleares para empresas norte-americanas, especialmente, para a maior concorrente: a *General Electric*.

Outro exemplo ocorreu com a Siemens entre os anos de 2006 a 2008, pois, ao se negar a aderir às sanções econômicas ao Irã, o governo norte-americano determinou a abertura de diversos procedimentos de investigação, que culminaram à empresa alemã bilionárias multas e indenizações a órgãos de justiça norte-americanos (KITTRIE, 2016).

Também por envolvimento comercial com o Irã, a empresa *Balli Aviation Ltd.*, subsidiária do *Balli Group PLC*, sediada no Reino Unido, foi investigada em 2010 por órgãos judiciais e de controle de ativos

norte-americanos, e, então, multada em US\$ 15 milhões, por revender aos iranianos três aviões comerciais, modelo Boeing 747, sem licença e autorização de exportação (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2010).

No âmbito nacional, cabe mencionar as brasileiras Braskem, Embraer, Petrobras e Odebrecht, que também sofreram esse procedimento nos Estados Unidos.

No caso da Embraer, houve investigações nos anos de 2015 e 2016 tanto pelo U.S. Department of Justice quanto pelo U.S. Securities and Exchange Commission, pelo suposto descumprimento das leis anticorrupção dos Estados Unidos em determinadas vendas de aeronaves em países da América Central e da Ásia, culminando, ao final, na obrigação de admitir a culpa e pagar mais de US\$ 200 milhões em multas e indenizações (EMBRAER, 2016a; EMBRAER, 2016b).

Na ocasião das investigações, a Embraer chegou a anunciar, em 29 de julho de 2016, que não havia garantias de que a empresa conseguiria celebrar um acordo definitivo com as autoridades norte-americanas, isso porque outras investigações estariam em desenvolvimento e ainda poderiam resultar em multas adicionais substanciais, além de outras sanções e consequências à empresa (EMBRAER, 2016a). Contudo, em 24 de outubro de 2016 a Embraer anunciou haver concluído acordos definitivos, para a resolução de alegações de descumprimento criminal e cível das leis anticorrupção norte-americanas (EMBRAER, 2016b).

Não obstante, na sequência, a parte de aviação comercial da empresa brasileira foi incorporada pela norte-americana Boeing (EMBRAER, 2019), razão pela qual há entendimento que não se tratou de coincidência, mas sim, de estratégia dos norte-americanos para aquisição de uma das maiores fabricantes do mundo de aviões de médio porte e de jatos executivos (MARTINS; MARTINS, 2018). Por outro lado, o negócio somente não se concretizou, exclusivamente por parte da Boeing, em função dos efeitos da pandemia de COVID-19, que devassou o setor aéreo mundial, e dos prejuízos bilionários causados pelos dois acidentes com seu principal avião: o 737 MAX (HOLLINGER; BUSHEY; SCHIPANI 2020).

Cite-se, ainda, o caso Fifagate, em que o FBI deflagrou diversas investigações e até mesmo prisões contra dirigentes da FIFA, após a derrota dos Estados Unidos para o Catar pelo direito de sediar a Copa do Mundo de 2022 (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2015; BENSINGER, 2019).

Nesse contexto, ainda que não se tenha adentrado o mérito do acerto ou não das investigações apontadas, é certo afirmar, não obstante, que esses exemplos demonstram haver, sim, espécie de guerra econômico-judicial conduzida pelos Estados Unidos contra países, empresas e pessoas de todo o mundo quando seus interesses são, de alguma maneira, contrariados. Com efeito, isso acaba sendo viabilizado, sobretudo, porque não existe uma área internacional ainda completamente livre do alcance da influência política, da moeda e do mercado financeiro norte-americanos.

CONCLUSÃO

O presente artigo não buscou defender qualquer política interna ou externa tanto da República Islâmica do Irã quanto dos Estados Unidos da América, mas sim, a partir de um incidente diplomático entre Brasil e Irã, analisar que espécies de sanções econômicas impostas unilateralmente pelos Estados Unidos a seus adversários inauguraram, à margem do direito internacional, uma nova era de comércio administrado por interesses meramente unilaterais, contudo, com efeitos colaterais geopolíticos a terceiros.

Foi objeto de análise também o uso do *lawfare*, especialmente pelos órgãos U.S. Department of Justice e Federal Bureau of Investigation, como instrumento de política externa na guerra comercial e geopolítica contra países, empresas, organizações internacionais e pessoas, bem como, de que maneira isso pode impactar colateralmente os interesses econômicos do agronegócio brasileiro.

De fato, o maior exemplo disso é praticado, hodiernamente, pelos Estados Unidos, que se utilizam de fundamentos econômicos, militares, tecnológicos, financeiros, ideológicos e até mesmo de seus órgãos de justiça e de investigações, para impor seus interesses nas relações comerciais e geopolíticas internacionais, principalmente àqueles que não se alinham a seu regime.

Nesse contexto, os resultados do trabalho indicaram que, sejam unilaterais ou multilaterais, as mudanças nas relações internacionais estão ocorrendo em ritmo acelerado, intensa, de modo que, na formulação de políticas externas, não existem decisões absolutamente neutras e sem consequências geopolíticas, e cada passo deve ser analisado e os impactos mensurados, criteriosamente, principalmente no que concerne ao alinhamento estratégico entre nações.

Restou demonstrado, ademais, que o acirramento dos conflitos entre os Estados Unidos e o Irã, bem como, em relação a outras nações

e empresas, especialmente as que desafiam a hegemonia financeira e tecnológica norte-americana, tem potencial para prejudicar segmentos empresariais essenciais e estratégicos da economia do Brasil, como é o caso do agronegócio brasileiro, atualmente maior exportador e gerador de *superavit* na balança de pagamentos do País.

Com efeito, os Estados Unidos, exercendo todo o modo de pressão e de estratégia na defesa de seus interesses, acabaram construindo um sistema global de sanções econômicas unilaterais, com efeitos colaterais geopolíticos, notadamente porque não existe uma área internacional completamente livre do alcance da moeda e do mercado financeiro norte-americanos, além, é claro, de seu enorme poderio político e militar.

Com isso, e por temer esse conjunto de punições internacionais, inclusive já impostas a diversas empresas petrolíferas e petroquímicas internacionais, a brasileira Petrobras decidiu, a princípio, aderir ao embargo econômico norte-americano ao Irã, recusando-se, em 2019, a abastecer navios iranianos que estavam atracados no porto de Paranaguá-PR e que vieram ao Brasil concluir operações de importação de ureia iraniana e exportação de milho brasileiro.

Todos esses exemplos estratégicos de imposição de sanções econômicas ou de *lawfare* comercial, contextualizam a espécie de guerra econômica e geopolítica que os Estados Unidos estão travando há décadas na defesa internacional de seus interesses. Não obstante, do ponto de vista pragmático e histórico, os Estados Unidos não têm – e não desejam – inimigos eternos, razão pela qual seriam até mesmo os primeiros a oferecerem máquinas, equipamentos, *commodities* e contratos de toda ordem aos iranianos, casos estes, em tese, se alinhassem a suas diretrizes. Contudo, mesmo que não se alinhem integralmente, há interesse em ter acesso ao mercado iraniano.

Corroborando esse entendimento, vemos que, mesmo com todos os conflitos com os iranianos, os Estados Unidos autorizaram a Boeing em junho de 2016 a fornecer 80 aviões comerciais à empresa área Iran Air, em um robusto contrato de US\$ 25 bilhões. Além disso, por conta de acordos bilaterais com a União Europeia, a mesma autorização foi concedida pelos Estados Unidos à Airbus, que vendeu aos iranianos 118 aeronaves no mesmo período (WALL, 2016). Ou seja, os Estados Unidos tiveram que autorizar uma empresa europeia a negociar com os iranianos.

Nessas circunstâncias, e como não existem decisões totalmente neutras e sem consequências no âmbito de política externa, o governo

brasileiro deve buscar uma atuação internacional pragmática nas relações comerciais, preservando política e, estrategicamente, tanto as relações com os Estados Unidos quanto com as demais nações e empresas, ainda que sancionadas pelo tesouro norte-americano. Portanto, deve-se optar por uma posição equilibrada e que melhor atenda aos interesses nacionais, pois todos esses conflitos podem até mesmo impactar favoravelmente as exportações brasileiras.

Não obstante, uma equivocada estratégia diplomática pode provocar consequências nefastas à economia brasileira, notadamente, caso ocorra a opção por alinhamentos meramente ideológicos e desprovidos de substancial contrapartida aos interesses brasileiros.

Parafraseando o homem do campo, o Brasil precisa, de fato, não semear vento para não acabar colhendo vendaval.

REFERÊNCIAS

ADGHIRNI, S. U.S. to Prioritize Brazil Over Argentina in OECD Reversal. *Bloomberg*, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-15/u-s-to-prioritize-brazil-over-argentina-in-oecd-bid-reversal>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BARIFOUSE, R. Por que 5G da Huawei põe Brasil em saia-justa com China e EUA. *BBC News/Brasil*, 28 nov. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50468237>. Acesso: em 23 jan. 2021.

BEN-MEIR, A. Israel's response to a nuclear Iran. *Journal Article. International Journal on World Peace*, v. 27, n. 1, p. 61-78, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20752917?seq=1>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BENSINGER, K. Red card: how the U.S. blew the whistle on the world's biggest sports scandal. New York: Simon & Schuster, 2019.

BERTONHA, J. F. Hard, soft or smart power? Perspectives for the new foreign policy of the United States. *Meridiano* 47, n. 104, p. 16-18, mar. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

2016 BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n. 8.669, de 11 de fevereiro de 2016*. Dispõe sobre a revogação do regime de sanções das Nações Unidas à República Islâmica do Irã. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8669.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Exportações do Agronegócio*. Brasília, DF: MAPA, 2019a. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/index.htm>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. *Soja em números: safra 2018/19*. Brasília, DF: EMBRAPA, 2019b. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Comex Vis: países parceiros – China*. Brasília, DF: MDIC, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br>. Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio. *Balança Comercial do Agronegócio: dezembro, 2018*. Brasília, DF: MAPA, 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/noticias/exportacoes-do-agro-em-alta-de-quase-6-ultrapassam-us-100-bi>. Acesso em: 9 dez. 2020.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Parecer n. 1961/2019 – AJC/SGJ/PRG, Sistema único n. 213450/2019, da lavra da ex-Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, nos autos do Pedido de Suspensão Provisória N. 136, no âmbito do Supremo Tribunal Federal*. Brasília, DF: Procuradoria-Geral da República, 2019e. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fstatic.poder360.com.br%2F2019%2F07%2FPGR-Petrobras-Ira-navios.pdf&clen=181935&chunk=true>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Países e entes com os quais o Brasil mantém relações diplomáticas: Estados Unidos da América*. Brasília, DF: MRE, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br>. Acesso em: 8 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Comex Vis: países parceiros – Irã*. Brasília, DF: MDIC, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br?pais=irn>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota 1. Acontecimentos no Iraque e luta contra o terrorismo*. Brasília, DF: MRE, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Comex Vis: países parceiros – Países Parceiros: Estados Unidos*. Brasília, DF: MDIC, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br?pais=usa>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *OCDE: EUA formaliza apoio à entrada do Brasil na OCDE*. Brasília, DF: Presidência da República, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/01/eua-formaliza-apoio-a-entrada-do-brasil-na-ocde>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Agrostat – Estatística de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro*. Brasília, DF: MAPA, 2020f. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *Comex Stat, Exportações e Importações Geral*. Brasília, DF: MDIC, 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 17 jan. 2021.

CARNEIRO, V. X. G. *Sanções ao Irã: como eles vêm impactando a sociedade civil iraniana? Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013*.

CARVALHO, R. A. O. O Irã contemporâneo: perspectiva histórica e relações com o Brasil. In: BARBOSA, H. B. (Org.). *Os desafios e oportunidades na Relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas*. Brasília, DF: FUNAG, 2017. p. 459-498.

CHAN, E. Huawei overtakes Apple to become second biggest smartphone maker. *Bloomberg*, 3 maio 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-03/huawei-again-overtakes-apple-as-global-smartphone-market-tanks>. Acesso em: 4 jan. 2021.

COELHO, G. Tofolli manda Petrobras abastecer navios iranianos parados no porto de Paranaguá. *Consultor Jurídico*, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-25/tofolli-manda-petrobras-abastecer-navios-iranianos-parados-pr>. Acesso em: 2 jan. 2021.

DUNLAP JR., C. J. Law and military interventions: preserving humanitarian values in 21st conflicts. Washington, DC: Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference Carr Center for Human Rights Policy Kennedy School of Government, 2001. Disponível em: <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2021.

EMBRAER – EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA S.A. *Fato relevante – andamento investigação interna*. São José dos Campos: EMBRAER, 2016a. Disponível em: <https://ri.embraer.com.br/Download.aspx?Arquivo=PjAcwrp/r+ABsUbVTh6OKA==>. Acesso em: 23 jan. 2021.

EMBRAER – EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA S.A. *Fato relevante – encerramento de investigação interna*. São José dos Campos: EMBRAER, 2016b. Disponível em: <https://ri.embraer.com.br/Download.aspx?Arquivo=JT3rJBGK3sthxF2LkaL1RA==>. Acesso em: 23 jan. 2021.

EMBRAER – EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA S.A. *Fato relevante – parceria Embraer Boeing*. São José dos Campos: EMBRAER, 2019. Disponível em: <https://ri.embraer.com.br/list.aspx?IdCanal=PX1-q+a4Z+bixVnURyPcmLw==>. Acesso em: 23 jan. 2021.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. Swift. *Febraban News*. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3094/18/pt-br/swift>. Acesso em: 7 jan. 2021.

FIOREZE, R. E; VISENTINI, P. F. Um Irã no meio do caminho. *Boletim de Conjuntura NERINT*, Porto Alegre, v. 3, n. 9, p. 1-99, jun. 2018. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2019/03/00392030.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

FITZPATRICK, M; ROUHI, M. Iran preserves options over the nuclear deal. IISS. *The Survival Editors' Blog*, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2020/01/iran-preserves-options-over-jcpoa>. Acesso em: 7 jan. 2021.

FMPRC – MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's. *Regular Press Conference*, 5 nov. 2019. Disponível em: <https://www>.

fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1713475.shtml. Acesso em: 21 jan. 2021.

GARDNER, D. Solemani assassination risks all-out war between US and Iran. *Financial Times*, 3 jan. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/4d0e4e78-2df1-11ea-a126-99756bd8f45e>. Acesso em: 3 jan. 2021.

GASPAR, M. JCPOA Implementation Day Ushers in New Phase for IAEA in Iran: Director General Amano. *IAEA News*, 19 jan. 2016. Disponível em: <https://www.iaea.org/newscenter/news/jcpoa-implementation-day-ushers-new-phase-iaea-iran-director-general-amano>. Acesso em: 3 jan. 2021.

GIELOW, I. EUA pressionam Brasil sobre Irã e política nuclear, mas sem sucesso. *Folha de S.Paulo*, 5 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/06/eua-pressionam-brasil-sobre-ira-e-politica-nuclear-mas-sem-sucesso.shtml>. Acesso em: 4 jan. 2021.

GORDON, P. H. The coming nuclear crisis with Iran. *Council on Foreign Relations*, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/in-brief/coming-nuclear-crisis-iran>. Acesso em: 7 jan. 2021.

GRAY, C. S. *Hard power and soft power: the utility of military force as an instrument of policy in the 21st century*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011.

GUTERRES, A. Work and reforms of the UN ‘at risk’, Guterres warns Member States, amidst ‘record-level’ cash crisis. *UN News*, 8 out. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/10/1048782>. Acesso em: 7 jan. 2021.

HARRIS, B; SCHIPANI, A. Brazil 5G auction delay dents country’s tech ambitions. *Financial Times*, 13 jan. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/b54a11aa-2001-11ea-b8a1-584213ee7b2b>. Acesso em: 20 jan. 2021.

HOLLINGER, P; BUSHEY, C; SCHIPANI A. Embraer says Boeing uses false claims to ditch \$4bn tie-up. *Financial Times*, 25 abr. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/3b371ba0-aea0-4ad8-9b4e-ae0c6f4668fa>. Acesso em: 10 jul. 2020.

HOOK, S. W. *U.S. foreign policy: the paradox of world power*. 5. ed. Washington DC: CQ Press, 2016.

HUAWEI’S DOMINANCE in 5G should be challenged / Supporting EU

competitors may offer economic and security benefits. *Financial Times*, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.ft.com/content/a6876236-e90a-11e9-85f4-d00e5018f061>. Acesso em: 20 jan. 2021.

IAEA – INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*, 2 fev. 2021. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/21/03/govinf2021-9.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021.

IRÃ CONVOCA representante do Brasil em Teerã. *DW Brasil*, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ir%C3%A3-convoca-representante-do-brasil-em-teer%C3%A3/a-51910184>. Acesso em: 7 jan. 2021.

KERR, P. K. *Iran's Nuclear Program: status* – RL34544. Washington, DC: Congressional Research Service, 2019. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL34544.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

KHAN, M.; FOY, H. EU, Russia and China agree especial payment system for Iran. *Financial Times*, 25 set. 2018. Disponível em: <https://www.ft.com/content/4aa03678-c0a7-11e8-8d55-54197280d3f7>. Acesso em: 9 jan. 2021.

KISSINGER, H. A. Reflections on a partnership: British and American attitudes to postwar foreign policy. *Internationsl Affairs*, v. 58, n. 4, p. 571-587, 1982.

KISSINGER, H. A. *Years of renewal: the concluding volume of his memoirs*. New York: Simon & Schuster, 1999.

KITTRIE, O. F. *Lawfare: law as a weapon of war*. New York: Oxford University Press, 2016.

LAFER, C. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. v. 1. Brasília, DF: FUNAG, 2018.

LAUB, Z; ROBINSON, K. What Is the status of the Iran Nuclear Agreement? *Council on Foreign Relations*, 18 ago. 2021. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/what-iran-nuclear-deal>. Acesso em: 5 jan. 2021.

LIMA, M. R. S.; MOURA, G. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. In: LIMA, S. E. M. (Org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília, DF: FUNAG, 2018. p. 317-342. (Coleção Política Externa Brasileira).

LIMA, S. E. M. Azeredo da Silveira e o pragmatismo responsável: o pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia. In: LIMA, S. E. M. (Org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília, DF: FUNAG, 2018. p. 9-37. (Coleção Política Externa Brasileira).

LINDNER, J. Irã convoca representante da Embaixada do Brasil em Teerã, afirma Itamaraty. *O Estado de S. Paulo*, 6 jan. 2020. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/novo/geral,ira-convoca-representante-de-embaixada-do-brasil-em-teera-afirma-itamaraty,70003146813>. Acesso em: 7 jan. 2021.

LONGLEY, R. Foreign policy of the U.S. Government. *ThoughtCo*, 3 abr. 2021. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/foreign-policy-of-the-us-government-4118323>. Acesso em: 5 jan. 2021.

LOPES, J. S. C.; KLEIN, N. R.; ZUCCHETTO, T. R. The situation of Iran: the nuclear standoff and its impacts. *UFRGSMUN | UFRGS Model United Nations*, Porto Alegre, v. 7, p. 520-575, 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2019/web/pdfs/UNSC.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

MANO, A. Sanções ao Irã forçam exportadores de carne bovina do Brasil a redirecionar embarques. *Reuters Brasil*, 9 dez. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/?edition-redirect=br>. Acesso em: 2 jan. 2021.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Inserção internacional do agronegócio brasileiro. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, ago. 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30793&catid=397&Itemid=424. Acesso em: 27 nov. 2020.

MARTINS, C. Z.; MARTINS, V. T. Z. O lawfare militar, político, comercial e geopolítico. *Consultor Jurídico*, 17 dez. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-17/opiniao-lawfare-militar-politico-comercial-geopolitico>. Acesso em: 23 jan. 2021.

MATLOU, M. South Africa Beware the BRIC Bearing BRICS, as the Soothsayer Hath Warned Caesar “Beware the Ides of March!”. In: LINGGUI, W; JIANGLIN, Z. (Eds.). *The coordination of brics development strategies towards shared prosperity*. New Jersey: World Scientific, 2019. p. 135-154.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Produção agropecuária: MT lidera ranking como principal polo agrícola do País. *Notícias*, 19 jul. 2016. Disponível em: <http://www.sedec.mt.gov.br/-/4562276-mt-lidera-ranking-como-principal-polo-agricola-do-pais>. Acesso em: 2 jan. 2021.

OEC – THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. *Iran (IRN) exports, imports, and trade partners*. 2017. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/irn/>. Acesso em: 2 jan. 2021.

OFAC – OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL. *Sanctions List Search*. Disponível em: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PEREIRA, A. E. Três perspectivas sobre a política externa dos Estados Unidos: poder dominação e hegemonia. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 237-257, jun. 2011.

PIERUCCI, F. *The American trap: my battle to expose America's secret economic war against the rest of the world*. London: Holder & Stoughton, 2019.

PLATT, E; FONTANELLA-KHAN, J; SHUBBER, K. T_Mobile and Sprint clinch US approval for merger. *Financial Times*, 20 jun. 2019. Disponível em: <https://www.ft.com/content/048a149a-af00-11e9-8030-530a-dfa879c2>. Acesso em: 23 jan. 2021.

POMPEO, M. R. Intensified Sanctions on Iran. *U.S. Department of State*, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.state.gov/iran-sanctions/>. Acesso em: 23 jan. 2021.

PUPO, A; FERRARI, M. Toffoli decide que Petrobras deve abastecer navios iranianos em Paranaguá. *O Estado de S. Paulo*, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/novo/geral,toffoli-determina-que-petrobras-fornece-combustivel-a-navios-iranianos,70002937963>. Acesso em: 2 jan. 2021.

RODRIGUES, E; WARTH, A. Brasil deve manter Huawei no 5G. *O Estado de S. Paulo*, 23 set. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-deve-manter-huawei-em-leilao>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ROSENBERG, E. The EU can't avoid U.S. sanctions on Iran. *Foreign*

Affairs, 10 out. 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2018-10-10/eu-cant-avoid-us-sanctions-iran>. Acesso em: 15 dez. 2020.

RUMER, E. *Russia in the Middle East: jack of all trades, master of none*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2019. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2019/10/31/russia-in-middle-east-jack-of-all-trades-master-of-none-pub-80233>. Acesso em: 7 jan. 2021.

STRANGE, S. *States and markets*. 2. ed. London/New York: Continuum, 1994.

TAMARINDO, U. G. F; PIGATTO, G. *Tributação no agronegócio: uma análise geral dos principais tributos incidentes*. 2. ed. Leme: JH Mizuno, 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. U.K. Firm pleads guilty to illegally exporting Boeing 747 aircraft to Iran. *Justice News*, 5 fev. 2010. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/uk-firm-pleads-guilty-illegally-exporting-boeing-747-aircraft-iran>. Acesso em: 24 jan. 2021.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Foreign bribery charges unsealed against current and former executives of French Power Company. *Justice News*, 16 abr. 2013. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/foreign-bribery-charges-unsealed-against-current-and-former-executives-french-power-company>. Acesso em: 22 dez. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Nine FIFA officials and five corporate executives indicted for racketeering conspiracy and corruption. *Justice News*, 27 maio 2015. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and>. Acesso em: 10 jul. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Chinese telecommunications conglomerate Huawei and Huawei CFO Wanzhou Meng charged with financial fraud. *Justice News*, 28 jan. 2019a. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-telecommunications-conglomerate-huawei-and-huawei-cfo-wanzhou-meng-charged-financial>. Acesso em: 22 dez. 2020.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Justice Department settles with T-Mobile and Sprint in their proposed merger by requiring a package of divestitures to dish. *Justice News*, 28 jan. 2019b. Disponível

em: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-settles-t-mobile-and-sprint-their-proposed-merger-requiring-package>. Acesso em: 23 jan. 2021.

TURAK, N. Europe, Russia and China joint forces with a new mechanism to dodge Iran sanctions. World Politics. *CNBC*, 25 set. 2018. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2018/09/25/eu-russia-and-china-join-forces-to-dodge-iran-sanctions.html>. Acesso em: 3 dez. 2020.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. Current foreign retaliatory actions: China's responses to U.S. Section 301 Tariffs. Washington, DC: U.S. Department of Commerce, 2020. Disponível em: https://legacy.trade.gov/mas/ian/tradedisputes-enforcement/retaliations/tg_ian_002094.asp#P40_4586. Acesso em: 5 jan. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Outlaw regime: a chronicle of Iran's destructive activities. *Iran Action Group*, 2018. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Iran-Report.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *About the U.S. Department of State*. Disponível em: <https://www.state.gov/about/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Executive Order 13876, of June 24, 2019. Imposing Sanctions With Respect to Iran. *Federal Register*, v. 84, n. 123, 26 jun. 2019a. Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>. Acesso em: 23 jan. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Treasury increases pressure on Cuba to end support to Maduro by imposing further oil sector sanctions. *News*, 12 abr. 2019b. Disponível em: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm653>. Acesso em: 7 jan. 2021.

U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. Treasury targets international network supporting Iran's petrochemical and petroleum industries. *News*, 23 jan. 2020. Disponível em: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm885>. Acesso em: 24 jan. 2021.

USTR – OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Executive Office of The President. *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of*

1974. Washington. DC: USTR, 22 mar. 2018. Disponível em: [chrome-https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF](https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF). Acesso em: 5 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1737 (2006)*, adopted by the Security Council at its 5612th meeting on 23 December 2006. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737\(2006\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737(2006)). Acesso em: 2 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1747 (2007)*, adopted by the Security Council at its 5647th meeting on 24 March 2007. Disponível em: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf. Acesso em: 2 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1803 (2008)*, adopted by the Security Council at its 5848th meeting on 3 March 2008. Disponível em: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1803-2008.pdf. Acesso em: 2 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 1929 (2009)*, adopted by the Security Council at its 6335th meeting on 9 June 2010. Disponível em: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf. Acesso em: 2 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Resolution 2231 (2015)*, adopted by the Security Council at its 7488th meeting on 20 July 2015. Disponível em: [https://www.undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://www.undocs.org/S/RES/2231(2015)). Acesso em: 17 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *SC/13398, 8297TH* meeting on 27 June 2018. Disponível em: https://www.securitycouncil-report.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%-7D/s_pv_8297.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *SC/14062, 8695TH* meeting on 19 December 2019. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2019/sc14062.doc.htm>. Acesso em: 3 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Presidential Memorandum/NSPM-11, 8 may 2018*. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/nspm/nspm-11.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

VALLE, S. Iran warns Brazil over stranded ship barred from refueling.

Bloomberg, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-23/iran-warns-brazil-over-stranded-ship-barred-from-refueling>. Acesso em: 4 jan. 2021.

WALL, R. Boeing signs deal to sell jets to Iran's State Airline. *The Wall Street Journal*: 21 jun. 2016. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/boeing-signs-agreement-with-iran-1466500439>. Acesso em: 24 jan. 2021.

WILSON III, E. J. Hard power, soft power, smart power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 616, p. 110-124, mar. 2008.

Artigo recebido em: 13/07/2020.

Artigo aceito em: 01/09/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

PIRES, M. C.; TAMARINDO, U. G. F. Impactos econômicos colaterais ao agronegócio brasileiro em razão das políticas externas norte-americanas contra o Irã e o uso de lawfare na guerra econômica internacional. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 295-331, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1909>. Acesso em: dia mês. ano.

O CASO GITXAALA NATION VS CANADA: ATIVIDADES ECONÔMICAS EM TERRAS INDÍGENAS E OS PARÂMETROS PARA A ADEQUADA CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS ORIGINÁRIOS

Paule Halley¹

Université Laval (ULaval) |

Romeu Thomé²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

Monique Reis de Oliveira Azevedo³

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

RESUMO

O artigo analisa, a partir da experiência canadense, os procedimentos de consulta aos povos indígenas utilizados no Brasil e sua especial importância na promoção do diálogo em relação à pesquisa e à lavra dos recursos minerais em terras indígenas. O trabalho propõe que a consulta integre um processo idôneo e comprometido com os anseios e os receios dessas comunidades. Embora o consentimento com poder de veto seja uma medida mais protetiva dos direitos dos povos originários, este não pode ser considerado um fim em si mesmo. Atrair o foco para o resultado individualmente considerado pode afastar o diálogo tão necessário à pacificação dos conflitos. O trabalho concluiu que o processo de consulta não pode se ater apenas ao cumprimento de uma mera formalidade e que as características apontadas na decisão da Corte canadense apresentam balizas e parâmetros

1 Professora titular da Faculdade de Direito da Université Laval (ULaval). Professora titular de Direito Ambiental na Canada Research Chair. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0272-5104> / e-mail: paule.halley@fd.ulaval.ca

2 Pós-Doutor em Direito Ambiental pela Université Laval, Canadá (Bolsa CAPES/Processo Pós-Doc 88881.120005/2016-01). Doutor em Direito pela PUC-MG. Mestre em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Ambiental pela Université de Genève, Suíça (Bolsa da Confederação Suíça). Professor do Doutorado e do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na ESDHC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0180-4871> / e-mail: romeuprof@hotmail.com

3 Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável no Programa de Pós-Graduação em Direito da ESDHC. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7966-1706> / e-mail: moniquereisdeoliveira@yahoo.com.br

que podem contribuir para o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro. Foram realizadas pesquisas em fontes bibliográficas, além de utilizado o método hipotético dedutivo, com consultas à legislação nacional, jurisprudência estrangeira e textos bibliográficos específicos.

Palavras-chave: consentimento; consulta prévia; mineração; terras indígenas.

***THE GITXAALA NATION VS CANADA CASE: ECONOMIC
ACTIVITIES IN INDIGENOUS LANDS AND THE
PARAMETERS FOR CONSULTING FIRST NATIONS.***

ABSTRACT

Based on the Canadian experience, the article analyzes the procedures for consulting indigenous peoples and their special relevance in cases of research and mining of mineral resources in indigenous lands. The article proposes that the consultation must be part of a serious and committed process that really considers the concerns and fears of these communities. Although authorization is a more protective measure for the rights of native peoples, it cannot be considered the ultimate goal. Bringing the focus to the result can drive away the dialogue needed to pacify conflicts. The article concluded that the consultation process cannot be based only on the fulfillment of a formality and that the characteristics pointed out in the Canadian decision present guidelines and parameters that can contribute to the improvement of the Brazilian legal system. Searches were carried out in bibliographic sources. The deductive hypothetical method was used, with reference to national legislation, foreign jurisprudence and specific bibliographic texts.

Keywords: authorization; consultation; indigenous lands; mining.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 reconhece os direitos dos povos indígenas de preservação e de proteção de sua cultura e de sua diversidade étnica, além dos direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles. Da proteção à terra indígena decorre um maior rigor em relação à exploração dos recursos nelas existentes, tendo em vista a estreita relação cultural que os povos tradicionais mantêm com o território que ocupam.

É cediço que a mineração é considerada uma atividade efetiva ou potencialmente impactante do meio ambiente. Nesse contexto, a pesquisa e a lavra de recursos minerais em terras indígenas estão condicionadas, no Brasil, à autorização do Congresso Nacional, após serem ouvidas as comunidades impactadas. A natureza jurídica dessa atividade é controversa e enseja legítimas discussões. Consulta e consentimento são as modalidades que se alternam conforme os interesses envolvidos. Essa é a situação que justifica a presente pesquisa.

Não se pode perder de perspectiva que no solo e no subsolo das terras indígenas estão presentes os mais variados recursos naturais e minerais, que atraem o interesse de grandes empreendimentos.⁴ Essa realidade tem o condão de tornar ainda mais relevante a regulamentação da extração mineral em terras indígenas. Trata-se de temática recorrentemente presente na pauta do Poder Público e que merece, portanto, uma detida análise para que os parâmetros dessa atividade sejam precisamente delineados.

O objetivo do presente trabalho é exatamente analisar as características e os parâmetros para as consultas dirigidas aos povos originários. Pretende-se investigar qual modalidade de participação encontra-se apta a promover a construção de um diálogo bem-sucedido entre as partes interessadas no empreendimento e as populações indígenas afetadas.

Para fins didáticos, o trabalho foi dividido em três tópicos. No primeiro, descreve-se a relação estabelecida entre o colonizador e os povos indígenas, a prática assimilacionista de algumas políticas públicas e o tratamento dispensado ao índio na Constituição brasileira de 1988. No segundo tópico são analisados alguns instrumentos constitucionais e infraconstitucionais relacionados aos mecanismos de participação das comunidades tradicionais. Já no terceiro tópico, são apresentadas reflexões sobre uma paradigmática decisão da Corte de Apelação canadense. Esse julgado retrata

4 Segundo Silva, há inúmeros pedidos de licenciamento ambiental em relação a projetos com potencial de impactar os povos indígenas: “Observe-se que em 2015 existiam mais de três mil pedidos de licenciamento ambiental registrados perante a FUNAI, acerca de projetos que afetariam povos indígenas, dentre construção de hidrelétricas, [...], projetos de mineração, gasodutos, rodovias, dentre outros” (SILVA, 2019, p. 165).

como um país que não é signatário da Convenção 169 da OIT (BRASIL, 2019) posicionou-se sobre o tema, lançando luzes sobre a contribuição desse entendimento para o aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro.

Quais seriam as características de uma consulta prévia comprometida com o processo bidirecional de construção do entendimento entre populações originárias e os interessados em utilizar os recursos naturais em seus territórios? Essa é a indagação que se pretende responder no presente trabalho a partir da análise do modelo canadense, reafirmado pela decisão da Corte de Apelação no caso *Gitxaala Nation versus Canadá*.

Pesquisas em fontes bibliográficas e jurisprudenciais apresentaram as características da consulta livre, prévia e informada às populações tradicionais em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos mineiros. Foi utilizado o método hipotético dedutivo, partindo-se da premissa de que o consentimento dos povos originários à exploração mineral em suas terras não se caracteriza como um requisito jurídico indispensável para se alcançar uma construção dialógica entre todos os atores envolvidos.

A escassez bibliográfica no que concerne à oitiva dos povos originários em processos de licenciamento de empreendimentos impactantes do meio ambiente, associada à necessidade de constante revisão dos instrumentos jurídicos que buscam a implementação dos princípios da informação e da participação popular em matéria ambiental, justificam a opção pelo tema proposto.

1 DIREITO INDÍGENA NO BRASIL: O ENCONTRO COM O COLONIZADOR E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de colonização no Brasil foi marcado por histórico de violência, opressão e submissão dos povos originários que aqui viviam. Inúmeros são os relatos dos abusos por eles experimentados, tais como violação à sua cultura, aos seus modos tradicionais de vida e de sua liberdade por meio da assimilação e da escravização, bem como, conforme relata Peruzzo (2017, p. 9), violação sexual evidenciada pelos “corpos das mulheres indígenas que foram sistematicamente estupradas pelos colonizadores”. Percebe-se, assim, que a relação instaurada entre o colonizador e os povos indígenas não foi pautada pelo reconhecimento entre povos livres e iguais entre si.

Ademais, o enquadramento de todos os povos originários em uma mesma classificação, denominada “índio”, demonstra o etnocentrismo do colonizador. Essa subsunção única olvidou a pluralidade existente entre

os próprios povos originários. Nesse ponto, o colonizador procedeu a uma identificação dúplce e polarizada, cujo parâmetro se encerrava em si mesmo. O branco europeu comportou-se como referência etnocêntrica de identificação na medida em que todos aqueles não brancos eram considerados “índios”, não importando a heterogeneidade já existente entre os povos indígenas. Nesse sentido, Peruzzo (2017, p. 9) ensina que:

Apesar de discursos permeados de benevolência, o colonizador abordou os povos originários de cima para baixo, de modo etnocêntrico, e assim foi desde o primeiro contato entre representantes dessas culturas europeias e americanas, começando pela heteroidentificação dos povos sob o manto de um conceito abstrato que nunca traduziu a pluralidade dos povos que vivem no Brasil, ou seja, o conceito de “índio”.

Esse “olhar de cima para baixo” esteve presente também na atuação do Estado após a Guerra do Paraguai (1864-1870) quando, conforme o mesmo autor (PERUZZO, 2017, p. 10), “o Estado brasileiro iniciou um processo de ocupação das terras amazônicas e de exploração do oeste do país, especialmente do Mato Grosso, concedendo títulos de propriedade irregulares e exterminando grupos indígenas”. Em 1910 instaurou-se o Serviço de Proteção ao Índio, que deu continuidade às práticas de assimilação cultural sob o manto da “tutela” desses povos, vistos como incapazes de decidirem por si mesmos e como obstáculo ao desenvolvimento nacional.

O discurso da “tutela” orientou a criação do SPI, que foi idealizado para tutelar os índios por um lado, mas como pano de fundo existia uma proposta mais decisiva, que era tutelar os índios para que eles não atrapalhassem aquilo que à época foi propagado como “desenvolvimento nacional” (PERUZZO, 2017, p. 10).

Em meados das décadas de 70 e de 80 fortaleceram-se movimentos sociais travados pelos povos indígenas, tanto em âmbito nacional, como internacionalmente. Tratava-se de uma luta por reconhecimento de sua diversidade étnica, de seus modos de viver, especialmente atrelados ao território que ocupam, bem como de uma luta por autodeterminação. De acordo com Rodrigues (2014, p. 51), “O direito à autodeterminação como um ‘direito à cidadania’ abrange, como visto, não somente seu aspecto político, mas, também, seu viés econômico, cultural e social”. O mesmo autor afirma a importância do poder de decisão dessas populações: “Todos os povos têm direito de decidir sobre sua própria vida comunitária, suas leis, suas regras, suas instituições, símbolos e seu próprio destino político” (RODRIGUES, 2014, p. 51).

A autodeterminação dos povos indígenas abrange sua identidade

cultural, manifestada na relação que mantêm com o ambiente natural. Na lição de Rodrigues (2014, p. 51), “A exigência da autodeterminação, em outras palavras, está centrada no direito à terra, aos recursos históricos, bem como à organização cultural autônoma (abrangendo a identidade cultural)”. Percebe-se que manifestação cultural e autonomia dos povos originários constituem valores indissociáveis do ambiente que ocupam, pois são interconectados.

Desse modo, as lutas pelos direitos indígenas buscam “dar voz” a estes que, por tanto tempo, foram silenciados. Foi preciso romper com o modelo assimilacionista e iniciar um processo de reconhecimento com a participação das comunidades indígenas nas questões que dizem respeito às suas terras, cultura e recursos, configurando-se uma cidadania nova e (re)significada (RODRIGUES, 2014).

A Constituição Federal brasileira de 1988 dedicou um capítulo exclusivo à proteção dos índios. O art. 231 da carta constitucional garante aos povos indígenas o reconhecimento de “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” (BRASIL, 1988). Além disso, o § 1º do mesmo dispositivo reconhece o vínculo do povo indígena com sua terra, numa relação necessária “à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (BRASIL, 1988). Assim, percebe-se que o legislador constituinte desejou assegurar a interculturalidade e a autodeterminação dos povos indígenas de maneira especial no art. 231, bem como de maneira geral, conforme dispõe o art. 216 a respeito dos modos de criar, fazer e viver.

Um passo importante para esse debate é compreender que a interculturalidade é extraída do próprio texto constitucional, uma vez que, como afirmado acima, além de o artigo 3º, inciso IV, ter alçado o bem de todos sem qualquer forma de discriminação à condição de objetivo fundamental da República, também o artigo 231 reconheceu aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e o artigo 216 reconheceu os modos de criar, fazer e viver (PERUZZO, 2017, p. 15).

As conquistas alcançadas no texto da carta constitucional se materializam no reconhecimento dos modos de vida tradicionais dos povos indígenas, além de assegurarem a manutenção de sua diversidade étnica. Tendo em vista a estreita relação cultural que os povos indígenas mantêm com o território em que ocupam, a Carta de 1988 também se preocupou em garantir o uso e a preservação dessas terras, adotando um regime mais rigoroso quando se trata de atividades passíveis de exercerem alto impacto no território indígena.

2 ATIVIDADE MINERÁRIA EM TERRAS INDÍGENAS E A OITIVA CONSTITUCIONAL

O § 3º do art. 231 da Constituição Brasileira de 1988 dispõe sobre a possibilidade da de pesquisa e de lavra de riquezas minerais em terras indígenas, bem como sobre o aproveitamento de outros recursos (BRASIL, 1988). No entanto, em terras indígenas, esse aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, está condicionado à autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas. Percebe-se que ao exigir a autorização do Poder Legislativo, o texto constitucional prestigiou a proteção da diversidade étnica dos povos indígenas a fim de corrigir um passado de esbulho e invasão violenta, conforme ensina Joyceane Bezerra de Menezes:

A exigência de autorização do Congresso Nacional não pretende enaltecer a propriedade de terras indígenas em face da propriedade civil. Trata-se de uma medida adicional à proteção da diversidade étnica. Os índios já foram sobejamente massacrados ao longo destes quinhentos anos e continuam sendo objeto de discriminação, sofrendo com o contínuo desrespeito aos seus direitos. Se a Constituição cercou a posse indígena de proteção, foi na tentativa de encerrar a cultura integracionista que impera no Brasil desde o período colonial (MENEZES, 2007, p. 101).

Não é demais lembrar que o § 2º do art. 231 da Constituição de 1988 confere aos índios o usufruto exclusivo das riquezas do solo presentes nas terras por eles ocupadas de maneira tradicional (BRASIL, 1988). Se, por um lado, o índio detém o usufruto do solo e de suas riquezas, por outro, o subsolo pertence à União, conforme dispõe o art. 20, inciso IX, do diploma constitucional.⁵ No entanto, embora a propriedade do subsolo pertença à União, seu aproveitamento foi condicionado ao cumprimento dos dois requisitos, quais sejam, a autorização legislativa e a oitiva dos povos indígenas afetados, donde se conclui o desejo do constituinte de frear e/ou balancear a ação do executivo na regulamentação do aproveitamento desses recursos, prestigiando mais uma vez o respeito à diversidade étnica dos povos indígenas e sua relação tradicional com a terra, bem como sua autodeterminação.

Segundo Brito e Barbosa (2015, p. 103), “A necessidade de preservar a terra indígena com o escopo de proteger os recursos ambientais essenciais para a garantia de vida dos índios faz pensar esse *locus* como um

⁵ Assim dispõe o art. 20 da CF/88: “Art. 20. São bens da União: [...] IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; [...]” (BRASIL, 1988).

espaço territorial especialmente protegido”. Some-se a isso o fato de que a mineração é considerada uma atividade efetiva ou potencialmente poluidora, podendo produzir, segundo Menezes (2007, p. 99), danos irreparáveis aos territórios indígenas “[...] não apenas ao meio ambiente, mas também à organização sociocultural das comunidades indígenas, provocando a desagregação cultural e a introdução de doenças”. Nesse contexto, o rigor constitucional dispensado à matéria encontra-se devidamente justificado.

Não remanescem dúvidas de que o impacto causado por atividades de mineração em terras indígenas é consideravelmente mais relevante do que o impacto dessa mesma atividade em espaços não ocupados por índios. A degradação ambiental intrínseca à atividade minerária atinge não só o meio ambiente natural, mas também o meio ambiente cultural,⁶ tão caro às comunidades indígenas, podendo ocasionar a violação e até mesmo a extinção da comunidade e de seus modos de viver e fazer, bem como suas expressões culturais e religiosas. Na mesma linha de pensamento, Brito e Barbosa (2015, p. 99) ensinam que: “Nesse cenário de crescente degradação ambiental nas terras indígenas é que se verifica que os espaços de vida, de liberdade e de reprodução físico-espiritual dos índios também passam por uma crise ecológica [...]”.

No entanto, nada obstante a robustez da proteção conferida aos índios, suas terras e sua cultura, verifica-se que esses direitos vêm sendo constantemente violados. A intensa busca por recursos naturais, fomentada pelo modelo econômico vigente, é uma das responsáveis pelas violações constatadas.

Embora a CR/88, em seu artigo 231, traga o reconhecimento expresso da importância étnico-cultural da terra para os povos indígenas, há o constante e real desrespeito a esse direito, uma vez que esse espaço de vida dos índios passou a ser foco para as polêmicas demarcações, para a posse irregular e para a exploração econômica de seus recursos naturais. Enfim, a terra indígena, como espaço ambientalmente protegido, tornou-se, nas últimas décadas, vulnerável do ponto de vista socioambiental; e a garantia dos direitos constitucionais que tratam da sua proteção, além de esbarrar em entraves administrativos que dificultam a sua regularização, tem sido, ainda, refém de um jogo de forças políticas e econômicas (BRITO; BARBOSA, 2015, p. 102).

A omissão legislativa, consubstanciada na ausência de lei que regule o art. 231, § 3º, da Constituição de 1988 dificulta sobremaneira o tratamento

⁶ Segundo entendimento esposado por Fiorillo (2013), o meio ambiente pode ser classificado em quatro aspectos, a saber: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

dado à questão e suscita muitos debates.⁷ Questiona-se, por exemplo, se a oitiva constitucional teria tem a natureza de uma mera consulta, ou se representa um consentimento, nesse último caso com o condão de vincular a autorização do Congresso Nacional, um requisito indispensável. Reconhecida a natureza jurídica de consentimento, a ausência dessa oitiva impediria a autorização do Congresso Nacional e teria, portanto, poder de veto. No entanto, a questão divide a opinião da doutrina. A escolha do termo “oitiva” pelo constituinte inaugura as discussões. Silva destaca que

[...] durante a Assembleia Nacional Constituinte, os projetos debatidos falavam expressamente em **consentimento** dos povos indígenas tendo sido substituída pela expressão “oitiva” apenas nas etapas finais do processo constituinte [...] e sem que houvesse um debate acerca do alcance e significado dessa alteração (SILVA, 2019, p. 167, grifo nosso).

Isso significa que, ao utilizar o termo “oitiva”, em vez de “autorização” ou “consentimento”, o que foi alterado somente nas etapas finais do processo e sem o devido debate a respeito dessa mudança, o constituinte abriu margem para interpretações mais restritivas em relação aos direitos indígenas.

Dessa forma, no segundo substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, a exigência da “autorização” das comunidades indígenas seria substituída pelo termo “ouvidas as comunidades impactadas” diante da exploração de minérios e do aproveitamento de potenciais hidrelétricos e energéticos em terras indígenas, que permaneceria até a versão aprovada (projeto de Constituição C), e que temos hoje. [...] A substituição dos termos acabou oportunizando que interpretações mais restritivas quanto aos direitos dos povos indígenas se instalassem na arena pública, afastando interpretações constitucionais mais emancipadoras e condizentes com o marco internacional da consulta (SILVA, 2019, p. 57; 167).

Verifica-se que tais instrumentos de atuação popular decorrem também dos princípios da participação comunitária, bem como do princípio da informação, ambos em matéria ambiental. A respeito do princípio da participação, Thomé (2020, p. 77) ensina que a visão atual de democracia deve ser mais abrangente, na medida em que “A democracia, hoje, não se satisfaz apenas com as instâncias deliberativas dos representantes eleitos e de corpos burocráticos fiéis aos comandos legais”. É necessário que

7 Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 191/2020 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 institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.

existam meios de participação direta da comunidade quando se trata de questões ambientais:

Exigem-se, complementarmente, meios de participação direta do povo ou da comunidade tanto em sede de macro decisões (plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular), quanto em processos decisórios de extensão setorial (decisões administrativas, condominiais, empresariais, por exemplo), na medida em que essas deliberações afetam, direta ou indiretamente, os indivíduos (THOMÉ, 2020, p. 77).

Nessa seara, é de extrema relevância que o Estado se empenhe na concretização desse princípio. No mesmo sentido é o entendimento de Thomé (2020, p. 79) ao asseverar que “A efetiva implementação do Estado de Direito Socioambiental exige o fortalecimento do princípio da obrigatoriedade de atuação estatal e do princípio democrático [...]”. Torna-se relevante, portanto, o aprimoramento de instrumentos e mecanismos que auxiliem na implementação da efetiva participação comunitária em matéria ambiental.⁸

Já o princípio da informação configura-se como pressuposto do princípio da participação. Não há como participar sem que exista a informação necessária a respeito do objeto que se pretende discutir. Por essa razão, Thomé (2020, p. 78) explica que “O direito à participação pressupõe o direito de informação, pois há um vínculo indissociável entre ambos”. Não restam dúvidas de que “há uma dependência lógica entre eles: só haverá participação popular caso haja acesso às informações ambientais” (THOMÉ, 2020, p. 79).

Com relação à participação das comunidades indígenas, é importante ressaltar que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais. O referido instrumento normativo foi elaborado pela OIT em 1989 e incorporado ao nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto Legislativo n. 143 de 20 de junho de 2002, depositado o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002. Entrou em vigor em âmbito internacional em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de

⁸ A exemplo, cita-se a realização de audiência pública de forma remota a ser promovida pela Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade do governo do estado do Rio de Janeiro. Segundo noticiado pelo INEA (2020): “A Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca), órgão da Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (Seas), vai realizar, no dia 22 de julho, às 19h, audiência pública para apresentação e discussão do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) para o requerimento de licença prévia da empresa Açú Petróleo para a implantação de dois oleodutos que interligarão a Unidade para Tratamento de Petróleo no Porto do Açú, em São João da Barra, à estação de Barra do Furado, em Quissamã, da Petrobrás. A audiência pública será realizada de forma remota”. A modalidade remota viabiliza o acesso da população e amplia a participação popular, constituindo importante ferramenta para a concretização do princípio da participação comunitária em matéria ambiental.

seu art. 38, promulgada em 19 de abril de 2004. Foi consolidada nacionalmente com a publicação do Decreto 10.088, de 05 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019).

O art. 6º da Convenção dispõe que os povos indígenas devem ser consultados sempre que medidas administrativas ou legislativas possam de alguma forma afetá-los. O dispositivo ainda prescreve que a consulta deva ser realizada “com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (BRASIL, 2019). Assim, fica claro que o objetivo de toda e qualquer consulta, inclusive da oitiva prevista no § 3º do art. 231 da CF88, é buscar um acordo com as comunidades afetadas (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Silva (2019, p. 150) afirma que “Toda consulta realizada deve apresentar a intenção de obter um acordo ou lograr o consentimento, segundo a regra geral disposta no Convenção 169 da OIT”. Não se pode admitir a realização de consultas vazias que tenham por objetivo apenas cumprimento de um protocolo ou a mera “colheita de opinião” dos povos indígenas sem que haja a real intenção de que sejam acolhidas as suas demandas, pois esse pensamento contraria todo o tratamento constitucional outorgado aos povos indígenas no reconhecimento de sua autodeterminação e importância participativa.

Com base nesse marco internacional, alguns autores defendem que o procedimento de consulta, em que se inclui também a oitiva constitucional, deve resultar em consentimento das comunidades afetadas, sem o qual a medida não poderia ser implementada. Segundo essa linha de raciocínio, a implementação da atividade estaria vinculada ao poder de decisão das comunidades indígenas.

Impõe-se registrar, no entanto, que a questão do veto indígena não é pacífica e tem suscitado muitas discussões. Segundo Silva (2019, p. 150), “De início vale destacar a diferença entre o consentimento como um objetivo e o consentimento enquanto requisito jurídico para a adoção da medida pretendida”. Isso porque, caso o consentimento seja entendido como requisito jurídico, há que se concluir que a sua ausência implica poder de veto para a realização da medida pretendida. Por outro lado, se o consentimento for entendido como um objetivo e não como um requisito jurídico, não se pode admitir que exerça poder de veto.

Ocorre que a própria OIT já se pronunciou a respeito, esclarecendo que a Convenção 169 reconhece o consentimento como um objetivo e não como um requisito jurídico, afastando, portanto, o “veto indígena”. Assim,

Silva sintetiza que o consentimento não constitui um fim em si mesmo, sendo que a OIT não reconhece o poder de veto das comunidades afetadas, ou seja, os povos indígenas não poderiam impedir, por exemplo, a pesquisa e a lavra dos recursos minerais em suas terras com base nos dispositivos presentes na Convenção da OIT. No entanto, a posição dos povos indígenas deve ser levada em consideração na formação da decisão:

A Organização deixa bem claro que apesar de o consentimento ser o objetivo perseguido pela consulta adequada, ele não constitui um fim em si mesmo, não reconhecendo o chamado “veto indígena”. Expressamente a OIT se manifesta pela impossibilidade de os povos indígenas obstarem a utilização de suas terras, mas especifica que sua opinião, valores e entendimento devem ser levados em consideração pelo estado na formação da decisão, que deverá guardar simetria com o conteúdo do que restou consultado, dando a oportunidade aos povos de participar da formulação e aplicação das medidas e programas que lhes afetam em todos os níveis (SILVA, 2019, p. 153).

Ademais, a própria OIT admite que nem sempre esse consentimento será obtido e, em casos assim, Silva sugere que os motivos para a recusa dos povos indígenas devem ser considerados:

Inclusive, a OIT já se pronunciou no sentido de que a consulta válida é aquela que possui o objetivo sincero de obter o consentimento ou se chegar a um acordo, mesmo que o mesmo não seja atingido. A consulta deve colimar esse entendimento, os esforços devem ser direcionados ao consentimento, mas caso ele não seja atingido, os motivos para tanto devem ser contemplados no ato final (SILVA, 2019, p. 150).

Nesse ponto, conclui-se que a Convenção 169 da OIT não determina que os países signatários considerem o consentimento como requisito jurídico. Por outro lado, nada impediria que adotassem tal exigência, seja fundamentado na conjugação de princípios presentes no ordenamento, tais como o princípio da participação, da autodeterminação dos povos indígenas, seja por disposição expressa na legislação infraconstitucional.

Como exemplo, cita-se a Lei federal n. 13.123, de 20 de maio de 2015, posterior, portanto, à ratificação da Convenção 169 da OIT. Essa norma dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, bem como sobre o acesso ao conhecimento tradicional a ele associado, envolvendo a população indígena e demais comunidades tradicionais. O art. 9º da referida lei exige a obtenção do consentimento prévio como condição de acesso ao conhecimento tradicional associado de determinada comunidade. Sem esse consentimento não é possível acessar o conhecimento tradicional daquela comunidade (BRASIL, 2015). Nesse mesmo sentido, o Decreto n.

8.772/2016, que regulamenta a Lei n. 13.123/2015, em seu art. 13, dispõe que “A população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional poderá negar o consentimento ao acesso a seu conhecimento tradicional associado de origem identificável”. (BRASIL, 2016). Nesse caso, a negativa do consentimento impede o acesso ao conhecimento tradicional, o que lhe assegura o poder de veto.

Para Silva (2019, p. 172), ao exigirem o consentimento prévio como requisito jurídico de acesso aos conhecimentos tradicionais, tanto a Lei n. 13.123/2015, quanto o Decreto n. 8.772/2016, coadunam-se “com as mais modernas e emancipadoras formas de interpretação acerca do direito de consulta que vêm se firmando no cenário internacional, buscando a obtenção do consentimento livre e informado das populações indígenas, e não apenas uma participação formal [...]”. Trata-se de garantir a autodeterminação dos povos indígenas de maneira mais ampla.

Em que pese o avanço da legislação no que se refere à proteção dos direitos dos povos indígenas, verifica-se que, na prática, esses direitos ainda têm sido violados. Se, por um lado, o Brasil tem dado passos largos na consolidação do princípio da participação como um instrumento de proteção aos direitos dos povos indígenas, a exemplo da Lei n. 13.123/2015, por outro, observa-se que empresas multinacionais brasileiras de diversos seguimentos, incluindo a mineração, não assumem publicamente compromissos quanto à consulta ou consentimento prévio:

A Oxfam Brasil publicou em 2018 um estudo acerca do comportamento de 21 das principais empresas multinacionais brasileiras atuantes na América Latina e na África nos segmentos de mineração, petróleo e gás, construção civil, siderurgia e agronegócio, avaliando suas declarações e compromissos publicamente assumidos quanto ao consentimento prévio, consulta, engajamento comunitário e direitos humanos. Infelizmente o estudo foi conclusivo quanto a ausência de comprometimento pelas empresas brasileiras com a realização da consulta e obtenção do consentimento das populações indígenas e tradicionais impactadas por empreendimentos econômicos de grande potencial impactante (SILVA, 2019, p. 156).

Percebe-se que a participação dos povos tradicionais nos processos decisórios é a medida que confere maior efetividade no que se refere à autodeterminação dos povos indígenas. Para tanto, o Estado deve realizar a oitiva desses povos dentro de um processo de consulta prévia, livre, informada, adequada, de boa-fé e de acordo com os protocolos estabelecidos junto às comunidades indígenas, respeitando-se sua diversidade étnica e cultural. Se ao final deste real esforço o consentimento não for obtido,

deve-se buscar as formas mais adequadas a fim de serem ajustados os projetos às preocupações dos povos indígenas, bem como buscar a plena compensação da comunidade afetada.

Conclui-se que direcionar o debate para a possibilidade ou não do veto indígena limita a gama de possibilidades e alternativas existentes para a implementação de um efetivo processo democrático participativo, que pode se efetivar de diversas maneiras. Silva (2019, p. 154) demonstra que em 2009 o relator da ONU, James Anaya, lamentou a discussão formada em torno do veto indígena, que “só ajudaria a disseminar e inflamar discursos anti-indígenas de setores da sociedade que promovem a falsa ideia de antagonismo entre desenvolvimento e direitos dos povos indígenas” e a equivocada imagem dos povos originários como integrante de uma minoria incômoda ao processo de desenvolvimento.

Assim, lançam-se luzes sobre a finalidade da consulta e seu caráter de negociação, em contraposição à ideia de imposição unilateral de vontades, quer pelo Estado, quer pelos povos indígenas. Priorizar a discussão em torno do veto indígena é o mesmo que priorizar o ponto de chegada desprezando-se o ponto de partida e o caminho percorrido. Disponibilizar ao índio o direito de veto sem se comprometer com o processo de diálogo torna a consulta um instrumento vulnerável que pode representar ainda mais violação aos direitos indígenas. Na mesma direção, esclarece Peruzzo (2017, p. 19) que:

O veto puro e simples dispensa o diálogo e o entendimento, enquanto as propostas alternativas ou a abstenção os pressupõem. A consulta prévia é um instrumento que, se regulamentado nesse sentido, pode não apenas assegurar o exercício pleno dos direitos garantidos aos índios na lei, mas também contribuir para o enraizamento da prática democrática participativa enquanto exercício da cidadania ativa, estruturante, de baixo pra cima.

O resultado de uma consulta aos povos indígenas deve advir de um diálogo efetivo e comprometido de ambas as partes. O consentimento fruto de uma consulta inadequada e descompromissada não seria um resultado desejável. De acordo com Milanez (2020, p. 2),

Sistemas baseados no Consentimento Prévio podem ser distorcidos e gerar a ilusão de autonomia, uma vez que as negociações se dão em contextos de desequilíbrio de poder, resultantes do acesso a recursos financeiros, do controle da informação e da predisposição dos governos em favorecer projetos extrativos.

O diálogo e o entendimento entre as partes são as vias a serem fomentadas. As imposições unilaterais de vontade de quaisquer das partes e o

descompromisso na construção do processo de participação esvaziam os resultados das consultas. Peruzzo (2017, p. 23) afirma:

Nessa linha, considerando a consulta prévia com respeito às assimetrias existentes entre os diversos grupos culturalmente diferenciados e esclarecido o papel do entendimento como algo que vai além do “sim” e do “não”, cumpre esclarecer, à guisa de conclusão, o que seria o acordo ou consentimento pensado juntamente com o direito a dizer “não”. Este esclarecimento é importante para reforçar o papel do entendimento, pois também no consentimento o que está em questão não é apenas o direito ao veto.

Importante frisar, ainda, que a indefinição e a demora por parte do Poder Público para a realização da consulta prévia e para a regularização de atividade econômica em terras indígenas pode acarretar inúmeros prejuízos socioambientais, como acontece na mina Buenos Aires, localizada ao norte do Equador, onde milhares de pessoas extraem ouro ilegalmente em decorrência da ausência do Estado (LIÉVANO, 2019). Uma série de mazelas econômicas, sociais e ambientais podem decorrer da exploração mineral ilegal em terras indígenas, tais como lavagem de dinheiro, trabalho análogo à de escravo, prostituição, danos ambientais e não recolhimento de impostos aos cofres públicos. Em países cuja estrutura administrativa ambiental é frágil e sucateada, os exploradores ilegais das terras indígenas exerceram atividade econômica sem a participação das populações tradicionais e também sem a chancela oficial de instrumentos estatais de comando e controle.

A regularização da atividade mineral, quando ambientalmente e socialmente viável, configura-se, portanto, relevante, devendo ocorrer a partir dos preceitos do princípio da participação comunitária. Paciência e esmero por parte dos atores envolvidos, especialmente do Poder Público, são elementos imprescindíveis a um ambiente que pretende contar com efetiva participação comunitária. A falha no processo de consulta pode acarretar graves conflitos que, caso não sanados administrativamente, serão finalmente decididos pelo Poder Judiciário.

O Poder Judiciário do Equador, por exemplo, debruça-se sobre lide socioambiental que envolve um dos projetos de mineração mais importantes daquele país, relativas à exploração das jazidas subterrâneas de ouro e prata da mina de Rio Blanco, povoado localizado na cordilheira dos Andes, a 3.550 metros acima do nível do mar. Comunidades nativas da região montanhosa de Cuenca alegam não terem sido previamente consultadas sobre o projeto de exploração mineral de uma empresa chinesa

em suas terras. O caso está nos tribunais e aguarda o pronunciamento da Corte Constitucional (LIÉVANO, 2019).

No Brasil, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região determinou, em 30 de novembro de 2016, a suspensão do licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica Teles Pires, localizada na divisa dos Estados do Pará e de Mato Grosso, até que se realize “consulta livre, prévia e informada” aos povos indígenas Kayabi, Munduruku e Apiaká, afetados pela obra. (DECI-SÃO, 2016). Os povos tradicionais alegam, além da ausência de consulta prévia quanto ao aproveitamento de recursos hídricos que ocorrerá em suas terras, a violação de áreas consideradas por eles como sagradas.

Constata-se, portanto, que o debate sobre a consulta prévia aos povos tradicionais torna-se cada vez mais presente nos tribunais dos países mineiradores, motivo pelo qual considera-se relevante a análise da paradigmática decisão do Poder Judiciário canadense no caso Nação Gitxaala *versus* Canadá.

3 CONSULTA PRÉVIA E A JURISPRUDÊNCIA CANADENSE

No plano internacional, tem-se uma importante decisão judicial proferida no Canadá a respeito da realização inadequada de uma consulta prévia junto aos povos originários. Trata-se do caso Nação Gitxaala *versus* Canadá, julgado em 2016 pela *Federal Court of Appeal*⁹ (FCA). A ação foi interposta por diferentes comunidades aborígenes da região da Colúmbia Britânica, bem como associações, fundações e outros membros da sociedade contra a emissão de uma ordem do governo canadense que possibilitava a implantação de um grande projeto de exploração econômica na região.

O projeto consistia na construção de dois oleodutos (*pipelines*) de 1.178 km, bem como instalações associadas para o transporte de petróleo e condensado. Ao longo do percurso, os oleodutos passariam por inúmeros territórios das populações tradicionais canadenses (povos originários), ou por suas proximidades, afetando as comunidades de diversas formas, impactando áreas de colheita, locais tradicionais de aldeias, locais de cultos espirituais, cursos de água, áreas de atividades de caça, pesca, utilização da madeira etc. (CANADA, 2016, p. 8-12). O tribunal reconheceu que a grandeza do projeto significava que os seus efeitos também seriam significativos e por isso teriam importância considerável (CANADA, 2016, p. 132).

9 Tribunal Federal de Apelação.

O Tribunal canadense considerou que a ordem emitida, por si só, ou seja, individualmente considerada, teria cumprido todos os requisitos de direito administrativo e estaria dentro dos parâmetros legais. No entanto, a ordem só poderia ter sido emitida se, previamente, o Canadá tivesse observado seu dever constitucional de consultar os povos autóctones que seriam impactados pelo empreendimento. A corte analisou o procedimento realizado e concluiu que houve falha na execução de um ponto específico na consulta e, por essa razão, decidiu pela anulação da ordem concedida às empresas responsáveis pelo projeto.

Trata-se de caso em que o ordenamento jurídico canadense exige o dever de consulta aos povos originários. No Canadá, o fundamento jurídico que impõe o dever de realizar a consulta encontra-se na Constituição (CANADA, 1982) e baseia-se na honra da Coroa¹⁰. Os deveres de consulta integram o processo de reconciliação e negociação justa entre o Canadá e as primeiras nações que habitavam o território quando da chegada do colonizador (CANADA, 2016, p. 74). O dever envolve consultar os povos autóctones e se necessário acomodar, ou seja, ajustar, alterar, modificar os projetos ou as medidas para que o processo de reconciliação e negociação justa seja efetivado. Como se trata de um grande empreendimento, o Tribunal considerou que a consulta deveria ser realizada de maneira profunda, levando-se em consideração as preocupações dos povos tradicionais.

Para os procedimentos de consulta, a jurisprudência canadense não exige o cumprimento de um padrão que seja “perfeito”. Segundo entendimento do tribunal, “Ao determinar se o dever de consultar foi cumprido, ‘não é necessária uma satisfação perfeita’”¹¹ (CANADA, 2016, p. 78, tradução nossa). O que se espera é que haja um real compromisso com o processo de consulta através de esforços razoáveis (CANADA, 2016, p.79) sendo o suficiente para cumprir o dever de consulta. Assim, o tribunal aduz que não é necessário um padrão de consulta que se aproxime da perfeição, mas torna-se imprescindível demonstrar que a Coroa se esforçou dentro de padrões razoáveis.

Um dos padrões razoáveis revela-se no dever de boa-fé que deve ser recíproco em relação a ambas as partes. Isso significa que a Coroa deve demonstrar a verdadeira intenção de abordar as preocupações aborígenes de forma substancial, considerável e comprometida (CANADA, 2016). Do

10 Conforme § [171] da decisão: “*The duty to consult is grounded in the honour of the Crown*”. O dever de consultar está fundamentado na honra da Coroa (tradução nossa).

11 No original: “In determining whether the duty to consult has been fulfilled, ‘perfect satisfaction is not required’”.

mesmo modo, de acordo com a FCA, os povos das primeiras nações não devem frustrar as tentativas de boa-fé da Coroa e “[...] nem devem tomar posições irracionais para impedir o governo de tomar decisões”¹² (CANADA, 2016, p. 78, tradução nossa).

É importante observar que no caso em questão o processo de consulta não atribui poder de veto aos povos originários canadenses. Sendo assim, não se reconhece o consentimento enquanto requisito jurídico para a adoção da medida consubstanciada na emissão da ordem. A consulta tem o dever de informar, dialogar e se necessário acomodar, ajustar o projeto econômico aos anseios dos povos tradicionais:

O processo de consulta não determina um resultado substantivo particular. Assim, o processo de consulta não concede aos grupos aborígenes o veto sobre o que pode ser feito com a terra até a prova final de sua reivindicação. A consulta também não equivale a um dever de concordar; sim, o que é necessário é um compromisso com um processo significativo de consulta¹³ (CANADA, 2016, p. 77, tradução nossa).

Desse modo, a consulta se caracteriza como um relevante instrumento de construção dialógica em que se observa sua bidirecionalidade. Para o Tribunal, não basta que seja realizada uma simples consulta, antes, faz-se necessário que a consulta tenha um caráter significativo. Portanto, para o Tribunal Federal de Apelação canadense, a consulta significativa “não se destina simplesmente a permitir que os povos aborígenes ‘desabafem’ antes que a Coroa faça o que sempre pretendeu. A consulta não faz sentido quando exclui desde o início qualquer forma de acomodação”¹⁴ (CANADA, 2016, p. 98, tradução nossa).

Sendo assim, a consulta significativa seria aquela em que a Coroa está preparada para fazer alterações nas propostas, levando-se em consideração as informações que recebeu, bem como preparada para fornecer *feedback* aos atores envolvidos no processo (CANADA, 2016, p. 98). O dever de consulta não se resume ao cumprimento formal de um protocolo pré-estabelecido. É necessário afastar a ideia de que a consulta seja um processo que busque a troca superficial de informações entre as partes envolvidas, pois na realidade exige que a Coroa esteja disposta a implementar as

12 No original: “nor should they take unreasonable positions to thwart the government from making decisions”

13 No original: “The consultation process does not dictate a particular substantive outcome. Thus, the consultation process does not give Aboriginal groups a veto over what can be done with land pending final proof of their claim. Nor does consultation equate to a duty to agree; rather, what is required is a commitment to a meaningful process of consultation”.

14 No original: “is not intended simply to allow Aboriginal peoples ‘to blow off steam’ before the Crown proceeds to do what it always intended to do. Consultation is meaningless when it excludes from the outset any form of accommodation”.

modificações necessárias com o intuito de adequar o projeto econômico à realidade das populações aborígenes que poderão ser afetadas pelo empreendimento.

A referida Corte ainda determina a forma como as considerações e as preocupações dos povos originários devem ser tratadas. Não se admite que preocupações a respeito de pontos específicos e determinados sejam tratados de forma generalizada, abstrata ou imprecisa. Dessa forma, considera que apontamentos específicos sobre o projeto econômico, elaborados pelas primeiras nações, merecem respostas também específicas do Canadá, bem com as devidas considerações e explicações relacionadas a elas (CANADA, 2016, p. 100).

No caso em tela, o processo de consulta foi elaborado em cinco fases, subdivididas em: (I) fase preliminar; (II) fase pré-oitiva; (III) fase de oitiva; (IV) fase pós relatório; e (V) fase de regulamentação (CANADA, 2016). A construção do processo demonstrou que seria realizada uma consulta vasta, capaz de cumprir os objetivos de reconciliação e negociação justa exigidos pelo preceito constitucional que regula a matéria. De maneira geral, a corte canadense considerou que o processo de consulta foi realizado de maneira razoável, com ampla participação dos povos originários.¹⁵

No entanto, reconheceu que a execução da fase IV ficou aquém do desejado. Nessa fase específica, as partes deveriam dialogar sobre o relatório formulado nas fases anteriores e o órgão do governo responsável pela mediação, a Agência de Avaliação Ambiental do Canadá, deveria conduzir e responder de forma específica às preocupações dos povos originários. A principal falha apontada nessa fase refere-se à falta de diálogo significativo entre as partes.

O tribunal entendeu que o Canadá não considerou e nem discutiu diversas preocupações suscitadas pelas primeiras nações. Os agentes representantes do governo informaram, durante o processo, que não possuíam poderes para tecer considerações ou alterações no projeto no que se referia às preocupações dos grupos tradicionais. Tais agentes demonstraram que estariam autorizados apenas a anotar as questões sem, contudo, disporem de poderes para sugerir soluções ou decidir qualquer

¹⁵ Exemplos de envolvimento ativo dos grupos aborígenes: A comunidade Gitxaala enviou 7.400 páginas de material escrito, testemunhos orais de 27 membros da comunidade e 11 relatórios de especialistas sobre vários assuntos. A comunidade Haisla apresentou um estudo de uso tradicional que descrevia sua cultura, sistema de propriedade e leis e como o projeto interferiria no uso e ocupação de suas terras, água e recursos. A comunidade Haida apresentou estudo de conhecimento tradicional marinho de 336 páginas com informações sobre plantas marinhas, invertebrados e outros (CANADA, 2016, p. 22-24).

tipo de assunto. Assim, o tribunal considerou que: “Faltava alguém do lado do Canadá com poderes para fazer mais do que anotações, alguém capaz de responder de maneira significativa em algum momento”¹⁶ (CANADA, 2016, p. 116, tradução nossa).

Assim, não bastaria “anotar” as questões levantadas pelas populações tradicionais. Seria necessário também dialogar sobre elas com os interessados. Nesse sentido, a Corte concluiu que “A jurisprudência é clara: o Canadá, agindo com o dever de consultar, deve dialogar sobre os impactos que o projeto proposto terá sobre as Primeiras Nações afetadas”¹⁷ (CANADA, 2016, p. 120, tradução nossa). O Tribunal considerou que antes mesmo de se apresentar qualquer condição mitigadora ao projeto, a Coroa teria a obrigação de discutir a respeito da profundidade e natureza dos impactos causados aos povos afetados. Apresentar qualquer solução de mitigação antes de ouvir os povos interessados representou uma postura incompatível com o princípio de negociação justa e da reconciliação.

Em nossa opinião, não era consistente com o dever de consulta e a obrigação de negociação justa para o Canadá afirmar simplesmente que o impacto do Projeto seria mitigado sem antes discutir a natureza e extensão dos direitos que deveriam ser impactados. Para que o candidato / apelante Primeiras Nações avalie e consulte os impactos do Projeto em seus direitos, primeiro deve haver um diálogo respeitoso sobre os direitos reivindicados. Uma vez que o dever de consultar seja reconhecido, uma falha em consultar não pode ser justificada movendo-se diretamente para a acomodação. Fazer isso é inconsistente com o princípio de negociação justa e reconciliação¹⁸ (CANADA, 2016, p. 126, tradução nossa).

O julgado da Corte Constitucional canadense analisa, minuciosamente, as particularidades de um processo de consulta que envolve a utilização racional de recursos naturais em terras habitadas por populações tradicionais, além de apontar eventuais falhas que maculam a construção de um entendimento bidirecional. Importante mencionar que o Canadá não adota o entendimento que considera o consentimento como um requisito jurídico, além de não ser signatário da Convenção 169 da OIT. No entanto,

16 No original: “Missing was someone from Canada’s side empowered to do more than take notes, someone able to respond meaningfully at some point”.

17 No original: “The case law is clear that Canada, acting under the duty to consult, must dialogue concerning the impacts that the proposed project will have on affected First Nations”.

18 No original: “In our view, it was not consistent with the duty to consult and the obligation of fair dealing for Canada to simply assert the Project’s impact would be mitigated without first discussing the nature and extent of the rights that were to be impacted. In order for the applicant/appellant First Nations to assess and consult upon the impacts of the Project on their rights there must first be a respectful dialogue about the asserted rights. Once the duty to consult is acknowledged, a failure to consult cannot be justified by moving directly to accommodation. To do so is inconsistent with the principle of fair dealing and reconciliation”.

os apontamentos realizados na decisão do tribunal demonstram que o país tem se preocupado em realizar o processo de consulta de maneira a promover o diálogo, o entendimento e os ajustes, bem como as alterações necessárias para acomodar as reivindicações das *first nations*.

Não se pretende refutar a importância da Convenção 169 da OIT. Ao contrário, não há dúvidas de que ao ratificar a Convenção, o Brasil adotou um dos instrumentos mais modernos em direção à proteção da autodeterminação dos povos indígenas. O que se pretende demonstrar é como um país, mesmo não sendo signatário da Convenção, tem entendido e aplicado a consulta prévia. Percebe-se, portanto, que mesmo não ratificando a Convenção, a *Federal Court of Appeal* do Canadá, na decisão apresentada, adotou entendimento que pode contribuir para o aperfeiçoamento do sistema jurídico brasileiro de consulta prévia, na medida em que apresenta um caminho em direção ao diálogo respeitoso e solidário com suas primeiras nações (*first nations*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os povos originários brasileiros são alvo de violações desde o início da colonização. Embora a Constituição de 1988 tenha dado especial importância à temática indígena e à proteção de sua cultura e de suas terras, percebe-se que ainda hoje estes estão na mira da ação exploratória pautada no ideal de desenvolvimento.

No subsolo das terras indígenas encontram-se os mais variados recursos naturais e minerais. Os impactos advindos da exploração desses recursos, por meio da pesquisa e da lavra, representam uma ameaça não só ao território físico, mas também à cultura desses povos.

Por essa razão, os procedimentos de consulta às comunidades afetadas assumem contornos de especial importância, na medida em que promovem o diálogo e a efetiva participação dessas comunidades dentro de um processo legítimo e comprometido com os receios dessas populações nos casos de implantação de projetos de exploração econômica em seus territórios. A consulta/oitiva não pode, todavia, ser vazia e superficial. Os receios, avaliações e sugestões dos povos indígenas precisam ser substancialmente considerados pelo Poder Público nos processos de licenciamento ambiental de projetos econômicos com o intuito de evitar, mitigar ou compensar eventuais impactos negativos sobre seus territórios.

Embora seja possível afirmar que o consentimento entendido como poder de veto e requisito jurídico esteja em consonância com o princípio

da autodeterminação dos povos indígenas, entende-se que este instrumento de participação não deve ser considerado como um fim em si mesmo, pois sua adoção pura e simples pode acarretar prejuízos aos povos originários. Compreender o consentimento como resultado e ponto de chegada significa desprezar o ponto de partida e o percurso, marcos tão importantes para a materialização da participação das comunidades envolvidas.

Conclui-se, portanto, que consulta substancialmente comprometida com o processo bidirecional de construção do entendimento revela-se como um instrumento pacificador, enquanto um consentimento obtido por meio de uma consulta descompromissada guarda o potencial de violar ainda mais as comunidades impactadas.

A decisão proferida pela *Federal Court of Appeal* do Canadá demonstra que uma consulta satisfatória não pode se restringir ao cumprimento de uma mera formalidade, pois o Estado deve levar em consideração a opinião e as preocupações das comunidades tradicionais envolvidas. As características de um procedimento de consulta retratadas na decisão canadense podem contribuir para o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro, na medida em que apresentam balizas e parâmetros objetivos para a realização de uma consulta satisfatória, a fim de lapidar o entendimento sobre os princípios da participação e da informação no Brasil.

Ademais, a adoção de parâmetros para a realização de uma consulta materialmente adequada mostra-se relevante não só enquanto medida de proteção dos direitos das comunidades tradicionais envolvidas, mas, também, revela-se como medida de segurança jurídica para o empreendedor, reduzindo-se surpresas e incertezas no que tange à anulação de autorizações e licenças ambientais do empreendimento, em decorrência de uma consulta realizada de maneira insatisfatória.

Nessa perspectiva, é preciso voltar o olhar para o percurso, considerando que o processo dialógico de consulta nada mais representa do que um processo em constante construção. Essa constatação exige, de todos os atores envolvidos, a adoção de ações hábeis a efetivamente buscar o entendimento substancial, a partir de parâmetros socioambientais aceitáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Decreto n. 8.772, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm. Acesso em: 09 agosto 2021.

BRASIL. *Decreto n. 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm. Acesso em: 09 agosto 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.123/2015*, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n. 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

BRITO, A. L. C.; BARBOSA, E. M. A gestão ambiental das terras indígenas e de seus recursos naturais: fundamentos jurídicos, limites e desafios. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 97-123, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/viewFile/544/456>. Acesso em: 11 maio 2020.

CANADA. *Subsection 35(1) of The Constitution Act, 1982*, Schedule B to the Canada Act 1982 (UK), 1982, c 11.

CANADA. *Federal Court of Appeal. Processo – Gitxaala Nation v. Canada – 2016 FCA 187*. Ottawa, 23 jun. 2016. Disponível em: <https://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/en/145744/1/document.do>. Acesso em: 11 maio 2020. The application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada was dismissed with costs, 2017 CanLII 5370 (SCC).

COLOMBIA. Corte Constitucional. Acción de tutela. *Explotacion de recursos naturales en territorio indígena*. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Referência: expediente T-2.650.067. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-384a-14.htm>. Acesso em: 9 ago. 2021.

DECISÃO: TRF1 suspende o licenciamento das atividades da Usina Hidrelétrica Teles Pires até que se realize consulta prévia aos povos indígenas. *Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, 2016. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/noticias/412275138/decisao-trf1-suspende-o-licenciamento-das-atividades-da-usina-hidreletrica-teles-pires-ate-que-se-realize-consulta-previa-aos-povos-indigenas>. Acesso em: 09 agosto 2021.

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

HALLEY, P. *JurisClasseur – Droit de l’environnement*, Coll. Droit Public. Montréal: LexisNexis, 2016.

INEA – INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade promoverá audiência pública remota para implantação de oleodutos. *Notícias*, 8 jul. 2020. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/secretaria-de-estado-do-ambiente-e-sustentabilidade-promovera-audiencia-publica-remota-para-implantacao-de-oleodutos/>. Acesso em: 7 jul. 2020.

LIÉVANO, A. B. No Equador, luta contra mineradora se torna disputa por identidade indígena. *Diálogo Chino*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://dialogochino.net/pt-br/industrias-extrativistas-pt-br/28022-no-equador-luta-contramineradora-se-torna-disputa-por-identidade-indigena>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MENEZES, J. B. M. O direito dos índios à terra e a mineração em áreas de ocupação indígena. *Pensar Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 95-103, abr. 2007. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/843>. Acesso em: 11 maio 2020.

MILANEZ, B. A fumaça dos minérios: experiências internacionais de mineração em Terras Indígenas. *Versos – Textos para Discussão PoEMAS*, Juiz de Fora, v. 4, n. 1, 2020. Disponível em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/Milanez-2020-A-fuma%C3%A7a-dos-min%C3%A9rios.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

PARDO, D. W. A.; NASCIMENTO, E. P. O direito à consulta prévia no

Brasil e na América Latina. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 79, p. 95-130, 2015.

PERUZZO, P. P. Direito à consulta prévia aos povos indígenas no Brasil. *Rev. Direito Práxis*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 2708-2740, dez. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/24631>. Acesso em: 11 maio 2020.

RODRIGUES, S. T. Interculturalidade, autodeterminação e cidadania dos povos indígenas. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 16, n. 1, p. 41-64, nov. 2014. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/2089/3767>. Acesso em: 11 maio 2020.

SILVA, J. H. C. *A legitimidade do uso da terra indígena a partir do protagonismo dos povos indígenas*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36878/1/2019_JulianeHolderdaC%c3%a2maraSilva.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

THOMÉ, R. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

Artigo recebido em: 19/03/2021.

Artigo aceito em: 10/08/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

HALLEY, P.; THOMÉ, R.; AZEVEDO, M. R. O. O caso Gitxaala Nation vs Canada: atividades econômicas em terras indígenas e os parâmetros para a adequada consulta prévia aos povos originários. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 333-357, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2114>. Acesso em: dia mês. ano.

ARBORIZAÇÃO URBANA DE MOSSORÓ/RN: AVALIAÇÃO SEGUNDO O MODELO NATO

Lauro Gurgel de Brito¹

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) |

Edmar Eduardo de Moura Vieira²

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) |

Jailson Alves Nogueira³

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) |

RESUMO

O Estado resolve os problemas sociais por meio de políticas públicas, cujo processo de formatação costuma ser dividido nas fases de montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. O objetivo deste artigo é analisar a formulação da política de arborização urbana no Município de Mossoró/RN, com ênfase na avaliação do instrumento político escolhido pelo Poder Público para estruturá-la. No aporte teórico, aplicamos o modelo NATO, proposto por Christopher Hood, que categoriza as ferramentas políticas a que recorrem os *policy-makers* ao formularem políticas públicas. Trata-se de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, alicerçada em investigação empírica e no método dedutivo. Os resultados apontam no sentido de que, durante a formulação dessa política, houve opção pelo instrumento político da autoridade, mediante regulação de comando e controle, com possibilidade de sanção punitiva na hipótese de infração à lei. Se, entretanto, os formuladores tivessem recorrido a instrumentos baseados no tesouro, sobretudo a incentivos fiscais, teriam alcançado o mesmo objetivo do comando normativo, mas com maior aceitação dos principais afetados.

Palavras-chave: arborização urbana; ferramentas políticas; modelo NATO; políticas públicas.

1 Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduado em Direito pela UERN. Professor na UERN. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2231-5404> / e-mail: laurogurgel@uern.br

2 Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Graduado em Direito pela UERN. Professor na UERN. Procurador do município de Mossoró (RN). Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2766-5454> / e-mail: edmar@advocacia1.com

3 Mestre em Ciências Sociais e Humanas. Graduado em Direito pela UERN. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3096-2609> / e-mail: jailsonalvesuern@hotmail.com

URBAN AFFORESTATION OF MOSSORÓ/RN: EVALUATION ACCORDING TO THE NATO MODEL

ABSTRACT

The State solves social problems through public policies, whose formatting process is usually divided into the stages of setting the agenda, formulation, decision-making, implementation and evaluation. The objective of this work is to analyze the formulation of the urban afforestation policy in the Municipality of Mossoró/RN, with emphasis on the evaluation of the political instrument chosen by the Public Power to structure it. In the theoretical framework, we apply the NATO model, proposed by Christopher Hood, which categorizes the political tools used by policy-makers when formulating public policies. It is a qualitative, bibliographic and documentary research, based on empirical research and the deductive method. The results point out that, during the formulation of this policy, there was an option for the political instrument of authority, through regulation of command and control, with the possibility of punitive sanction in the event of a violation of the law. If, however, the formulators had resorted to treasury-based instruments, especially tax incentives, they would have achieved the same objective as the normative command, but with greater acceptance by the main affected.

Keywords: *nato model; political tools; public Policy; urban afforestation.*

INTRODUÇÃO

O amadurecimento da consciência cidadã vem contribuindo para que o Estado seja cada vez mais cobrado com relação ao desempenho de suas funções, sobretudo no campo da efetivação de políticas públicas. Elas precisam estar mais próximas dos interesses populares e aptas a potencializarem a transformação social.

Nesse sentido, é importante compreender as políticas públicas e, em relação a elas, analisar os motivos determinantes, o planejamento das ações, o próprio desenvolvimento, a definição dos agentes encarregados de implementá-las, o levantamento das normas disciplinadoras, os instrumentos políticos e técnicos escolhidos, bem como avaliar os impactos gerados pela respectiva implementação.

Neste artigo, analisamos a política de arborização urbana instituída no Município de Mossoró, por meio da Lei Municipal n. 2.678/2010, com ênfase nos instrumentos utilizados pelos formuladores (*policy-makers*) na sua fase de formulação. Essa avaliação é realizada à luz da taxonomia proposta por Christopher Hood, que desenvolveu o modelo NATO para categorizar as ferramentas de que se utiliza o poder público para estruturar tais políticas.

Inicialmente, fazemos algumas considerações gerais sobre as políticas públicas, sobretudo abordando conceito, percurso/fases de criação e ferramentas de implementação. Em seguida, analisamos a política pública de arborização desenvolvida na cidade de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte, destacando os aspectos normativos e a avaliação do instrumento político utilizado pelos formuladores.

Quanto à metodologia, predomina o método dedutivo, a pesquisa bibliográfica e documental, calcadas, respectivamente, em produções relacionadas à área temática e em particular documentos normativos, entre eles a Constituição de 1988, leis do Município de Mossoró/RN e resoluções de conselhos consultivos e deliberativos acerca do meio ambiente.

No que se refere à tese central deste artigo, constatamos que a política de arborização urbana de Mossoró mostra-se relevante, mas seus formuladores optaram por um instrumento de autoridade, ao preverem sanção (punitiva), por meio de multa, na hipótese de descumprimento das regras. Esse fator ensejou resistência e questionamento judicial quanto à validade das medidas. Em verdade, poderiam ter preferido instrumentos baseados no tesouro, na forma de incentivos fiscais, que potencializariam maior adesão das pessoas diretamente afetadas.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS: FASES, *POLICY-MAKERS* E FERRAMENTAS

São denominadas de políticas públicas as ações do Poder Público desencadeadas em resposta a determinados problemas da coletividade, em geral decorrentes de tensionamentos políticos e de reivindicações geradas na própria sociedade. Desse modo, o termo “Políticas Públicas” é amplo, podendo ser entendido no sentido de um conjunto de diretrizes e referenciais ético-legais adotados pelo Estado para resolver um problema que a sociedade lhe apresenta.

Souza (2006, p. 26) vê a área das políticas públicas, sobretudo quanto ao aspecto conceitual, “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Tais políticas são concebidas como programas de ação do governo para a realização de determinados objetivos, em certo espaço de tempo (BUCCI, 1997), como respostas oferecidas pelo Estado diante de uma necessidade vivida ou manifestada pela sociedade (TEIXEIRA, 1997).

Embora haja variações na doutrina, os autores costumam articular o processo de criação de uma Política Pública em 5 fases/ciclos, a saber: (a) montagem da agenda; (b) formulação; (c) tomada de decisão; (d) implementação; e (e) avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Na linha desses autores, montagem da agenda corresponde ao processo pelo qual os problemas públicos chegam aos governos e estes reconhecem a existência, a importância e a necessidade de tomar um posicionamento a respeito do assunto. A formulação diz respeito ao modo como as propostas de política são elaboradas pelos governos, consideradas as ferramentas políticas disponíveis. A tomada de decisão é o processo em que os governos adotam uma ação ou uma não ação. A implementação consiste na efetivação ou execução dos atos da política. E, por fim, a avaliação se refere aos processos pelos quais atores estatais e sociedade monitoram os resultados das políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Mesmo que esses ciclos nem sempre reflitam a verdadeira dinâmica de uma Política Pública, porque em geral eles se mesclam, é certo que estabelecer uma sequência ajuda a organizar as ideias e a elaborar um referencial comparativo para casos heterogêneos. Ao menos para efeitos didáticos, a utilização desse planejamento se revela importante.

Neste artigo, analisamos apenas a etapa da formulação, momento em que são identificadas as opiniões sobre o que fazer a respeito do problema público inserido na agenda oficial. Nessa fase, os formuladores fazem uma avaliação inicial acerca da viabilidade das alternativas levantadas e das possíveis soluções apontadas. O expediente envolve a identificação, o refinamento e a análise das ações disponíveis para resolver os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Por essa razão, a fase da implementação se revela crucial no processo como um todo (LINDBLUM, 1981), pois é o momento em que se pensa e se define o que será realizado. Em suma, é um processo teórico, no qual também estão atrelados interesses políticos, pressão de grupos sociais, disponibilidade de recursos e a própria experiência dos gestores.

Ainda a respeito dessa fase, é importante mencionar a figura dos *policy-makers* (SIMON, 1957) ou formuladores, bem como a relevância dos instrumentos políticos por eles priorizados. Os decisores públicos precisam seguir nortes racionais no momento da formulação, embora o tempo, os interesses pessoais e os ruídos de informação lhes controlem a racionalidade. Por isso, para a resolução do problema identificado, eles devem utilizar as ferramentas políticas (instrumentos políticos) adequadas e atuarem conforme a ciência, a partir de informações e critérios técnicos.

Com relação a tais ferramentas políticas, é certo que existe grande quantidade de opções à disposição dos formuladores, cabendo aos gestores identificar a solução mais adequada diante do problema específico que pretendem resolver. Para fins didáticos, Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam a taxonomia desenvolvida por Christopher Hood. De acordo com essa classificação, conhecida como “Modelo NATO⁴”, as ferramentas políticas utilizadas pelos *policy-makers* podem ser enquadradas nas seguintes categorias: (a) Nodalidade (informação); (b) Autoridade; (c) Tesouro; e (d) Organização (HOOD, 1986). Algumas características demarcam bem essas categorias, como veremos abaixo, em diálogo com Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), com a Nodalidade, as autoridades governamentais buscam estratégias para melhor informar à população acerca de uma determinada política, utilizando-se, sobretudo, de campanhas publicitárias, as quais não têm o objetivo de mudar a opinião social sobre determinada temática, mas esclarecer e guiar a comunidade

4 A expressão NATO é resultado das iniciais de Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização.

para que se tome decisões racionais e seguras. Apesar de não haver um viés impositivo da difusão da informação, a publicidade tem natureza persuasiva, distanciando-se de uma pseudoneutralidade.

Para tanto, a Nodalidade, em regra, apresenta dados e indicadores para criar um *insight* político, o que depende, claro, de uma boa articulação e sincronização política. Outro ponto dessa etapa é a criação de comissões para coletar dados e disponibilizar ao público. É bem verdade que essas comissões, muitas vezes, são utilizadas para diminuir ou aumentar o ganho político dos governantes, a depender do contexto.

Já o instrumento da Autoridade se caracteriza como um meio de regular comportamentos de acordo com a política a ser efetivada, podendo ser expressa por meio de regras, licenças, leis, ordens, o que se chama de regulação de comando e controle. Há, também, a regulação delegada, quando o governo se abstém, (in)conscientemente, de regulamentar atividades, abrindo espaço e possibilitando que as instituições se autorregulem. Por fim, ainda na categoria autoridade, tem-se o comitê consultivo, representado por pessoas selecionadas pelo governo, as quais dispõem de algumas prerrogativas durante o processo político, já que atuam sob a chancela governamental.

Ao lado do aspecto pessoal, mas voltada às questões financeiras, a categoria do Tesouro se refere a todas as espécies de decisões financeiras provenientes do governo, concretizada em subsídios, incentivos fiscais e empréstimos, que constituem estímulos positivos. Há, também, os incentivos na forma de financiamento de advocacia, grupos de interesses e *think tanks*⁵, vista pelos governos democráticos como ferramenta essencial para um bom desenvolvimento de projetos, criando, assim, uma maior força nas tomadas de decisões e nas etapas de implementação de políticas públicas.

Outro instrumento político baseado no tesouro se refere aos desincentivos financeiros, e, aí, inclui-se o pagamento de impostos e taxas de uso, em contraste aos estímulos positivos. Nesse caso, o governo dá um “incentivo” negativo para penalizar um comportamento que não é do interesse público, instrumento esse que também pode ser chamado de sanção. No campo tributário, por exemplo, é frequente a fixação de maior carga de impostos em produtos nocivos à saúde humana, como tabaco, bebidas alcoólica e jogos de azar.

⁵ *Think tanks* são organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas (SOARES, 2009). Também conhecidos como institutos de políticas públicas ou usinas de ideias. Atuam na produção e disseminação de conhecimento relevante para a formulação, decisão e avaliação de política pública (SECCHI, 2013).

Ainda com relação ao modelo NATO, existe a categoria da Organização, instrumento político que pode ser desenvolvido mediante provisão direta, com o governo fornecendo bens e serviços por meio de seus recursos pessoais e financeiros, ou por meio de empresas públicas. A opção por empresas públicas apresenta vantagens porque geralmente elas dispõem de maior capacidade financeira para desenvolver atividades que demandam vultosos investimentos. Além disso, elas também podem simplificar a gestão político-administrativa, na medida em que passam por constantes controles regulatórios dos órgãos do Estado, o que não ocorre com a mesma intensidade nas empresas privadas. Outra vantagem é que as empresas públicas podem contribuir para aumentar os lucros do Estado.

Apesar disso, não podemos negar as desvantagens das empresas públicas. Uma delas consiste na dificuldade de gestão da eficiência, o que pode acarretar a impossibilidade de observarmos a sua falência, algo de fácil identificação no setor privado. Outra desvantagem é o monopólio, pois transfere os custos de sua ineficiência aos consumidores.

Ainda, Howlett, Ramesh e Perl (2013) ensinam que há as empresas “quangos”, aquelas que têm uma semi-independência, mas dependem, em certa medida, dos recursos provenientes do Estado. Nesse mesmo cenário de proximidade com o poder público, há as parcerias público-privadas, uma espécie de organização híbrida entre mercado e Estado. A família, comunidade e organizações voluntárias também podem ser vistas nessa organização política, pois elas não sofrem com coerção estatal, sendo livre de restrições econômicas.

Também, podemos abordar a organização do mercado, a qual se molda de acordo com a interação entre consumidor e produtor, fincados na lei da oferta e da procura. O primeiro busca comprar o máximo com o mínimo; o segundo, a maior margem de lucro. Por fim, é importante mencionar a reorganização governamental. Trata-se da criação ou reconfiguração de repartições, sobretudo com descentralizações e desconcentrações, fenômeno que acontece com maior frequência em secretarias (municipais e estaduais) e ministérios.

Em síntese, é possível afirmarmos que, conforme o modelo NATO (HOOD, 1986), os *policy-makers* podem se utilizar das seguintes ferramentas: (a) conscientização, para influenciar no comportamento das pessoas por meio do apelo ao senso de dever moral (Nodalidade); (b) coerção, para evitar comportamentos mediante recurso a estímulos negativos (Autoridade); (c) premiação, para influenciar no comportamento pessoal

por meio de estímulos positivos (Tesouro); e (d) soluções técnicas, para influenciar no comportamento de maneira indireta (Organização).

Com base nessas circunstâncias, os *policy-makers* escolhem os instrumentos que serão utilizados na concretização da política pública. Nesse ponto, é importante destacar que cada instrumento vai exigir diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, e cada alternativa terá demandas e efeitos diferentes. Enfim, a escolha do instrumento pode definir o sucesso ou o fracasso de uma política pública. No próximo item, investigamos em que medida esse fenômeno se expressou na formulação da Política de Arborização Urbana de Mossoró. Afinal, a ferramenta escolhida interferiu na efetivação dessa Política Pública?

2 A POLÍTICA DE ARBORIZAÇÃO URBANA DE MOSSORÓ E O MODELO NATO

Arborização urbana não se resume ao plantio de árvores. Para o direito urbanístico, arborizar a cidade consiste em plantar árvores de modo organizado, observando as particularidades da fauna e da flora locais. São relevantes, nesse processo, o tipo de solo, a hidrografia, as questões climáticas, o relevo, entre outras características geográficas e sociais. Ou seja, como bem ponderam Marques e Marques (2011, p. 192), “o urbanismo está intimamente ligado ao bem-estar do cidadão, pois somente assim há de se cumprir o objetivo de uma reorganização do espaço urbano, que transcende o singelo conceito construção, alcançando os azaques referidos como Meio Ambiente”.

Cada cidade tem peculiaridades que vão nortear políticas de arborização, de modo a evitar problemas com trânsito de pessoas ou de veículos, danos a edificações e calçamentos, redes elétrica, telefônica e de esgoto, entre outros (SILVA, 2005).

Sobre os benefícios proporcionados pela arborização no meio urbano, Silva (2005) aponta a melhoria climática, porque as árvores interceptam a radiação solar e, conseqüentemente, conseguem diminuir a temperatura. A arborização também melhora a qualidade do ar, pois absorve gases prejudiciais ao ser humano e evita a erosão de solos, além de diminuir as enxurradas, que, se não controladas, carregam os nutrientes dos solos e os tornam inférteis. Somamos a isso a sua função de barreira acústica, pois abafa os ruídos frequentes nos espaços urbanos provenientes, sobretudo, de veículos e das indústrias. Por fim, a arborização melhora a estética

urbana. Bargos e Matias (2011, p. 185) apresentam um conceito de áreas verdes urbanas:

[...] um conceito para áreas verdes urbanas deve considerar que elas sejam uma categoria de espaço livre urbano composta por vegetação arbórea e arbustiva (inclusive pelas árvores das vias públicas, desde que estas atinjam um raio de influência que as capacite a exercer as funções de uma área verde), com solo livre de edificações ou coberturas impermeabilizantes (em pelo menos 70% da área), de acesso público ou não, e que exerçam minimamente as funções ecológicas (aumento do conforto térmico, controle da poluição do ar e acústica, interceptação das águas das chuvas, e abrigo à fauna), estéticas (valorização visual e ornamental do ambiente e diversificação da paisagem construída) e de lazer (recreação).

No mesmo sentido, ao conceituarem o que seria “área verde pública”, Benini e Martin (2011) ratificam a noção anterior, pois levam em consideração não somente aspectos ambientais, mas, também, os objetivos sociais, ecológicos, científicos e culturais. Ou seja, é um espaço público e um bem comum que devem atender a múltiplos interesses, sem deslocar-se dos parâmetros ecológicos e de sustentabilidade.

Por esses motivos, as cidades devem ter um plano de arborização, hábil a definir as estratégias e os procedimentos a serem adotados na execução de políticas ambientalmente sustentáveis, o que não significa impedir seu processo de industrialização e metropolização, mas contribuir para uma tomada de consciência ecológica. Desse modo,

[a] questão da sustentabilidade envolve diversos setores, senão todos, os segmentos da sociedade, Estado e empresas. Numa lógica da educação ambiental que gere conhecimento propulsor dos interesses de defesa do meio ambiente. A fixação das políticas passa não apenas pela discussão teórica, mas também pelo comprometimento dos mais variados setores envolvidos na causa ecológica (ARAÚJO; ARRUDA, 2010, p. 291-293).

Essas discussões também se fazem presentes na cidade de Mossoró, situada na região oeste do Estado do Rio Grande do Norte, com população de 259.815⁶ habitantes, sendo 237.241 (91,3%) na zona urbana, e 22.574 (8,7%) na zona rural (IBGE, 2010). Em virtude da localização geográfica no semiárido nordestino, a cidade recebe forte incidência de radiação solar. Em Mossoró, a temperatura e a umidade relativa do ar são, em média, de 27°C e 70%, respectivamente (IDEMA-RN, 2008).

Diante desse cenário, a partir do ano de 2006, o tema arborização

6 De acordo com a última estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2020, o contingente populacional de Mossoró/RN era de 300.618 habitantes (IBGE, 2020).

urbana ingressou na agenda política da cidade. A Lei Complementar Municipal n. 012/2006, que institui o Plano Diretor do Município de Mossoró, estabeleceu medida visando garantir a proteção ao meio ambiente natural e a boa qualidade de vida da população. A arborização, inclusive, passou a se constituir em um dos elementos que deveria ser considerado nos estudos de impacto de vizinhança (MOSSORÓ, 2006).

Ao conformar essas disposições do Plano Diretor, a Lei Municipal n. 2.678/2010 criou o Programa de Arborização Urbana, obrigando as concessionárias de automóveis, instaladas no município, a plantarem árvores. A explicação dessa obrigatoriedade reside no fato de que a atividade econômica está diretamente ligada à venda de automóveis, significativos emissores de dióxido de carbono (CO₂). De acordo com esse programa, elas eram compelidas a realizarem o plantio e a demonstrarem que o haviam feito.

Nos termos dessa lei, a cada dois carros novos vendidos, as concessionárias deveriam plantar uma árvore, compensando, assim, a emissão do dióxido de carbono (CO₂). Com isso, a intenção mais evidente era remediar os danos ambientais de maneira proporcional à quantidade de carros novos vendidos. Além disso, contribuir para a formação de contínuos florestais entre as unidades de conservação, minimizando os efeitos da emissão dos gases que contribuem para o efeito estufa.

Sem adentrar na análise da constitucionalidade formal, entendemos que o comando normativo se ajusta ao disposto na Constituição de 1988 em termos de proteção e promoção ao meio ambiente⁷ e de combate a todas as formas de poluição ambiental⁸ (BRASIL, 1988).

A lei estabelecia os locais e os procedimentos do plantio, além disso fixava multa para o caso do não cumprimento da obrigação. Assim, as árvores deveriam ser plantadas em áreas de preservação permanente, reservas florestais, parques e jardins, corredores ecológicos ou noutro ambiente ecologicamente apropriado, dentro do município, conforme designado pelo Poder Executivo e acompanhado pela Gerência Executiva da Gestão Ambiental (GGA). As infrações a esse regramento eram puníveis com multa, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada carro vendido sem a respectiva compensação de árvore (MOSSORÓ, 2010).

7 De acordo com o art. 225, *caput*, todas as pessoas têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para gerações atuais e futuras.

8 Art. 23, VI, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Logo que instituída, essa política provocou uma polêmica entre revendedores de veículos, especialmente com relação à definição do que seria considerado “concessionária de veículo”, bem como em relação à forma de cumprimento das exigências. Na intenção de resolver a controvérsia, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) instituiu a Resolução n. 011/2011 (MOSSORÓ, 2011b), regulamentando a matéria e pondo fim aos questionamentos e às dúvidas levantadas.

Conforme a resolução, “concessionária” era qualquer empresa que comercializasse veículos novos, seja ela revendedora autorizada ou multimarcas. Portanto, se o objetivo da lei era compensar a quantidade de dióxido de carbono (CO₂) que é lançado na atmosfera pelos veículos, não importava a natureza ou tipo da empresa, e sim se ela comercializa veículos.

A resolução estabeleceu, ainda, o prazo para cumprimento da obrigação e a possibilidade de sua conversão em materiais e serviços, que seriam utilizados na produção de mudas. Para concretização dessa alternativa, foi estabelecido que as concessionárias teriam o prazo não inferior a 30 dias e não superior a 90 dias corridos, a contar da data de entrega do relatório de vendas de automóveis, para apresentar à GGA o Relatório de Execução, comprovando a realização do plantio mediante registro fotográfico.

Segundo dados do Órgão de Gestão Ambiental do Município de Mossoró, no período de 02/12/2010 a 02/12/2011⁹, a aplicação da Lei Municipal n. 2.678/2010, resultou no plantio de 1.038 árvores, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Relatório de árvores plantadas por concessionárias de veículos (02/12/2010 a 02/12/2011)

Concessionária	Marca	Mudas
Dunas	Multimarcas	12
Bonsai	Mitsubishi	7
Porcino Import's	Suzuki	21
Dical	Multimarcas	31
Povel	Fiat	315
Canal	Ford	120
Victoire	Citroën	3
Motoeste	Honda	38
Saint Land	Multimarcas	22

Mare Premium	Multimarcas	36
J R Caminhões	Multimarcas	22
Urivel	Multimarcas	1
Victoire	Multimarcas	11
Porcino Import's	Multimarcas	26
Bonsai	Multimarcas	14
Porcino Autos	Multimarcas	19
Socel	VW	340
Total		1.038

Fonte: Mossoró (2011a).

Na perspectiva da conveniência e da oportunidade, o programa se revelou muito importante. A necessidade de aumentar a área verde do município de Mossoró pode ser observada a partir do trabalho de Arruda *et al.* (2013). O estudo desses autores analisou a área verde total e o número de habitantes de 4 bairros da cidade de Mossoró/RN: Centro, Doze Anos, Alto da Conceição e Ilha de Santa Luzia, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Áreas determinadas no estudo de cada bairro analisado no município de Mossoró (RN)

Bairro	Área do bairro (m ²)	Área das praças (m ²)	Área verde do bairro (m ²)	Área verde das praças (m ²)
Centro	919.503,14	28.770,97	39.023,86	7.310,31
Doze Anos	712.188,72	9.717,90	47.121,74	1.750,45
Alto da Conceição	823.672,68	6.366,74	66.282,35	1.945,46
Ilha de Santa Luzia	514.605,14	4.562,34	52.738,65	1.305,72
Total	2.969.969,68	49.417,95	205.166,60	12.311,94

Fonte: Arruda *et al.* (2013).

Esses dados podem ser bem visualizados nas figuras abaixo, que representam a área habitada e a área verde, bem como o centro urbano de Mossoró/RN, referente aos bairros que foram objeto da pesquisa.

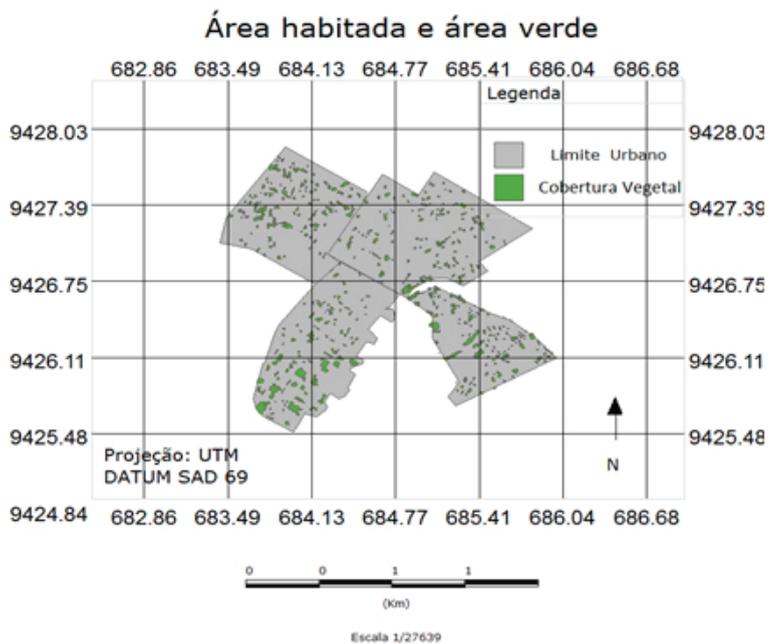


Figura 1 – Delimitação da área habitada e cobertura vegetal.

Fonte: Arruda *et al.* (2013).

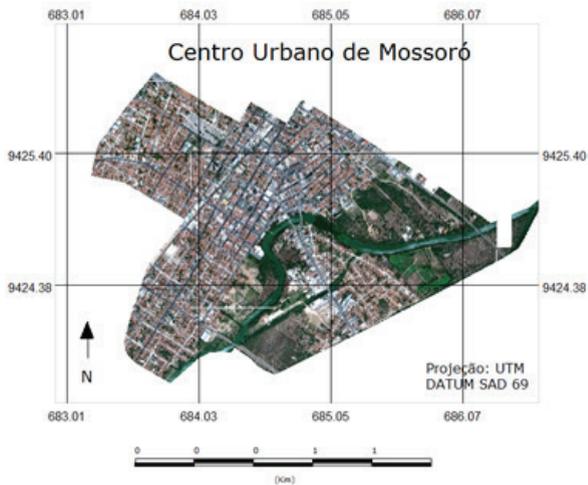


Figura 2 – Limite urbano estudado.

Fonte: Arruda *et al.* (2013).

A realidade desses bairros estudados por Arruda *et al.* (2013) deve ser visto como uma amostra relevante, pois engloba quatro dos bairros mais populosos da cidade de Mossoró/RN. Assim, foi possível percebermos que há um déficit de arborização nos bairros analisados, situação que poderia ter sido mitigada, em certa medida, por uma política de arborização, proporcionando uma mudança significativa nas características da cidade, com reflexos diretos na qualidade ambiental urbana.

Arruda *et al.* (2013) também demonstram, na tabela abaixo, que o Índice de Área Verde Total (IAVT) dos bairros indicados na Tabela 2 (Centro, Doze Anos, Alto da Conceição e Ilha de Santa Luzia) é de 0,57m²/habitante:

Tabela 3 – Índice de Área Verde Total (IAVT) nos bairros indicados na Tabela 2

População Estimada em 2012 para os bairros indicados na Tabela 2 (hab.)	IAVT (m ² /hab)
21.433	0,57

Fonte: Arruda *et al.* (2013).

O Índice de Área Verde Total (IAVT), amplamente difundido no Brasil e atribuído à Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), é de 12 m² por habitante (HARDER; RIBEIRO; TAVARES, 2006). Já a Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU, 1996) estabeleceu que esse índice deve ser de, no mínimo, 15 m²/hab.

Ainda de acordo com estudo de Arruda *et al.* (2013), o Percentual de Cobertura Vegetal (PCV) encontrado na cidade de Mossoró foi de 6,90%¹⁰, o que é muito inferior ao mínimo de 30%, recomendado para proporcionar um adequado conforto térmico em áreas urbanas. Ressaltamos que valores abaixo de 5% se assemelham a características climáticas de regiões desérticas, o que reforça a necessidade de políticas de arborização municipal (ARRUDA, *et al.*, 2013).

Tabela 4: Percentual de Cobertura Vegetal (PCV) do centro urbano de Mossoró

Área total dos bairros (m ²)	PCV (%)
2.969.969,98	6,90

Fonte: Arruda *et al.* (2013).

Mas essa política de arborização que, como ressaltado, representaria um elemento significativo para a ampliação da cobertura vegetal na cidade,

restou comprometida e foi descontinuada no ano de 2013, em razão da concessão de liminares em demandas ajuizadas pelas concessionárias, que passaram a questionar a constitucionalidade da Lei Municipal n. 2.678/2010. Um exemplo desse questionamento pode ser constatado no Processo n. 0103163-83.2013.8.20.0106¹¹, no qual foi concedida liminar determinando que o Município de Mossoró se abstinhasse de exigir o plantio de árvores em relação às concessionárias que figuravam no polo ativo da ação. A decisão foi confirmada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).¹²

No ano de 2019, ao julgar o mérito da Apelação Cível n. 2018.003825-5¹³, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) reconheceu a inconstitucionalidade formal da lei, sob o argumento de que foi extrapolada a competência da União e dos Estados para legislar sobre matéria de Direito Ambiental. De acordo com a Corte Potiguar, a Lei n. 8.723/1993 estabelece política para o controle da emissão de poluentes e autoriza governos estaduais e municipais a criarem planos específicos, normas e medidas adicionais de controle da poluição do ar para veículos automotores em circulação, bem como direciona o combate à poluição em relação aos veículos em circulação, e não ao plantio de árvores. Em nosso entendimento, essa decisão incorreu em equívoco hermenêutico, que será objeto de análise futura noutro artigo.

Será que esse questionamento judicial das concessionárias teria

11 A ação foi ajuizada pelas concessionárias Bonsai Comércio de Automóveis Ltda., Canal Automóveis Ltda., Porcino *Imports* Automóveis Ltda., Povel-Porcino Veículos Ltda., e Porcino Autos Comércio de Veículos e Peças Ltda. A medida liminar foi deferida pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública de Mossoró em 26/03/2013.

12 Ementa: Constitucional. Agravo de Instrumento. Tutela antecipada concedida no sentido de que o Município de Mossoró/RN, ora agravante, se abstinhasse de exigir das concessionárias de veículos, ora agravadas, o plantio de uma árvore para cada dois carros novos por elas vendidos, nos termos da Lei Municipal n. 2.678/2010. Constatação da presença dos requisitos necessários à medida. Verossimilhança da alegação, ante a inconstitucionalidade da referida norma por extrapolação da competência municipal mediante a invasão da competência concorrente da união, dos estados e do distrito federal para legislar sobre meio ambiente, prevista no art. 24, VI, da Constituição Federal. Fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da possibilidade de as concessionárias de veículos, ora agravadas, serem multadas, acaso não cumprissem com as determinações contidas na referida norma. Decisão que deve ser mantida por seus próprios fundamentos. Recurso conhecido e desprovido (TJRN, Agravo de Instrumento n. 2013.007082-5; Agravante: Município de Mossoró; Agravadas: Bonsai Comércio de Automóveis Ltda. e Outros; Relator: Des. Dilermando Mota; j. 26/09/2013).

13 Ementa: Apelação cível. Declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.678/2010, do Município de Mossoró, que ao implantar política de combate à poluição do ar mediante plantio de árvores por parte das concessionárias de veículos, invade competências de outros entes da federação. Leis semelhantes, inclusive, declaradas inconstitucionais por esta corte em sede de controle concentrado (adi n. 2017.003489-0). Sentença recorrida que não merece reparos. Apelo conhecido, mas desprovido (TJRN, Apelação Cível n. 2018.003825-5; Apelante: Município de Mossoró; Apelado: Socel Automóveis AFG Ltda.; Relatora: Desembargadora Maria Zeneide Bezerra; 02/07/2019).

decorrido de uma opção inadequada no momento da formulação da política pública? Antes de responder, precisamos nos lembrar de que:

[...] a formulação de políticas inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado. Ela envolve o reconhecimento de limitações, o que revela o que é inviável e, por implicação, o que é viável. Isso pode parecer óbvio, mas ainda não se reflete nas muitas propostas sobre o que os *policy-makers* deveriam estar fazendo, que muitas vezes deixam de reconhecer as limitações que restringem um curso de ação proposto (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 125).

Quando aplicado o modelo teórico NATO, constatamos que, na elaboração do plano mossoroense de arborização urbana, os formuladores recorreram a uma típica regulação de comando e controle e optaram pelo instrumento político da autoridade, alicerçada na coerção. Os *policy-makers* impuseram aos proprietários de concessionárias de veículos a obrigação de plantar árvores e fixaram multa para a hipótese de descumprimento do comando normativo.

Ocorre que, nesse caso seria mais eficaz, segundo o modelo NATO, a utilização dos instrumentos políticos baseados no “Tesouro”, por meio de premiação, na forma, por exemplo, de incentivos fiscais, sem prejuízo de outras ferramentas. Na perspectiva dos revendedores de veículos, diretamente afetados pelas disposições legais, a sanção premial (isenção tributária), pelo cumprimento da lei, seria recebida com simpatia. Já a sanção punitiva de multa por infração à lei nunca foi tolerada. Portanto, se os formuladores tivessem optado por incentivos financeiros no caso de cumprimento da política poderiam ter evitado a resistência e o questionamento jurídico que culminou no aniquilamento da política pública.

CONCLUSÃO

As Políticas Públicas devem ser compreendidas a partir de uma análise detalhada de cada uma das respectivas fases e elementos constitutivos, de modo a evitar que opções equivocadas comprometam a ação estatal conveniente e oportuna. Acerca da fase de formulação, o modelo NATO sugere a existência de um rol de instrumentos políticos à disposição do poder público, com vistas a formatar a melhor estratégia de implementação das medidas de enfrentamento e resolução dos problemas inseridos na agenda oficial.

Ao analisarmos a política de arborização urbana instituída no Município de Mossoró/RN, conforme a Lei Municipal n. 2.678/2010, constatamos

que a utilização da ferramenta política inadequada (autoridade, comando e controle, sanção punitiva) foi decisiva para gerar resistência e consequente impugnação judicial, causa imediata de sua descontinuidade. Mas poderiam ter sido adotados instrumentos ligados ao “Tesouro”, mediante a concessão de incentivos fiscais (sanção premial) que estimulassem a adesão “natural” aos comandos normativos.

Identificado esse deslize, o Município de Mossoró/RN poderá corrigi-lo a qualquer tempo. E, para isso, terá que recorrer a outros instrumentos políticos, sobretudo àqueles explicitados no modelo NATO. Ao dispor de pessoal, tempo e meios, basta recolocar o assunto na agenda oficial, já que as características climáticas da cidade demandam uma política de arborização.

Nessa nova política, poderiam ser adotadas campanhas de conscientização aptas a demonstrarem a importância da arborização para o bem-estar de todas as pessoas, de modo a minimizar a danificação das árvores e dos equipamentos que as protegem, além de distribuir mudas à população. Os formuladores poderiam recorrer, portanto, a ferramentas de Nodalidade e de Organização.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. M.; ARRUDA, D. B. Desenvolvimento sustentável: políticas públicas e educação ambiental no combate à desertificação no Nordeste. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 289-310, jan./dez. 2010. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/199>. Acesso em: 30 jun. 2020.

ARRUDA, L. E. V. *et al.* Índice de área verde e de cobertura vegetal no perímetro urbano central do município de Mossoró (RN). *Revista Verde*, v. 8, n. 2, p. 59-67, abr./jun., 2013. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/view/1831/1685>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BARGOS, D. C.; MATIAS, L. F. Áreas verdes urbanas: um estudo de revisão e proposta conceitual. *REVSBAU*, Piracicaba, v. 6, n. 3, p. 172-188, 2011.

BENINI, S. M.; MARTIN, E. S. Decifrando as áreas verdes públicas. *Revista Formação*, Presidente Prudente, v. 2, n. 17, p. 63-80, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do*

Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. *Lei n. 8.723, de 28 de outubro de 1993*. Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18723.htm. Acesso: 2 jun. 2021.

BUCCI, M. P. D. Políticas Públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997.

HARDER, I. C. F.; RIBEIRO, R. C. S.; TAVARES, A. R. Índices de área verde e cobertura vegetal para as praças do Município de Vinhedo, SP. *Rev. Árvore*, Viçosa, 2006, v. 30, n. 2, p. 277-282. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rarv/v30n2/a15v30n2.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

HOOD, C. *The tools of Government*. Chatham: Chatham House, 1986.

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IDEMA-RN – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO NORTE. *Perfil do Município de Mossoró*. Natal: IDEMA-RN, 2008. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000013950.PDF>. Acesso em 16 jun. 2020.

LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília, DF: UnB, 1981.

LOBODA, C. R.; ANGELIS, B. L. D. Áreas verdes públicas urbanas: conceitos, usos e funções. *Revista Ambiência*, Guarapuava, v. 1, n. 1, p. 125-139, jan./jun., 2005. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/viewFile/157/185>. Acesso em: 14 maio 2020.

MARQUES, C. A. M.; MARQUES, C. G. P. O direito urbanístico e o desa-

fio da gestão ambiental sustentável no município. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 189-210, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/232/191>. Acesso em: 29 jun. 2020.

MORO, D. A. As áreas verdes e seu papel na ecologia urbana e no clima urbano. *Revista UNIMAR*, Marília, v. 1, n. 2, set. 1976.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró. *Lei Complementar n. 012/2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Mossoró e dá outras providências. Mossoró: Câmara Municipal de Mossoró, 2006. Disponível em: http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6628_texto_integra. Acesso em: 13 maio 2020.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró. *Lei n. 2.678/2010*. Dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de automóveis plantarem árvores para mitigação do efeito estufa no município de Mossoró, e dá outras providências. Mossoró: Câmara Municipal de Mossoró, 2010. Disponível em: http://168.232.152.232:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/9191_texto_integra. Acesso em: 13 maio 2020.

MOSSORÓ. Gerência de Gestão Ambiental. *Relatório de árvores plantadas por concessionárias de veículos*. Mossoró: Gerência de Gestão Ambiental, 2011a.

MOSSORÓ. Conselho Municipal do Meio Ambiente. Resolução n. 011/2011-CONDEMA. Dispõe sobre as normas e procedimentos para execução do disposto na Lei 2.678/10. *Jornal Oficial de Mossoró*, Mossoró, ano IV, n. 91-A, 28 abr. 2011b.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. *Apelação cível n. 20180038255 – RN*. Declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal n. 2.678/2010, do município de Mossoró, que ao implantar política de combate à poluição do ar mediante plantio de árvores por parte das concessionárias de veículos, invade competências de outros entes da federação. Leis semelhantes, inclusive, declaradas inconstitucionais por esta corte em sede de controle concentrado (adi n. 2017.003489-0). Sentença recorrida que não merece reparos. Apelo conhecido, mas desprovido. Apelante: Município de Mossoró. Apelado: Socel Automóveis AFG Ltda. Relator: Desembargadora Maria Zeneide Bezerra. Natal, RN: 02 de julho de 2019. Disponível em: <https://pje1g.tjrn.jus.br/consultapublica/Consul>

taPublica/DetailProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=e1fa2da0f-45f31b4b281abea3ef832f4eb45dce8f4f96f4. Acesso em: 7 jun. 2021.

SBAU – SOCIEDADE BRASILEIRA DE ARBORIZAÇÃO URBANA. Carta a Londrina e Ibiporã. *Boletim Informativo*, v. 3, n. 5, p. 1-3, 1996.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed., São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, L. F. *Situação da arborização viária de espécies para os bairros Antônio Zanaga I e II, da Cidade de Americana/SP*. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura “Luis de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2005.

SIMON, H. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOARES, J. R. *Think tanks: organização sistêmica de conhecimentos relevantes a política pública no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 29 jun. 2020.

TEXEIRA, P. R. Políticas públicas em AIDS. In: PARKER, R. (org.). *Políticas, instituições e aids: enfrentando a epidemia no Brasil*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, 1997.

Artigo recebido em: 01/07/2020.

Artigo aceito em: 06/07/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

BRITO, L. G.; VIEIRA, E. E. M.; NOGUEIRA, J. A. Arborização urbana de Mossoró/RN: avaliação segundo o modelo NATO. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 41, p. 359-378, maio/ago. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1898>. 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://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/user/register>), seguindo-se os passos de submissão. Em caso de dificuldades, enviar e-mail para: veredas@domhelder.edu.br

A Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável não cobra taxas de submissão ou de processamento de artigos.

A Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável 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.

Os artigos devem, obrigatoriamente, utilizar a terceira pessoa gramatical (escrita científica).

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 destina-se à verificação do cumprimento destas Diretrizes para Autores; em caso de aprovação na primeira fase, o artigo será encaminhado para a avaliação cega por pares, sendo essa avaliação a segunda fase, na qual o artigo poderá ser aprovado, aprovado com correções obrigatórias ou rejeitado. É importante destacar que uma eventual aprovação não implica, necessariamente, que o artigo será publicado.

Em todos os casos, a decisão editorial e as avaliações serão enviadas por e-mail 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.

A fim de cumprir com a exigência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no que concerne à exogenia dos artigos, a *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento*

Sustentável evita publicar artigos cujos autores são vinculados a instituições de Minas Gerais, com exceção para aqueles vinculados à Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC).

DETECÇÃO DE PLÁGIO

Todos os artigos submetidos à Revista serão previamente analisados por um detector de plágio. Os artigos reprovados pelo detector serão minuciosamente analisados pela equipe editorial e, quando for o caso, esta 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, o endereço de e-mail, a 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. Na sequência, deve-se informar a afiliação.

Todos os autores e coautores devem informar o endereço eletrônico referente ao seu cadastro no ORCID.

Ex.:

Doutor em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Professor da graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC).

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 2 dias úteis, sob pena de rejeição do artigo.

Solicita-se que, antes de transferir o trabalho, sejam retirados do texto os dados que possibilitem a identificação do(s) autor(es) por parte dos pareceristas, bem como sejam apagadas as identificações em “Arquivo/Propriedades/Resumo” do Word, de modo 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 em que ao menos um dos autores seja vinculado exclusivamente a IES estrangeira;
- Artigos resultantes de pesquisas financiadas por órgãos de fomento;
- Artigos escritos em coautoria com professor permanente de Programa de IES de diferentes unidades 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 os 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 5 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 3 linhas devem ter recuo em 4,0 cm, fonte 10 e 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 40.000 e o máximo de 60.000 caracteres, incluindo 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, sendo recomendado que, antes da submissão, eles passem por um(a) revisor(a) de textos profissional. A *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável* reserva-se 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” durante o 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 emitida pelo detentor dos direitos autorais da imagem.

No caso de imagens sem a resolução exigida, o autor será notificado para fornecer nova imagem em 2 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 2 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.

UTILIZAÇÃO DE GRÁFICOS EM ARTIGOS

Gráficos inseridos no corpo dos textos devem ser exclusivamente nas cores preto e branco. Caso o gráfico não seja elaborado pelo autor, o autor deverá encaminhar por meio dos “Documento suplementares”, durante a submissão, a autorização de uso.

EXIGÊNCIAS PARA OS ARTIGOS

Autor:

Para artigos de um único autor, este deverá ter a titulação mínima de Doutor.

Coautoria:

O artigo poderá ter no máximo 3 coautores, sendo que ao menos 1 deles deverá contar com a titulação mínima de Doutor, sendo este creditado como autor principal. 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 3 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 3 dias úteis, sob pena de rejeição.

Palavras-chave:

Em número mínimo de 3 e máximo de 5 palavras, em ordem alfabética e grafadas em caixa baixa (exceto quando for indispensável o uso de caixa alta) 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:

- Os itens Introdução, Conclusão e Referências não devem ser numerados. 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, obedecendo à NBR 10520/2002, da ABNT. Ex.: (FIORILLO, 2013, p. 25). Cabe ressaltar que somente se deve indicar a paginação nos casos de citação direta (transcrição exata [ou tradução livre] do texto constante da fonte), exceto quando o texto original não for paginado. Para citações indiretas (paráfrases), basta indicar autor(es) e ano de publicação.

Introdução:

A Introdução deve tão somente introduzir o assunto a ser tratado no artigo, apresentando a visão do autor sobre o tema. Não deve, portanto, conter citações diretas ou indiretas.

Referências:

As referências devem ser dispostas em ordem alfabética pelo SOBRENOME do primeiro autor, no final do artigo e obedecer rigorosamente, em

todos os detalhes, à NBR 6023/2018, da ABNT, como nos exemplos:

- *Livro:*

FIORILLO, C. A. P. *Princípios do processo ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2013.

- *Capítulo de livro:*

SILVA, S. T. Responsabilidade civil ambiental. In: PHILLIPPI JR, A.; ALVES, A. C. *Curso Interdisciplinar de direito Ambiental*. Barueri: Manole, 2005. p. 425-464.

- *Artigo de periódico:*

DIAS, L. F. S. 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.

- *Matérias e reportagens disponíveis na internet:*

MORENO, A. C. Ministério da Saúde aceita pedido de secretarias e volta atrás em alterações no sistema sobre mortes por Covid. *GI*, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/03/24/secretarias-dizem-que-ministerio-aceitou-pedido-e-voltou-atras-em-alteracoes-no-sistema-sobre-mortes-por-covid.ghtml>. Acesso em: 25 mar. 2021.

STF DETERMINA investigação sobre venda de terra indígena pelo Facebook após reportagem da BBC. *BBC News Brasil*, 2 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56470136>. Acesso em: 25 mar. 2021.

Observações:

- Não usar traços (_____) para SOBRENOMES repetidos. Repetir o sobrenome. Ex.:

HEIDEGGER, M. *Ensaios e conferências (a questão da técnica)*. Petrópolis: Vozes, 2002.

HEIDEGGER, M. *Ser y tiempo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2005.

- Outros tipos de referências, não contemplados nos exemplos aqui exibidos, devem ser consultados na NBR 6023/2018, a qual deve ser seguida à risca.
- A exatidão e a 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 da temática escolhida e atualizadas. A au-

sência 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 e-mail 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 dias úteis.