
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. 42, Setembro/Dez. 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

Benjamin Miranda Tabak – Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Brasília-DF, Brasil. Cleide Calgaro – Universidade de Caxias do Sul (UCS) – Caxias do Sul-RS, Brasil. Clodoaldo Moreira dos Santos Junior – Universidade Federal de Goiás (UFG) – Goiânia-GO, Brasil. Danielle de Ouro Mamed – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) – Campo Grande-MS, Brasil. Eloi Martins Senhoras – Universidade Federal de Roraima (UFRR) – Boa Vista-RR, Brasil. Emerson Penha Malheiro – Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) – São Paulo-SP, Brasil. Felio José Bauzá Martorell – Universidad de las Islas Baleares (UIB) – Palma, Espanha. Fernanda Cristina Pierre – Faculdade de Tecnologia De Botucatu (FATEC) – Botucatu-SP, Brasil. Fulvia Helena de Gioia – Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) – São Paulo-SP, Brasil. Guilhardes de Jesus Júnior – Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) – Ilhéus-BA, Brasil. Jadsom Correia de Oliveira – Faculdade Sete de Setembro (FASETE) – Paulo Afonso-BA, Brasil. Jeaneth Nunes Stefaniak – Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) – Ponta Grossa-PR, Brasil. Júlio César Bernardes – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) – Florianópolis-SC, Brasil. Luis Renato Vedovato – Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS) – Campinas-SP, Brasil. Luiz Gonzaga Silva Adolfo – Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) – Gravataí-RS, Brasil. Marcelo Dias Varella – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) – Brasília-DF, Brasil. Márcio Ricardo Staffen – Faculdade Meridional (IMED) – Passo Fundo-RS, Brasil. Maria Cristina Cristina Zainaghi – Universidade Paulista (UNIP) – São Paulo-SP, Brasil. Maria de Fátima Schumacher Wolkmer – Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Criciúma-SC, Brasil. Nicolau Cardoso Neto – Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) – Blumenau-SC, Brasil. Patrícia Helena dos Santos Carneiro – Universidade Federal de Rondônia (UNIR) – Porto Velho-RO, Brasil. Paula Castro Silveira – L Instituto de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) – Lisboa, Portugal. Paulo de Bessa Antunes – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) – Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Pedro Chaves Baía Júnior – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA) – Belém-PA, Brasil. Sandra Maciel-Lima – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA) – Curitiba-PR, Brasil. Silvana Terezinha Winckler – Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ) – Chapecó-SC, Brasil. Vera Lucia da Silva – Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina – Florianópolis-SC, Brasil. Vera Lucia Rocha Souza Jucovsky – Universidade de Lisboa (UL) – Lisboa, Portugal. Wilson José Figueiredo Alves Junior – Centro Universitário de Araras “Dr. Edmundo Ulson” (UNAR) – Araras-SP, 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 **VIDA SEM DIGNIDADE? A BUSCA POR UM SENTIDO INTEGRATIVO EM DIGNIDADE PARA A NATUREZA, A CONDIÇÃO HUMANA E A CONDIÇÃO NÃO HUMANA**
LIFE WITHOUT DIGNITY? THE SEARCH FOR AN INTEGRATIVE SENSE OF DIGNITY FOR NATURE, THE HUMAN CONDITION AND THE NON-HUMAN CONDITION
Patryck de Araujo Ayala
Jaqueline Sousa Correia Schwendler
- 39 **DEVERES FUNDAMENTAIS IMPLÍCITOS NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – LEI N. 6.938/81**
FUNDAMENTAL DUTIES IMPLICIT IN THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY – LAW N.6.938/81
Rodrigo Bousfield
Filipe Bellincanta de Souza
- 65 **O TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES NA METRÓPOLE SÃO PAULO – BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS LEGAIS, CULTURAIS E CARACTERÍSTICOS DESSA ATIVIDADE (IN)SUSTENTÁVEL**
WILDLIFE TRAFFICKING IN METROPOLE SÃO PAULO – BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE LEGAL, CULTURAL AND CHARACTERISTICS OF THIS (UN)SUSTAINABLE ACTIVITY
Paulo Almeida
Vitor Calandrini
- 97 **SERRA DO CURRAL: SIGNIFICADOS E IMPORTÂNCIA DE PROTEÇÃO**
SERRA DO CURRAL: MEANINGS AND IMPORTANCE OF PROTECTION
Maraluce Maria Custódio
José Cláudio Junqueira Ribeiro
- 137 **TRABALHOS UBERIZADOS E PRECÁRIOS: DA PERIFERIA DOS DIREITOS À ESSENCIALIDADE DE SUAS ATIVIDADES EM TEMPOS DE PANDEMIA**
UBERIZED AND PRECARIOUS WORKS: FROM THE PERIPHERY OF RIGHTS TO THE ESSENTIALITY OF YOUR ACTIVITIES IN PANDEMIC TIMES
Jailton Macena de Araujo
Demetrius Almeida Leão

Sumário

- 167 **GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN EN COLOMBIA: EL CASO DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA**
ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF CONSTRUCTION AND DEMOLITION WASTE IN COLOMBIA: THE CASE OF THE DISTRICT OF BARRANQUILLA
Carlos Velásquez Muñoz
Gustavo Adolfo Bermejo Urzola
Liliana Zapata Garrido
- 199 **TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: (IN)ADMISSIBILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**
STRICTO SENSU MUNICIPAL ENVIRONMENTAL TAXATION: (IN)ADMISSIBILITY IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM
Jadson Correia de Oliveira
Luiz Augusto Agle Fernandez Filho
- 223 **O ACORDO DE ESCAZÚ/2018 COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**
THE ESCAZÚ AGREEMENT/2018 AS INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN BRAZIL
Girolamo Domenico Treccani
Olinda Magno Pinheiro
- 247 **A ÉTICA ECOLÓGICA E O GIRO ECODECOLONIAL: RUMO À ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL**
ECOLOGICAL ETHICS AND THE ECO-COLONIAL TURN: TOWARDS THE ECOLOGIZATION OF ENVIRONMENTAL LAW
Amélia Sampaio Rossi
Katya Kozicki
Ygor de Siqueira Mendes Mendonça
- 271 **DESARROLLO SOSTENIBLE & ECONOMÍA CIRCULAR: UN ESTUDIO DESDE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN CUBA Y BRASIL**
SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND CIRCULAR ECONOMY: A STUDY FROM THE ENTREPRENEURIAL SOCIAL RESPONSIBILITY IN CUBA AND BRAZIL
Alcides Francisco Antúnez Sánchez
Magno Federici Gomes
Ana Gorgoso Vázquez

Sumário

- 307 COVID-19, AS RELAÇÕES DA HUMANIDADE E AS NATUREZAS**
COVID-19, THE HUMANITY RELATIONS AND THE NATURES
Joaquim Shiraishi Neto
Thayana Bosi Oliveira Ribeiro
Ricardo Vinhaes Maluf Cavalcante
- 331 REGIME JURÍDICO DE MINERAÇÃO, RACIONALIDADE ANTINATURA E NEOEXTRATIVISMO**
MINING LEGAL SYSTEM, ANTINATURA RATIONALITY AND NEOEXTRACTIVISM
Nelson Camatta Moreira
Wagner Eduardo Vasconcellos
- 361 O FUTURO DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CUMPRIMENTO, PELO BRASIL, DAS METAS DO ACORDO DE PARIS**
THE FUTURE OF THE MERCOSUR-EUROPEAN UNION AGREEMENT UNDER THE PERSPECTIVE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: AN ANALYSIS BASED ON THE FULFILLMENT OF THE PARIS AGREEMENT GOALS BY BRAZIL
Luciane Klein Vieira
Gustavo Vinícius Ben
- 395 A (IN)EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DO ESPAÇO**
THE INEFFECTIVENESS OF INSTRUMENTS TO CONTROL THE USE AND OCCUPATION OF LAND AND SPACE
Bruno Soeiro Vieira

APRESENTAÇÃO

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, orgulhosamente apresenta mais um número da revista *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*.

Detentora do “Qualis A1”, melhor estrato avaliativo do Sistema da CAPES, este periódico científico apresenta mais uma coletânea de pesquisas de altíssimo nível intelectual, na convicção de que está contribuindo para a difusão do conhecimento.

Neste número, estão publicados textos de pesquisadores da Universidad del Norte (UNINORTE), na Colômbia, da Universidad de Granma (UDG), em Cuba, e da Universidad de Buenos Aires (UBA), na Argentina, bem como de instituições de ensino de todas as regiões de nosso país.

Com o artigo “Vida sem dignidade? A busca por um sentido integrativo em dignidade para a natureza, a condição humana e a condição não humana”, Patryck de Araujo Ayala, da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), e Jaqueline Sousa Correia Schwendler, do Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP), demonstram as ameaças existenciais à integridade da vida em todas as suas formas, aceleradas pela nova época geológica, o Antropoceno, e advindas da contemporaneidade, suscitando a necessidade de se propor uma relação de aproximação entre o Direito e a natureza, como condição indispensável ao enfrentamento de tais ameaças.

“Deveres fundamentais implícitos na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81” é o título do artigo escrito por Rodrigo Bousfield, da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), e Filipe Bellincanta de Souza, da mesma instituição. O texto percorre os substratos jurídicos, os conceitos, a tipicidade constitucional, a concretude, a estrutura e a tipologia os deveres fundamentais contidos na CRFB/88 que orientam a interpretação da Lei n. 6.938/81 – a Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil (PNMA).

Em “O tráfico de animais silvestres na metrópole São Paulo – Brasil: uma análise dos aspectos legais, culturais e característicos dessa atividade (in)sustentável”, Paulo Almeida e Vitor Calandrini, ambos da Universidade de São Paulo (USP), apresentam a pesquisa sobre o tráfico de animais

silvestres, apontando as maiores causas de perda de biodiversidade no mundo, sendo seu combate uma das metas descritas nos ODS 2030 (Meta 15.7).

No artigo “Serra do Curral: significados e importância de proteção”, Maraluce Maria Custódio, da Escola Superior Dom Helder Câmara (ES-DHC), e José Cláudio Junqueira Ribeiro, da mesma instituição, apresentam o símbolo, patrimônio natural, cultural e paisagístico de Belo Horizonte desde sua fundação. Os autores afirmam existir uma pseudocontradição entre sua importância ambiental e paisagística e sua importância econômica, que vem gerando inúmeros problemas em relação a sua proteção.

Jailton Macena de Araujo e Demetrius Almeida Leão, ambos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), escreveram o texto intitulado “Trabalhos uberizados e precários: da periferia dos direitos à essencialidade de suas atividades em tempos de pandemia”, ensinando que o futuro do trabalho uberizado no mundo e, especificamente, no Brasil, passa necessariamente pelas reflexões acerca dos impactos da pandemia da COVID-19 na sociedade global, refletindo sobre duas frentes claras: o surgimento de uma nova roupagem do capitalismo tecnológico e uma observação sobre a situação do próprio mercado de trabalho, sobretudo em relação aos momentos de grave retração econômica em países periféricos e no Brasil.

“Gestión ambiental de residuos de construcción y demolición en Colombia: el caso del Distrito de Barranquilla” é o artigo de Carlos Velásquez Muñoz, da Universidad del Norte (UNINORTE), Gustavo Adolfo Bermejo Urzola, da Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), e Liliana Zapata Garrido, também da UNINORTE. No texto, os autores sustentam que a geração de resíduos de construção e demolição na Colômbia vem aumentando, embora haja legislação regulamentadora sobre a gestão de tais resíduos. Todavia, afirmam que o ordenamento jurídico não é suficiente, o que se deve, em parte, a lacunas regulamentares e a comportamentos humanos equivocados.

“Tributação ambiental municipal: (in)admissibilidade no ordenamento jurídico brasileiro” é o artigo de Jadson Correia de Oliveira, do Centro Universitário do Rio São Francisco (UniRios) e da Universidade Católica do Salvador (UCSal), e Luiz Augusto Agle Fernandez Filho, também da UCSal. Os autores afirmam que o texto tem por finalidade compatibilizar os princípios constitucionais que fundamentam a tributação ambiental, observando-se as dificuldades técnico-legais para a implementação desses

instrumentos fiscais, no âmbito da competência tributária municipal, em face da ordem constitucional vigente.

Girolamo Domenico Treccani e Olinda Magno Pinheiro, ambos da Universidade Federal do Pará (UFPA), apresentam o texto “O Acordo de Escazú/2018 como instrumento de democracia ambiental e direitos humanos no Brasil”, que tem por objetivo analisar, na ótica do referencial teórico de um Estado Democrático, a importância da ratificação do Acordo de Escazú/2018, sobretudo para garantir a democracia ambiental brasileira.

“A ética ecológica e o giro ecodolonial: rumo à ecologização do Direito Ambiental” é o título do artigo de Amélia Sampaio Rossi, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Katya Kozicki, também da PUC-PR, e Ygor de Siqueira Mendes Mendonça, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). No texto, os autores ensinam que, no Brasil, o movimento ambientalista surgiu como uma resposta ao modelo de exploração colonial e à consequente degradação desenfreada do meio ambiente. Afirmam que, a partir de então, o processo histórico normativo das iniciativas legislativas ressignificaram a concepção de meio ambiente, de modo a sistematizar e constitucionalizar a proteção ambiental.

“Desarrollo sostenible & economía circular: un estudio desde la responsabilidad social empresarial en Cuba y Brasil” é o artigo de Alcides Francisco Antúnez Sánchez, da Universidad de Granma (UDG), Magno Federici Gomes, da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), e Ana Gorgoso Vázquez, da Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. O texto analisa o princípio legal do desenvolvimento sustentável e sua evolução em direção à economia circular, concomitantemente à implementação da responsabilidade social corporativa, comparando a situação de Cuba à do Brasil.

Joaquim Shiraishi Neto, Thayana Bosi Oliveira Ribeiro e Ricardo Vinhaes Maluf Cavalcante, todos da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com o artigo “COVID-19, as relações da humanidade e as naturezas”, acentuam o reconhecimento da pandemia do coronavírus como a mais recente manifestação de uma crise não apenas ambiental, mas, também, civilizatória.

Em “Regime jurídico de mineração, racionalidade *antinatura* e neoextrativismo”, de Nelson Camatta Moreira, da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), e Wagner Eduardo Vasconcellos, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), demonstram o regime jurídico da mineração

no Brasil, associado à compreensão histórica do processo colonização, a partir da perspectiva transmoderna de Enrique Dussel e do pensamento decolonial na América Latina.

Luciane Klein Vieira, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e da Universidad de Buenos Aires (UBA), e Gustavo Vinícius Bem, também da UNISINOS, com o texto “O futuro do Acordo Mercosul-União Europeia sob a ótica do desenvolvimento sustentável: uma análise a partir do cumprimento, pelo Brasil, das metas do Acordo de Paris”, buscaram analisar criticamente, sob o viés ambiental, a possibilidade de aprovação e colocação em vigência do Acordo de livre comércio celebrado entre a União Europeia e o Mercosul, em 2019.

Bruno Soeiro Vieira, da Universidade da Amazônia (UNAMA), com o artigo “A (in)efetividade dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e do espaço”, demonstrou como é fundamental que a ordem urbana seja efetivada e consiga contribuir para a construção de cidades (e metrópoles) mais sustentáveis, onde o direito à cidade se torne uma realidade.

A Dom Helder Escola de Direito, instituição de ensino de excelência, tem a alegria, encerrando o ano de 2021, de apresentar mais um número da revista *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, na esperança de vivermos em uma sociedade cada vez mais atenta às questões ambientais e a um desenvolvimento econômico saudável.

Elcio Nacur Rezende

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

VIDA SEM DIGNIDADE? A BUSCA POR UM SENTIDO INTEGRATIVO EM DIGNIDADE PARA A NATUREZA, A CONDIÇÃO HUMANA E A CONDIÇÃO NÃO HUMANA

Patryck de Araujo Ayala¹

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) |

Jaqueline Sousa Correia Schwendler²

Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP) |

RESUMO

As ameaças existenciais à integridade da vida em todas as suas formas, aceleradas pela nova Época geológica, o Antropoceno, e advindas da contemporaneidade, suscitam a necessidade de se propor uma relação de aproximação entre o Direito e a Natureza, como condição indispensável ao enfrentamento de tais ameaças, a partir de soluções coerentes e com objetivos prioritários. Nesse contexto, identifica-se como a principal dificuldade para a transformação a necessidade de se reconhecer (e considerar) aqueles que não possuem voz e exigem proteção por seu valor per se. Assim, este artigo propõe investigar em que medida, por meio do conteúdo de dignidade, poder-se-ia, também, oferecer proteção para a vida não humana. Dessa forma, a partir do método indutivo e da pesquisa bibliográfica, com aporte em modelos teóricos e fundamentos normativos sobre o tema, considera-se a dignidade como veículo de humanidade e não de pessoalidade, premissa sobre a qual se acentua o sentido de dignidade integrativa, em que tudo o que tem valor deve também possuir dignidade.

Palavras-chave: dignidade da vida não humana; dignidade humana; dignidade integrativa; valor intrínseco.

LIFE WITHOUT DIGNITY? THE SEARCH FOR AN INTEGRATIVE SENSE OF DIGNITY FOR NATURE, THE HUMAN CONDITION AND THE NON-HUMAN CONDITION

ABSTRACT

The existential threats to the integrity of life in all its forms, accelerated by the new Geological Era, the Anthropocene, and those arising from contemporaneity, raise the need for proposing a relationship of approximation between Law and Nature, as an indispensable condition to face such threats, from coherent solutions and with priority objectives. In this context, the main difficulty for transformation is identified as the need for recognizing (and considering) those who have no voice and demand protection for their value per se. Thus, this paper proposes to investigate to what extent one could also offer protection to non-human life through the content of dignity. In this way, based on the inductive method and on bibliographic research, supported by theoretical and normative models on the subject, dignity is considered as a vehicle of humanity and not of personality, a premise on which the sense of integrative dignity is emphasized, in which everything with value should also have dignity.

Keywords: *dignity of non-human life; human dignity; integrative dignity; intrinsic value.*

INTRODUÇÃO

No contexto de uma época geológica assim denominada como Antropoceno, a natureza e os animais, suscitam dos sistemas de direito, iniciativas de consideração para além de modelos teóricos baseados em abordagens éticas, ou ainda, baseadas em um imperativo de compaixão que oriente deveres da comunidade humana. Requer-se, nesse contexto, uma consideração por meio de sua inclusão como partes de uma mesma comunidade de justiça.

Na atual configuração dos sistemas jurídicos de diversos Estados-nação, bem como do direito internacional público, a condição humana se encontra posicionada com prioridade para o fim de se justificar um conteúdo para a dignidade. Tal fenômeno decorre não somente de modelos teóricos hegemônicos que orientam a definição de um conteúdo para a dignidade, estabelecendo relação direta com um imperativo moral e jurídico emergente dos contextos pós-guerras, mas também da necessidade de uma resposta para conter estados de violações sistemáticas à identidade existencial da condição humana.

Embora, neste momento, diversas cartas constitucionais endossem os conteúdos de dignidade, seja como valor, seja por meio da definição de direitos a ela vinculados, sendo visível uma realidade na qual um mínimo de dignidade seria um valor universal comum, não poderia ser verdadeiro que a definição de seu conteúdo também pudesse ser comum. Cada comunidade de justiça detém liberdade para acomodar a concepção de dignidade de acordo com suas particularidades.

Diante desse cenário no qual a dignidade aproxima-se da condição de um imperativo de proteção (comum) da condição humana, este trabalho propõe investigar, por meio do método indutivo e de pesquisa bibliográfica, em que medida seria possível, por intermédio da dignidade humana, também oferecer proteção para a vida não humana, partindo-se da premissa de que a vida, seja de que natureza for, *deve ser sempre protegida*.

Para o desenvolvimento do problema, o texto encontra-se organizado ao longo de quatro seções que se valem de estratégias de descrição (primeira parte), justificação (segunda e terceira partes) e proposição (quarta parte).

Em um primeiro momento, busca-se traçar conexões gerais sobre o tema, de modo a descrever o conteúdo de dignidade nos sistemas de direito. Tais conexões serão apresentadas para sustentar, em um primeiro

momento, o argumento hegemônico de que a dignidade só teria sentido na medida em que proteja o homem e, por conseguinte, assegure o desenvolvimento da condição humana.

A segunda parte, por sua vez, dedica-se a apresentar uma possível mudança de tal paradigma jurídico por intermédio de instrumentos internacionais, transformações normativas e constitucionais, e experiências jurisprudenciais, para justificar que aquele modelo hegemônico se encontra exposto à iniciativas transformadoras. Percebe-se, em semelhante cenário, que as vidas que importam para o Direito já não se restringem mais às vidas humanas.

A terceira parte demonstra, no contexto de uma época geológica denominada como Antropoceno, o porquê da mudança de paradigma dos sistemas de direito com relação às outras dimensões da vida, natureza e animais não humanos. Sustenta-se que semelhante mudança pode ser justificada, entre outros argumentos, como uma necessidade de se organizar estratégias para o fim de se atribuir valor jurídico à condição daqueles que não possuem voz. Para o fim de se viabilizar a transformação dos modelos jurídicos nessa direção, propõe-se que o valor intrínseco não pode ser ignorado como caminho para atribuir um sentido em dignidade para a comunidade não humana.

Na última parte justifica-se um sentido de dignidade que alcance e se estenda para todas as demais formas de vida, e que esteja orientado pelas seguintes premissas: a) O primado da dignidade deve conduzir-se pela concepção de que tudo o que tem valor tem dignidade; b) Se todas as vidas possuem valor, elas merecem respeito e, conseqüentemente, devem possuir dignidade; c) O reconhecimento de que todas as formas de vida possuem dignidade pode ter seu sentido justificado a partir de uma concepção de *dignidade integrativa*. Nessa concepção, os valores protegidos – vidas humanas, vidas não humanas e a própria natureza – apresentam-se em unidade, embora sejam interdependentes.

1 A CONCEPÇÃO DE DIGNIDADE NOS SISTEMAS JURÍDICOS

Na exegese do tema da dignidade, embora não sejam as únicas, duas perspectivas podem ser destacadas: a tradição cristã e a filosofia kantiana. Foi sobretudo no discurso religioso, justificado na ideia de superioridade do homem em face das demais criaturas por sua semelhança com Deus,

que o conteúdo jurídico de dignidade da pessoa humana encontrou suas primeiras tessituras (SARMENTO, 2016, p. 51). É no livro sagrado dos cristãos, a Bíblia, que se encontra a máxima dessa hierarquia, a qual coloca o homem acima das demais criaturas. Em Gênesis, primeira parte do Velho Testamento, há uma imposição divina do homem em face às demais vidas na terra, na qual a comunidade humana é apresentada como aquela que deve possuir o domínio sobre “[...] os peixes do mar, as aves do céu, os animais domésticos, todas as feras e todos os répteis que rastejam sobre a terra” (GÊNESIS, 1969, 1:26).

Essa concepção hierárquica do homem sofreu alteração de paradigma quando foi transposta para o contexto da filosofia, a qual, apartando-se da religião, possibilitou novos contornos a partir da prioridade para a autonomia da razão. Na filosofia, o tema da autonomia ganhou delineamentos de Galileu Galilei, René Descartes e Francis Bacon, com a eclosão de uma teoria fundamentada em procedimentos *empíricos-rationais*, conforme destaca Edgar Morin (2005, p. 24).

É também no Iluminismo que o pensamento de Immanuel Kant (1975) consolidou sua filosofia moral de dignidade, repercutindo com mais intensidade, especialmente na afirmação de um conteúdo jurídico, como destacam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014, p. 70). Em sua fundamentação da metafísica dos costumes, Immanuel Kant (1975, p. 213-238) trabalha com três componentes que permitem compreender o seu raciocínio: razão, liberdade e autonomia. Assim, independentemente de qualquer pacto, todo indivíduo dotado de capacidade racional é *um fim em si mesmo*, ou seja, se é racional, é livre, e se é livre, possui autonomia.

Na concepção kantiana, a autonomia da vontade é o elemento que distingue o ser humano dos demais seres, porque “é o fundamento da dignidade da natureza humana e de toda natureza racional” (KANT, 1975, p. 213). O homem é, desse modo, o centro orientador da concepção de dignidade, uma vez que possui valor intrínseco.

A realidade de destruição massiva, de violação sistemática das liberdades humanas, e de degradação da condição humana, a qual foi materializada nos períodos de guerra, pôde ser compreendida, historicamente, como um motor relevante para justificar um esforço reconstrutivo de uma nova ordem jurídica. Nessa nova ordem jurídica se deveria considerar, em uma posição angular, um valor distintivo que identificasse uma humanidade que não mais poderia ser rompida ou violada pelas nações e pelos próprios homens. É nesse contexto que se assiste a uma iniciativa global de

reestruturação de conteúdo para os direitos humanos, e nele também se fez urgente a abertura dos sistemas constitucionais para valores como a dignidade (PIOVESAN, 2012, p. 41). Em resumo, após “sofrimentos indizíveis à humanidade” (BRASIL, 1945), o sentimento sobre o dever de proteger a pessoa humana passou a ser cultuado no íntimo de diferentes povos e nações. Desse modo, proteger a figura humana, após a barbárie presenciada e fomentada pela humanidade, tal qual pondera Ingo Sarlet (2005, p. 180), revitalizou e universalizou o primado da filosofia kantiana.

Nesse contexto, é importante mencionar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), dentre todos os movimentos e instrumentos normativos do pós-guerra, foi quem consolidou, na plataforma internacional, um modelo de proteção para a pessoa humana, no qual a igualdade e a dignidade são valores que devem ser reconhecidos e atribuídos a todos os seres humanos, sem quaisquer distinções. Ao mesmo tempo em que o documento internacional define tal concepção contemporânea para os direitos humanos, também acolhe a dignidade da pessoa humana e a posiciona como valor central do texto, que passou a se apresentar, por outro lado, como inspiração para os textos constitucionais *a posteriori* (PIOVESAN, 2003, p. 188).

Na mesma direção, Cármen Lúcia Antunes Rocha (2009, p. 72) destaca o fato de a dignidade da pessoa humana ter se infiltrado no constitucionalismo contemporâneo, o que, segundo a autora, passou a ser “[...] princípio e fim do Direito contemporaneamente produzido”. Assim, a dignidade humana, ao se impor como reação ao período do segundo pós-guerra mundial, consagrou-se como um valor compartilhado por distintas nações.

Embora se tenha demonstrado que um imperativo de proteção e de desenvolvimento da dignidade humana tenha se integrado no contexto da juridicidade global, em uma direção expansiva, é conveniente avaliar, quais são as consequências que decorreram de se afirmar que tal imperativo é universal. Se proteger e desenvolver a dignidade é um imperativo universal, é preciso compreender até onde o conteúdo de dignidade é alcançado.

1.1 Dignidade: um valor universal, porém antropocêntrico?

Ao tratar da universalidade do conceito de dignidade, Ingo Sarlet (2005, p. 180) explica que, mesmo havendo um conceito de dignidade universal, o qual se apresenta como expressão de consensos de pessoas e de lugares diversos, não seria possível evitar adversidades ou mesmo

conflitos. É inegável, pois, a ambiguidade e a porosidade do conceito jurídico de dignidade (ROCHA, 2009, p. 73).

Nesse sentido, Aharon Barak (2015, p. 101-112; p. 137-143) oferece contribuição a esse tema ao afirmar que toda sociedade terá uma posição sobre o conceito de dignidade humana e sobre o significado do que é *ser humano*, ainda que a dignidade possua aspectos universais que influenciarão qualquer democracia. Não obstante, outros aspectos são refletidos, como a história de cada sociedade, a cultura e a experiência humana. Assim, são esses os fatores, como reitera Aharon Barak, que contribuem para a identidade de como se concebe o que seja a dignidade.

A essa mesma linha do pensamento parece ter se filiado Ronald Dworkin (1998, p. 135), para quem qualquer sociedade civilizada possui padrões e convergências sobre o que constitui dignidade, sendo estes, critérios mutáveis conforme o local e as circunstâncias históricas. Boaventura de Sousa Santos (1997, p. 18), por sua vez, pondera que a conflitualidade em torno do tema da universalidade pode ter sua razão de existir não só no conceito de direitos humanos, senão na própria noção de dignidade, pois, embora ambos os institutos reflitam pressupostos ocidentais, todas as culturas possuem concepções de dignidade.

Em todo caso, independentemente do conteúdo jurídico tutelado em dignidade pelos Estados-nação, na plataforma internacional já se encontra consolidada a proteção mínima no que diz respeito à dignidade, sem a qual a matéria perde a sua razão de ser: proteger a condição humana contra atos atentatórios à sua incolumidade física, psíquica, social e econômica. Em outras palavras, pode-se afirmar que é ela, enquanto valor, que atrai a realização dos direitos do homem (SILVA, 1998, p. 94).

Desse modo, é possível argumentar que o conteúdo de dignidade pode ser diferente não apenas na sua concepção, mas também no modo de seu reconhecimento pelo Estado (de Direito). Entretanto, há que se considerar a influência da concepção ocidental sobre o conteúdo de dignidade nos sistemas de direitos, uma vez que, na DUDH, está consolidado um mínimo do que necessita ser respeitado em dignidade, qual seja proteger a pessoa humana contra atos atentatórios ao seu valor intrínseco.

Nessa perspectiva, é importante mencionar que, nos últimos 50 anos, como destacam Erin Daly e James May (2015, p. 55-73), a dignidade entrincheirou-se em sistemas constitucionais de todo o mundo, seja como um valor fundamental, seja como um direito autônomo ou um direito associado a interesses particulares (por exemplo, trabalho) ou segmentos

da população (mulheres, pessoas com deficiência, pessoas sob custódia do Estado, etc.). Além disso, observa-se que mais de 160 nações incluem a dignidade de algum modo em seus textos constitucionais e dificilmente uma nova constituição é adotada sem ela.

Assim, as implicações quanto ao conteúdo de dignidade dependem do modo como o tema é recebido e considerado pelas Constituições nacionais. Na sistematização de Aharon Barak (2015, p. 103-112; p. 137-143), o reconhecimento da dignidade pode acontecer de duas formas: a) dignidade como um valor constitucional; e b) dignidade como um direito constitucional.

De forma ilustrativa, pode-se registrar que o Tribunal Constitucional Colombiano concluiu pela dupla natureza do conteúdo de dignidade, que pode se apresentar, tal como foi descrito por Aharon Barak, como valor e como direito. Na sistematização realizada pelo tribunal, a dignidade foi compreendida: a) como autonomia ou como possibilidade do ser humano de decidir sobre um projeto de vida, bem como de se autodeterminar de acordo com seus anseios e desejos; b) como implicada a certas condições materiais concretas da vida; e c) como valor intangível da integridade física e moral. Na compreensão de Erin Daly (2012, p. 49), ao caracterizar essas três dimensões, o tribunal corroborou a máxima de “viver como se deseja, vivendo bem e vivendo sem humilhação”.

Essas disposições demonstram e bem ilustram a compreensão conflituosa que se estabelece em torno de uma pretensão de conteúdo universal para a dignidade. Tal como é descrito pela filosofia kantiana, esse mínimo estabelecido na plataforma internacional e nas Constituições de diversos países encontra-se vinculado à condição humana e aos seres humanos. É o homem o objeto protegido e o centro do conteúdo de dignidade nas sociedades contemporâneas. Portanto, está em destaque seu conteúdo antropocêntrico.

Conforme explicam José Rubens Morato Leite e Maria Leonor Ferreira (2004, p. 28-29), o antropocentrismo caracteriza-se por sua preocupação única e exclusiva como o bem-estar do homem, uma visão que legitima sua superioridade sobre os animais e a própria natureza. É, então, o homem que possui capacidade para compor e deliberar as regras do contrato social de John Rawls (NUSSBAUM, 2013, p. 80). Por essa lógica, todos aqueles que são livres e racionais têm os atributos necessários para compor uma comunidade de justiça e, por conseguinte, têm dignidade.

Pelo exposto, o conteúdo de dignidade faz sentido, primeiro, na

proteção da vida humana, pois tanto como valor quanto como direito, sua importância tem sido desenvolvida pelos sistemas jurídicos, preponderantemente, para o fim de se prevenir e reparar danos à condição humana.

Desse modo, em um cenário onde a dignidade faz sentido para proteger o homem, questiona-se se esse mesmo conteúdo poderia também fazer sentido para proteger outras formas de vida. De outra forma também é relevante indagar-se como esse sentido poderia ser alcançado se a concepção jurídica de dignidade ainda é antropocêntrica.

A busca pela compreensão de uma concepção de dignidade compatível com a proteção para todas as formas de vida perpassa pelo sonho inspirador transcendido pela dignidade. É dizer, conforme expõe, Daniel Sarmento (2016, p. 340), o de uma sociedade na qual todos sejam tidos como nobres. Dessa forma, a próxima seção terá por objetivo justificar *o valor de todas as formas de vida* como um imperativo atributivo de dignidade.

2 A MUDANÇA DE PARADIGMA NOS SISTEMAS JURÍDICOS: A DIGNIDADE PARA ALÉM DA VIDA HUMANA

Como foi demonstrado na seção anterior, os sistemas de direito adotam ou se inspiram de algum modo, em *um mínimo em dignidade* para justificar a proteção por meio de direitos. Nessa seara, questiona-se como a dignidade pode fazer sentido perante um objetivo de proteção da natureza, e perante um segundo objetivo, de proteção de outras formas de vida se a sua orientação protetiva nos sistemas de direitos é, *prima facie*, antropocêntrica.

A Carta Mundial para a Natureza (ONU, 1982), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, externa um anseio por respeito a todas as formas de vida, suscitando que “toda forma de vida é única, garantido o respeito, independentemente de valer a pena para o homem, e, a conceder outros organismos tal como reconhecimento, o homem deve ser guiado por um código moral de ação”. Dessa disposição, alguns elementos importantes merecem consideração: vida, respeito, reconhecimento e moralidade das ações.

Mais recentemente, a Carta da Terra (UNESCO, 1992), subscrita em 2000 no Palácio da Paz em Haia, Holanda, pressupôs a necessidade do cuidado e respeito pela comunidade da vida. O princípio 1º estabelece o reconhecimento de que todos os seres são interligados e cada forma de vida tem seu valor, independentemente da sua utilidade para o ser humano.

Embora o documento não tenha o *status* jurídico nem mesmo de *soft law*, ele representa o consenso de pessoas, e de organizações sociais de todas as partes do mundo, as quais colaboraram de forma plural na atividade de sua redação (BOSSERMANN; TAYLOR, 2018, p. 171-173).

Na mesma direção, em 2010, a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra adotada em Cochabamba, Bolívia, assegura que a natureza é um “ser vivo, uma única comunidade, indivisível”, endossando um sentido de valores independentes, mas coexistente entre si, nos quais os direitos são “fonte da mesma existência” e todos os seres são deles titulares (BOLÍVIA, 2010). A limitação dos direitos deve ocorrer, desse modo, em detrimento dos direitos de outros seres, possibilitando a resolução de um possível conflito sem danos à integridade, ao equilíbrio e à saúde da mãe terra.

Sob uma perspectiva constitucional, algumas mudanças integrativas também podem ser descritas. Em 2002, a Alemanha tornou-se o segundo país membro da União Europeia a garantir dignidade para além do ser humano, obrigando, por meio de sua lei fundamental (1949), a proteção da condição não humana, ao incluir o excerto *e animais*, à cláusula que trata dos fundamentos naturais da vida. Com isso a disposição constitucional reforçou o conteúdo do art. 90 do Código Civil Alemão de 1990, o qual já assegurava que os “animais não são coisas, eles são protegidos por leis especiais” (ALEMANHA, 1990).

De um modo pouco mais abrangente, também é possível registrar o movimento na Suíça como uma experiência que conseguiu definir complexa e diferenciada proteção para a vida não humana, pois consagra, em sua Constituição, disposição especial. Além de possuir uma disposição constitucional – art. 80 – que se refere ao bem-estar e às ofensas à integridade dos animais vivos, o texto suíço consagra a descrição da *dignidade da criatura* em seu art. 120³.

Trata-se da manifestação de um biocentrismo único em todo o mundo, onde o termo *criatura* refere-se a todo ser vivo (CAMENZIND, 2013, p. 279). Na concepção de Vanessa Gerritsen (2013, p. 7-8), embora tenha sido assertivo o comando constitucional de proteção da dignidade – e não da vida –, respeitar os animais como seres vivos dotados de valor intrínseco ainda é um desafio restrito a um mínimo exitoso, quando não ignorado na Suíça.

Da mesma forma, a Constituição do Equador de 2008 definiu, em seu

3 Em conformidade com o texto constitucional, o Código Civil da Suíça determina, em seu art. 641, que os animais não são coisas.

art. 71, a natureza ou *Pacha mama* como detentora do “[...] direito à existência, manutenção e à regeneração de seus ciclos, funções e processos evolutivos” (ECUADOR, 2008). Porém, o reconhecimento de direitos à natureza não resolveu o conflito, uma vez que as inúmeras incoerências legislativas a tratam sob a condição de objeto (MARTINEZ; ACOSTA, 2017, p. 2930-2934). Assim, a aplicação prática da previsão normativa ainda é incipiente, de modo que a ética biocêntrica apresenta-se tímida em face da jurisprudência do Tribunal Constitucional equatoriano. Essa tendência foi revista apenas recentemente, por meio de duas decisões de seu tribunal constitucional⁴, nas quais se destaca a segunda, no assim denominado caso Los Cedros. Nesta ocasião o tribunal afirmou que, ao lado dos direitos humanos, a Constituição equatoriana, reconhece, de fato, direitos da natureza. Esses direitos complementam os direitos humanos, com eles não se confundem, e protegem ecossistemas e os processos naturais em si mesmos. (ECUADOR, 2021b).

Nesse mesmo sentido, há registros expansivos de um movimento de transformação sobre a valoração da condição não humana no contexto de uma comunidade de justiça. Desde 2010 até o momento, países como Bolívia⁵, França⁶, Índia⁷, Espanha⁸, Portugal⁹ e, mais recentemente, Uganda¹⁰ situam uma expansão da moralidade dos sistemas de direito para reconhecer que outros valores também são merecedores de proteção.

Em 2017, o Supremo Tribunal de Justiça colombiano, após a decisão proferida pelo tribunal constitucional, reconhecendo o rio Atrato como “sujeito de direitos à proteção, conservação e manutenção e à restauração ao encargo do Estado e das comunidades étnicas”, recebeu, apreciou e deferiu o pedido de liberdade em face do *habeas corpus* AHC 4806-2017, impetrado pelo urso Chuchó. Na ocasião, a justificativa da decisão de

4 A primeira decisão foi proferida no caso n. 22-18-IN (ECUADOR, 2021a).

5 A Lei dos Direitos da Mãe Terra considera que a Mãe Terra é “sagrada” e um sistema vivo dinâmica (BOLÍVIA, 2012).

6 O Código Civil da França, alterado em 16 de fevereiro de 2015, dispõe, em seu artigo 515-14, que os animais são seres vivos dotados de sensibilidade (FRANCE, 2015).

7 A Lei n. 135-B, que entrou em vigor em 23 de maio de 2014, tornou a Índia o primeiro país asiático a proibir a venda e importação de cosméticos testados em animais (ÍNDIA, 2014).

8 Em 2015, a Espanha realizou uma série de alterações no Código Penal. Desde 2015, vigora o aumento de molduras penais para atos atentatórios à integridade dos animais. Há, por exemplo, a criminalização de condutas que impliquem em “exploração sexual” dos animais (ESPAÑA, 2015).

9 Em Portugal, houve, em 2016, alteração do status jurídico dos animais. O Código Civil reconheceu a figura do animal enquanto “ser dotado de sensibilidade e objeto de relações jurídicas” (PORTUGAL, 2016).

10 O parlamento de Uganda reconheceu os direitos fundamentais da Natureza para ser, evoluir e regenerar na nova Lei Nacional do Meio Ambiente de 2019 (UGANDA, 2019).

libertação do urso do zoológico de Barranquilla encontrou respaldo em uma “moralidade universal, uma ordem pública ecológica global, outorgando o respeito que merecem [...]” (COLOMBIA, 2021), como reiterou o juiz Villabona.

Também na esteira da proteção da condição não humana, em 2019, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar o caso de guarda de animal silvestre, decidiu pela não reintegração do animal ao *habitat* natural. Em razão do bem-estar animal, a decisão fundamentou-se em uma perspectiva ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2019). e assim a Corte, ao trilhar por essa compreensão, fez adesão ao novo paradigma jurídico biocêntrico (SARLET e FENSTERSEIFER, 2019).

Também em 2019, o Tribunal Supremo de Bangladesh reconheceu o rio Turag como entidade viva e com direitos. A decisão foi embasada na doutrina da *public trust* e, por isso, considerou a responsabilidade do governo em proteger os rios. Dessa forma, o Tribunal, seguindo a decisão do rio Whanganui da Nova Zelândia¹¹, além de declarar o rio Turag detentor de direitos, também designou a Comissão Nacional de Proteção do Rio (NRPC) como sua guardiã.

No mesmo ano, o Conselho Tribal de Yurok aprovou a Resolução n. 19-40 e estabeleceu direitos para o rio Klamath, a saber “o de existir, florescer e evoluir naturalmente”. Assim, o rio, por meio do documento que enfatiza ser uma notificação por escrito aos Estados Unidos e ao Estado da Califórnia, passou a ter legitimidade em ações contra entidades violadoras da sua integridade.

Em um contexto geral, ambos os documentos e decisões demonstram a existência de um movimento jurídico, cujo anseio pode ser sintetizado na tentativa de integrar a natureza e a condição não humana. Para além de um dever moral de “amor ou compaixão dos seres humanos”, como dispensou John Rawls em sua teoria de justiça (RAWLS, 2016, p. 601-602), o que está sendo posto em evidência é a existência de outros valores que já não podem ser protegidos apenas e tão somente na medida em que se protege a condição humana.

Por que esses documentos retratam uma transformação na direção de uma preocupação com outras formas de vida para além da condição humana? A resposta para essa mudança nos sentidos jurídicos pode ser mais bem compreendida a partir de um cenário de limites descritos na época

¹¹ Por meio de acordo celebrado entre a comunidade de aborígenes do rio Whanganui e o governo da Nova Zelândia, o Rio Whanganui foi reconhecido como sujeito de direitos (NEW ZEALAND, 2017).

geológica denominada por Antropoceno. A proposta, que será desenvolvida na próxima seção, é justificada pelo fato de que as relações jurídicas modernas também podem ser compreendidas como lugares para engajar a luta por reconhecimento, pois, na consideração de Axel Honneth, viver com direitos suscita a oportunidade de viver com autorrespeito (HONNETH, 2003, p. 183-196).

3 ANTROPOCENO COMO ÉPOCA DE LUTAS: A JUSTIFICATIVA DA MUDANÇA E O RECONHECIMENTO DA VIDA NÃO HUMANA

Paul Crutzen (2002), laureado com o Prêmio Nobel em 1995, evidenciou que os seres humanos alteraram os sistemas atmosférico, geológico, hidrológico e biosférico do sistema terrestre. Nessa perspectiva, é importante ressaltar que o ponto de não retorno e a não resiliência de processos ecológicos essenciais caracterizaram a sucessão do Antropoceno ao Holoceno, período iniciado há aproximadamente 10.000 anos atrás.

Enquanto, no Holoceno, a estabilidade e o equilíbrio eram as características de um planeta considerado até então detentor de recursos infinitos, no Antropoceno, por sua vez, reconhece-se que há limites planetários, e estes delimitam as tomadas de decisão, e as ações sobre o uso e o consumo de recursos naturais em um cenário de perda da biodiversidade, mudanças climáticas e perturbação dos fluxos biogeoquímicos (STEFFEN *et al.*, 2015).

É fundamental destacar que essa mudança no *status quo* do planeta trouxe implicações não somente sobre a viabilidade do desenvolvimento da vida humana, senão sobre todas as outras dimensões da vida. Há fragilização e ameaça à integridade da vida em todas as suas dimensões. Não por outra razão, emerge nesse cenário a necessidade de reformulação do valor, inclusive moral, que se atribui à natureza (AYALA, 2018, p. 148).

Nesse cenário, o Direito passa a lidar com problemas de justiça ecológica, em que a Biogeia – Vida e Terra – se posiciona como novo sujeito o qual passa a se fazer ouvir por aqueles que antes encobriam a sua voz (SERRES, 2017, p. 60-65). Porém, para além de estratégias jurídicas, é preciso que, nessa nova época, tais iniciativas representem uma realidade de transformação que não se limite à mera definição de modelos teóricos.

Deve-se ter espaço para uma ação transformativa, de modo que seja possível não somente transformar a nossa relação com a natureza, mas também transpor para o bojo do direito uma nova referência ética (KOTZÉ,

2012). Para tanto, suscita-se que o valor intrínseco também deve ser estendido para as demais formas de vida. Longe do caráter instrumental, deve significar possuir valores independentes dos interesses humanos (BUGGE, 2013, p. 7).

Se, por muito tempo, a condição não humana e a natureza estiveram excluídas de uma comunidade de justiça, no Antropoceno evidencia-se a necessidade de reconhecimento moralmente coerente, com vistas ao *enfrentamento da injustiça interespecies*. Todavia, além de complexa, a injustiça não se resolve apenas com a mera proliferação de normas protetivas ou consensos públicos baseados em decisões de maioria política. Ademais, ainda há uma grande dificuldade no reconhecimento da natureza e da condição não humana a partir de seu valor *per se*, seja pela centralidade ocupada pelo homem nos sistemas de direitos, seja pela dificuldade em justificar abordagens ecológicas (SCHLOSBERG, 2009, p. 109-113).

Por essa razão, a falta de justiça pode ser resolvida por meio de uma “noção tripartida de justiça”: a) reconhecimento, b) participação e c) distribuição (BOSELNANN, 2015, p. 118). É justamente a partir da falta de reconhecimento que este trabalho, mesmo compreendendo a importância dos demais componentes, dedicará esforços em argumentar, pois ela impede a oportunidade de participação, e também impede a viabilidade de uma distribuição equitativa.

Nessa esteira, observa-se que o reconhecimento, além de não expressar mera identificação do outro (SARMENTO, 2016, p. 242), associa-se à valorização e expressão de respeito. Por isso, sua negação, de acordo com Axel Honneth (2003, p. 159-160), pode ser configurada sinteticamente como desrespeito. Ao trabalhar o tema, o autor desenvolve três esferas intersubjetivas do reconhecimento: a) amor; b) direito; c) solidariedade.

Na esfera do amor, cria-se a autoconfiança, base para a autonomia do sujeito. Assim, Axel Honneth (2003, p. 175) assume o reconhecimento do amor em *ser-si-mesmo em um outro* de tal modo que seja recíproco *estar-consigo-mesmo* no outro. O autor situa, então, a violência, como a expressão mais grave de desrespeito, não se limitando apenas à integridade física, mas estendendo-se a qualquer violação que resulte em perda da autonomia.

No que tange ao direito, parte-se do pressuposto do desacoplamento entre reconhecimento jurídico e estima social. O reconhecimento jurídico não depende de o outro motivar estima, ou de seus atributos o elevarem a uma avaliação social positiva. Ele deve acontecer porque o indivíduo é capaz de se estabelecer em relações de reciprocidade, com autonomia, liberdade e igualdade.

Já a terceira e última esfera de reconhecimento, a solidariedade, abas-tece-se da estima social. O indivíduo é valorizado não apenas por ser um simples detentor de direitos, mas pelas suas particularidades. Dentro de uma perspectiva de estima social, o seu valor é medido pelo seu grau contributivo para a reação das predeterminações dos objetivos sociais (HONNETH, 2003, p. 200).

Vidas que não são humanas podem alcançar igual reconhecimento? A tradição hegeliana, a qual Axel Honneth se encontra filiado, pressupõe que o reconhecimento seja capaz de estabelecer uma relação recíproca ideal entre os sujeitos, na qual cada um vê o outro como seu igual; a própria extensão de si e não separado de si.

Nancy Fraser (2008, p. 86), ao contextualizar as lutas por reconhecimento, assegura que a política de reconhecimento é identificada como política de identidade, a qual se encontra equiparada por lutas de grupos sobre nacionalidade, etnia, raça e gênero. Assim, questiona-se, nesse sentido, como as vidas não humanas podem alcançar reconhecimento sem que isso decorra de uma *afirmação da especificidade*. (FRASER, 2008, p. 86).

Essa indagação pauta-se em duas importantes justificativas. Em primeiro lugar, no fato de que, embora as outras dimensões de vida sejam situadas na sociedade contemporânea como problemas diferenciados de justiça, elas assim o são, não porque o grau de importância de suas vidas difere do grau de importância da vida do ser humano, mas porque foram excluídas de apreciação pela comunidade de justiça. Em segundo lugar, considera-se limitada uma abordagem em que as outras dimensões de vida sejam justificadas em um grupo identitário apartado, pois, além de contribuir no estabelecimento das distâncias entre o mundo natural e o mundo humano, põe-se como prejudicial à ideia de integração.

O paradigma a ser alcançado é aquele no qual todas as formas de vida ostentem valores importantes, mas como justificar o reconhecimento de outras dimensões da vida (natureza e animais não humanos)? À primeira vista, a resposta de que a falta de reconhecimento provoca violação, privação de direitos e degradação (HONNETH, 2003, p. 213) ganha contornos de um caminho possível. Todavia, como justificá-los se Axel Honneth (2003), aqui escolhido para o debate do reconhecimento, relaciona o desrespeito ao caráter psicológico? Como provar esse reflexo de desrespeito sobre a imagem da natureza e também das outras dimensões de vida?

Nancy Fraser (2008, p. 68) adota sistematização essencialmente defensiva em face do problema em análise. A autora oferece, excluído o

estado psicológico do sujeito, três problemas da falta de reconhecimento: dominação cultural, não-reconhecimento e desrespeito. É este o caminho também adotado por David Schlosberg (2001, p. 14), para quem a natureza e as outras formas de vida sujeitam-se às três dimensões da falta de reconhecimento. Em sequência, o mesmo autor lista dois caminhos possíveis diante dessa conjuntura. O primeiro corresponde a um reconhecimento que, priorizando a integridade física da natureza, apresenta-se na forma de respeito pela incolumidade, desenvolvimento, autopoiese e capacidade. O segundo, por sua vez, limita-se ao valor extrínseco da natureza, isto é, ao reconhecimento direcionado ao valor da natureza para o ser humano (SCHLOSBERG, 2001, p. 15).

Elegeu-se o primeiro caminho não somente por enxergá-lo como mais compatível com as demandas do Antropoceno, senão, também, pelo fato de que ele é mais aberto ao sentido de integridade e, conseqüentemente, mais próximo de uma ideia de dignidade. Dirige-se, portanto, a busca por uma transformação para o problema posto, de modo que corrija os resultados injustos da falta de reconhecimento (FRASER, 1995, p. 82) e implique em reestruturação do quadro de lacunas estruturais ora apresentado.

Assim, constata-se que a busca pelo reconhecimento, começa pelo resultado transformativo de que as formas de vida não humanas também possuem valor. Talvez assim seja possível “um mundo sensível à diferença, em que a assimilação às normas culturais majoritárias ou dominantes não seja mais o preço para o igual respeito” (FRASER, 2008, p. 83).

4 POR UMA CONCEPÇÃO DE DIGNIDADE INTEGRATIVA: A PROTEÇÃO DAS CONDIÇÕES HUMANA, NÃO HUMANA E DA NATUREZA

Se até aqui ficou evidente que a falta de reconhecimento, além de causar injustiça, agride e degrada a natureza e os animais não humanos, o que se pretende neste espaço é, a partir de um conteúdo para a dignidade, responder sobre como é possível reconhecer o valor intrínseco dessas formas de vida para além da vida humana. Retomando a conclusão que se fez na primeira parte desse trabalho, se o conteúdo de dignidade faz sentido para a condição humana, também ela pode alcançar novos contornos e exortar significado no interesse da proteção das outras formas de vida. Nessa perspectiva, observa-se que alguns caminhos são possíveis.

O primeiro deles procede das contribuições de Erin Daly e James May

(2017, p. 15-19), para quem o conteúdo de dignidade humana pode ser usado para promover melhores resultados ambientais. Todavia, a proposta oferecida pelos autores não propõe uma exata transformação no sentido de uma concepção de dignidade integrativa para outras formas de vida, pois, ao contrário, a ideia ainda seria alcançar melhor proteção ambiental amparando-se na proteção da condição humana.

Outro caminho, que se mostra mais propositivo, é aquele oferecido por Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017, p. 91-116), os quais defendem a extensão do conteúdo de dignidade com acréscimo da dimensão ecológica sob a justificativa da qualidade da vida como um todo. Porém, assim como o primeiro caminho apresentado, a proteção jurídica da dimensão ecológica ainda possui vínculos, ainda que mitigados, com a proteção da pessoa humana.

Ambos os caminhos são acolhidos nesta oportunidade. Todavia, na tentativa de suscitar e contribuir para o debate, deseja-se que o conteúdo de dignidade encontre sua concepção *integrativa*, na direção de se *justificar a proteção da natureza e da condição não humana*, independentemente de haver interesse humano ou não a se proteger.

Nesse sentido, a mudança de paradigma, como se demonstrou até aqui, requer transformações sobre o conteúdo da dignidade e confirma uma premissa pela qual iniciativas jurídicas, *per se*, não têm condições de alcançar grandes feitos no contexto do Antropoceno. A busca pelo reconhecimento, orientada pelo senso de justiça, deve dirigir-se, adotando-se como premissa, o reconhecimento justificado a partir do valor intrínseco para além da vida humana

Dentro desse contexto, Hans Christian Bugge (2013, p. 7-8) elucida que, quando os valores intrínsecos da natureza são ameaçados, não há por definição nenhum interesse humano a ser protegido. Em seguida, questiona o autor se eles poderiam, no entanto, ser protegidos. Indaga-se, no mesmo sentido, se tal proteção seria tangível pelo conteúdo de dignidade.

Nessa conjuntura, demonstrar que o conteúdo de dignidade deve fazer sentido para as outras dimensões da vida é defensável, inclusive justificável, pelo argumento de que a comunidade não humana possui valor extrínseco, que não se resume em um valor voltado apenas para si, mas em um valor para o alcance de bem-estar material e espiritual do ser humano (BUGGE, 2013, p. 7-8). Se esse valor instrumental é ameaçado, supostamente aqueles que o apreciam e/ou dele dependem promoverão iniciativas a fim de conter tal ameaça.

O problema posto é que nem sempre as situações que degradam as vidas não humanas são importantes para o ser humano. Pelo contrário, na maioria das vezes é o homem a causa do problema. Nesse plano de argumentação, a justificativa do grau de importância da comunidade não humana para a comunidade humana pode ter seu lugar em uma abordagem em dignidade para todas as formas de vida, mas não pode ser o imperativo central.

Dessa forma, é importante destacar que o caminho em dignidade deve operar-se pela máxima de que todas as vidas são importantes, porque todas possuem valor. Consequentemente, todas as vidas merecem justificativas protetivas independentemente dos benefícios que ambas possuam entre si.

Por isso, uma concepção de dignidade capaz de abranger também as formas de vida não humanas necessita operacionalizar-se mediante algumas transformações que, juntas, podem ser sistematizadas da seguinte forma: a) diminuir as distâncias entre o mundo humano e o mundo natural; b) compreender que a proteção da natureza é inalcançável se a condição humana ainda continuar a se firmar com superioridade dentro de uma comunidade de justiça (BOYD, 2017, p. 33-34); c) desviar-se de qualquer racionalidade antropocêntrica, clássica ou alargada (MORATO LEITE; SILVEIRA, 2018, p. 101-111). No seu lugar, deve-se perceber a vida em todas as suas dimensões como âmbito de proteção.

Não se trata, portanto, de considerar o homem fora do conteúdo de dignidade, mas de entender que *outros valores são igualmente importantes*. Não apenas nossas leis, mas também nossas culturas suscitam uma reorientação fundamental, necessária para transpor os seres humanos, de conquistadores da natureza em membros da comunidade da vida do planeta (BOYD, 2017, p. 253-254).

Peter Singer (2010, p. 3) defende que o princípio ético sobre o qual se assenta a igualdade humana nos obriga a ter igual consideração para com os animais. No mesmo plano, Tom Regan (2004, p. 243-248) defende os animais como *sujeitos-de-uma-vida*, argumento que os tornam iguais do ponto de vista moral e, portanto, depositários do mesmo respeito e consideração, não podendo ser tomadas as suas vidas como um simples meio, mas sim como um fim em si mesmas.

Tais contribuições, em dignidade, podem ser complementadas com a superação daquilo que Michael Rosen (2015, p. 144) denomina como humanismo e platonismo. O dever básico de respeitar a dignidade da humanidade, em oposição aos termos transcendentais da filosofia moral de Kant,

deve ocorrer sem aceitar o *humanismo* de que aquilo que é caracterizado como bom assim o é por beneficiar o ser humano. De igual modo, deve-se superar o platonismo que impõe agir com respeito e reverência apenas em face daquilo que possui valor atemporal.

Assim, o dever de respeitar a dignidade consagra-se para além de uma compreensão de pessoalidade. Refere-se ao dever de respeitar a dignidade da humanidade como *um dever para conosco* (ROSEN, 2015, p. 144). Todavia, somos encarnações, diz o autor, de um valor transcendente, de tal modo que a humanidade presente em nós exige agir de modo a respeitar esse valor, ainda que respeitá-lo não resulte em benefício para nós ou para outrem. No mesmo sentido, Ronald Dworkin (2014, p. 3-4) chega a falar em uma dignidade indivisível. Para o autor, viver bem significa procurar uma vida boa para si e realizá-la com dignidade. No entanto, fazê-la com dignidade implica em ir além de si, porque somente é assim que se respeita a dignidade de outrem e a sua própria.

O pensamento de Michael Rosen (2015), adicionado às premissas do pensamento de Ronald Dworkin (2014), avoca a seguinte compreensão: a dignidade deve fazer sentido enquanto veículo de humanidade e não de pessoalidade. Desse modo, onde há valor, há um dever de respeito, e, portanto, há dignidade.

Essa compreensão abre caminho para uma proposição de *dignidade integrativa*, lugar onde todas as formas de vida são importantes porque possuem valor, demandam respeito, agem com respeito e compreendem dignidade. Assim, entende-se por *dignidade integrativa* o cuidado e o respeito pela comunidade da vida, premissa central da Carta da Terra, para a qual a vida humana, acoplada ao processo evolutivo, não pode ser entendida separada de outras formas de vida (BOSELNANN; TAYLOR, 2018, p. 173).

Diferente da lógica cartesiana a qual tende a se operacionalizar pela separação, uma concepção de *dignidade integrativa* suscita o pensamento ecológico para dentro e para fora do conteúdo de dignidade, pois adota a compreensão de que os homens, tal qual a condição não humana, possuem valor transcendental ecológico (CAPRA; MATTEI, 2015, p. 204-205). Desse modo, se a condição não humana e a natureza são seres ecológicos, também o homem assim deve ser considerado sujeito ou ser ecológico (GRANT; KOTZÉ; MORROW, 2013, p. 963), porque a dignidade deve configurar aquilo que a Carta da Terra traz de novo: a responsabilidade com a grande comunidade da vida (BOSELNANN, 2015, p. 223), de

onde decorre a importância do princípio da integridade ecológica e do princípio da sustentabilidade.

Em resumo, a proteção da *dignidade integrativa* deve acontecer não porque é racional e utilitarista ou porque é justificada no ser humano, mas porque possui valor intrínseco transcendental, inclusive ecológico. Acredita-se, desse modo, também ser possível permitir, por meio do reconhecimento do valor intrínseco de outras formas de vida (condição não humana e a natureza), a inclusão dessas comunidades dentro dos padrões de justiça, situando-os, como defende Martha Nussbaum (2013), como sujeitos de justiça, mesmo não sendo detentores de direitos autônomos¹².

Em linhas gerais, tal como a DUDH pôs fim à falta de reconhecimento jurídico do valor intrínseco do ser humano, busca-se, a partir do imperativo de que toda vida tem valor, pôr fim à falta de reconhecimento que, no Antropoceno, fere, agride e degrada a vida não humana (LATOURE, 2014, p. 23-25).

CONCLUSÃO

Guiado pelo objetivo de alcançar um resultado transformativo—de que o conteúdo de dignidade também pode fazer sentido na proteção de outros valores para além da condição humana, esse trabalho desenvolveu-se na direção de se justificar semelhante proteção a partir do reconhecimento de que a natureza e a condição não humana devem possuir um valor *per se*. Defendeu-se, em síntese, que não há mais espaço para um conteúdo de dignidade no qual somente a pessoa humana seja o centro orientador ou destino final de proteção.

Diante desse cenário, para o fim de se justificar reconhecimento, respeito e proteção para as vidas não humanas, argumentou-se a partir de uma perspectiva pela qual, tudo o que possua valor também deve ser respeitado e, por conseguinte, possuir dignidade. De igual modo, demonstrou-se como o conteúdo de dignidade também pode fazer sentido para a proteção das vidas não humanas e da própria natureza. Para tanto, sugeriu-se que todas as vidas exortam valor transcendental ecológico, a partir de um significado em dignidade que se denominou *dignidade integrativa*

Portanto, se o homem é um ser ecológico e assim também o é a

¹² Martha Nussbaum não trata da inclusão da natureza dentro de uma comunidade de justiça, porém acredita-se ser possível a extensão da sua teoria de justiça. NUSSBAUM, Martha C. Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p. 309-402.

natureza e o animal não humano, uma concepção de *dignidade integrativa*, na qual todas as vidas sejam reconhecidas, respeitadas e protegidas, deve e pode ter o seu lugar dentro de uma cultura jurídica, cujo primado seja a proteção de todos os valores importantes. Também se defendeu, ao longo deste artigo, que o reconhecimento por meio de semelhante compreensão conduz à integração da natureza e da condição não humana dentro de uma *comunidade de justiça*, de modo que seja possível a participação ou, em outras palavras, a defesa dos interesses das comunidades da vida.

Vê-se, por fim, potencialidade no conteúdo de dignidade para que seja luz para as vidas não humanas, as quais ainda padecem na escuridão da falta de reconhecimento, respeito e, conseqüentemente, de justiça.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. *Código Civil (BGB) de 1990*. Disponível em: <https://dejure.org/gesetze/BGB/90a.html>. Acesso em: 26 maio 2021.

ALEMANHA. *Lei Fundamental Alemã de 1949*. Tradução (inglês). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4e64d9a02.html>. Acesso em: 25 maio 2021.

AYALA, P. A. Constitucionalismo global ambiental e os direitos da natureza. In: MORATO LEITE, J. R. (Ed.). *A Ecologização do Direito Ambiental vigente: rupturas necessárias*. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2018.

BANGLADESH. *High Court of Bangladesh*. The High Court has given orders to give some legal rights to all the rivers in Bangladesh. Dhaka Tribune, 30 jan. 2019. Disponível em: <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/2019/01/30/turag-given-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment>. Acesso em: 28 maio 2021.

BARAK, A. *Human Dignity: the constitutional value and the constitutional right*. translated from the Hebrew by Daniel Kayros. United Kingdom: Cambridge University, 2015.

BOLÍVIA. *Ley de 15 octubre de 2012 – Ley marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien*. Disponível em: <https://bityli.com/ElfHF>. Acesso em: 28 maio 2021.

BOLÍVIA. *Universal Declaration of Rights of Mother Earth*. Disponível em: <http://therightsofnature.org/universal-declaration/>. Acesso em: 26 maio 2021.

BOSELMANN, K. *O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOSELMANN, K.; TAYLOR, P. *The significance of the Earth charter in international law*. A thematic essay on the significance of the earth charter for global law. Disponível em: <http://www.earthcharterinaction.com/invent/images/uploads/ENG-Bosselmann.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BOYD, D. R. *The rights of nature: a legal revolution that could save the world*. Toronto: ECW Press, 2017.

BRASIL. *Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Acórdão de decisão que deu parcial provimento ao recurso no intuito de anular os autos de infração emitidos pelo Ibama e restabelecer a guarda do animal silvestre apreendido*. Recurso Especial n. 1.797.175-SP. STJ, 2ª Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. 21 de março de 2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/692205375/recurso-especial-resp-1797175-sp-2018-0031230-0/inteiro-teor-692205385>. Acesso em: 26 maio 2021.

BUGGE, H. C. Twelve fundamental challenges in environmental law: an introduction to the concept of rule of law for nature. In: VOIGHT, C. (Ed.) *Rule of law for nature: new dimensions and ideas in environmental law*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 3-26.

CAMENZIND, S. Dignity of creature: beyond suffering and further. In: RÖCKLINSBERG, H.; SANDIN, P. (Eds.). *The ethics of consumption*. Wageningen: Academic Publishers, 2013. p. 279-283.

CAPRA, F.; MATTEI, U. *The ecology of law: toward a legal system in tune with nature and community*. Oakland: Berrett-Koehler, 2015.

COLOMBIA. *Resolución n. 002*. Consejo Comunitario Mayor de

la Asociación Campesina Integral del Atrato COCOMACIA, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n12/n12a16.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

COLOMBIA. *Corte Suprema de Justicia*. Disponível em: <https://justiciaambientalcolombia.org/habeas-corporus-oso-chucho/>. Acesso em: 26 maio 2021.

CRUTZEN, P. J. *Geology of mankind*. Nature, 415, jan. 2002. Disponível em: <http://www.nature.com/nature/journal/v415/n6867/full/415023a.html>. Acesso em: 26 maio 2021.

DALY, E. *Dignity rights: courts, constitutions, and the worth of the human person*. Philadelphia: University Pennsylvania Press, 2012.

DALY, E.; MAY, J. Environmental dignity rights. In: MALJEAN-DUBOIS, S. (Ed). *The effectiveness of Environmental Law*. Cambridge: Intersentia, 2017. p. 125-148.

DWORKIN, R. *El dominio de la vida: una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la liberdade individual*. Barcelona: Ariel, 1998.

DWORKIN, R. *A raposa e o porco-espinho: justiça e valor*. São Paulo: WMF, 2014.

ECUADOR. *Constitución De La República Del Ecuador 2008*. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

ECUADOR. *Corte Constitucional del Ecuador*. Caso n. 22-18-IN. Sentencia. 8 set. 2021a. Disponível em: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiN2NkMjRmMS1hODMxLTQxMTEtODEzZi1iZTQyOWQ-0ZjQxYTMucGRmJ30=?eType=EmailBlastContent&eId=d68ec758-ce69-4ca0-97a1-9b63087ec4f7. Acesso em: 10 dez. 2021.

ECUADOR. *Corte Constitucional del Ecuador*. Caso n. 1149-19-JP/20. Sentencia. Revisión de garantías. 10 nov. 2021b. Disponível em: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic2MmE3MmIxNy1hMzE4LTQyZmMtYjJkOS1mYzYzNWE5ZTAwNGYucGRmJ30=. Acesso em: 10 dez. 2021.

ESPAÑA. *Ley Orgánica 1/2015 – Ley que se modifica la Ley Orgánica*

10/1995, del Código Penal. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/03/30/1/con>. Acesso em: 26 maio 2021.

FRANCE. LOI n. 2015-17 du 16 février 2015 – Relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Disponível em: <https://bityli.com/xxcoc>. Acesso em: 26 maio 2021.

FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a post-socialist' age. *New Left Review*, n. 212, p. 69-149, 1995.

FRASER, N. La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, v. 4, n. 6, p. 83-99, 2008.

GENESIS. Capítulo 1, versículo 26. Bíblia Sagrada. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1969.

GERRITSEN, V. Animal welfare in Switzerland-constitutional aim, social commitment, and a major challenge. *Global Journal Animal Law*, v. 1, p. 1-15, jan. 2016.

GRANT, E.; KOTZÉ, L. J.; MORROW, K. Human rights and the environment: in search of a new relationship: synergies and common themes. *Oñati Socio-Legal Series*, v. 3, n. 5, p. 953-965, 2013. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2221302>. Acesso em: 10 dez. 2021.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos*. São Paulo: 34, 2003.

ÍNDIA. *Lei n. 135-B de 2014* – Prohibition of import of cosmetics tested on animals. Disponível em: <https://www.petaindia.com/wp-content/uploads/2014/10/final-ban-import.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

KANT, I. *Crítica da razão pura e outros textos filosóficos*. São Paulo: Abril, 1975.

KOTZÉ, L. J. *Reimagining global Environmental Law and governance in the anthropocene*. South Africa: Noordwes-Universiteit, Potchefstroom-kampus, 2012.

LATOUR, B. Para distinguir amigos e inimigos no tempo do Antropoceno. *Revista de Antropologia*, v. 57, n. 1, p. 11-31, 2014.

MARTÍNEZ, E.; ACOSTA, A. Los derechos de la naturaleza como puerta

de entrada a otro mundo posible. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 4, p. 2927-2961, 2017.

MAY, J.; DALY, E. *Global Environmental Constitutionalism*. Cambridge University Press, 2015.

MORATO LEITE, J. R.; FERREIRA, M. L. P. C. Estado de Direito Ambiental: o antropocentrismo alargado e o direito da fauna. In: CURSCHMANN, J.; PAUL, W.; SANDEN, A. (Orgs). *Mitteilungen der deutsch-brasilianischen juristenvereinigung*. Regensburg: XXXIII Jahrestagung der DBJV, 2004.

MORATO LEITE, J. R.; SILVEIRA, P. G. A Ecologização do Estado de Direito: uma Ruptura ao Direito Ambiental e ao antropocentrismo vigentes. In: MORATO LEITE, J. R. *A ecologização do direito ambiental vigente: rupturas necessárias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 101-143.

MORIN, E. Para além do Iluminismo. *Revista FAMECOS: Mídia, Cultura e Tecnologia*, v. 12, n. 26, p. 24-28, 2005.

NEW ZEALAND. *Innovative bill protects Whanganui River with legal personhood*. New Zealand Parliament, 28 mar. 2017. Disponível em: <https://bityli.com/r6RPP>. Acesso em: 28 maio 2021.

NUSSBAUM, M. C. *Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ONU. *Carta Mundial para a Natureza – Resolução 37/7 das Nações Unidas de 28/10/1982*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/39295>. Acesso em: 26 maio 2021.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e justiça internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, F. Direitos humanos e princípio da dignidade da pessoa humana. In: LEITE, G. S. (Org.). *Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 141-154.

PORTUGAL. *Animais deixam de ser coisas em Portugal*. Pessoas-Animais-Natureza (PAN), Portugal, 2016. Disponível em: <https://www.pan.com.pt/animais-deixam-de-ser-coisas-em-portugal/>. Acesso em: 25 maio 2021.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REGAN, T. *The case for Animal Rights*. Berkeley: University of California Press, 2004.

ROCHA, C. L. A. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, v. 35, n. 117, abr./jun. 2009.

ROSEN, M. *Dignidade: sua história e significado*. São Leopoldo: UNISINOS, 2015.

SANTOS, B. S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, p. 11-32 1997.

SARLET, I. W. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, I. W.; ALEIXO, P. S. M.; ZANINI, R. D. (Orgs.). *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 13-43.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito Constitucional*. 5. ed. Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. STJ, a dimensão ecológica da dignidade e direitos do animal não humano. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico*, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/7E6CU>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. *Revista Brasileira de Direito Animal*, v. 2, n. 3, p. 69-94, 2014.

SARMENTO, D. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHLOSBERG, D. *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SCHLOSBERG, D. *Three dimensions of environmental and ecological justice*. Presentation prepared for the European consortium for political research annual joint sessions, Grenoble, France, p. 1-5, 2001.

SERRES, M. *Tempo de crise*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

SILVA, J. A. Dignidade da pessoa humana como valor supremo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 212, p. 89-94, abr./jun. 1998.

SINGER, P. *Libertação animal*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

STEFFEN, W. *et al.* Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science*, v. 347, n. 6223, 2015. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.full>. Acesso em: 26 maio 2021.

SWITZERLAND. *Federal Constitution of the Swiss Confederation, of 18 April 1999*. Disponível em: <https://bityli.com/f1O8E>. Acesso em: 26 maio 2021.

UGANDA. *The National Environment ACT*, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/0daFv>. Acesso em: 25 maio 2021.

UNESCO. *A Carta da Terra – Acordo assinado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, em 1992. Disponível em: <https://earthcharter.org/library/the-earth-charter-text/>. Acesso em: 26 maio 2021.

YUROK TRIBE. *Yurok Tribal Council Resolution 19-40. Establishing the Rights of the Klamath River*. Disponível em: <https://bityli.com/tPFc9>. Acesso em: 26 maio 2021.

Artigo recebido em: 22/06/2021.

Artigo aceito em: 16/12/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

AYALA, P. A.; SCHWENDLER, J. S. C. Vida sem dignidade? A busca por um sentido integrativo em dignidade para a natureza, a condição humana e a condição não humana. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 11-37, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2184>. Acesso em: dia mês. ano.

DEVERES FUNDAMENTAIS IMPLÍCITOS NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – LEI N. 6.938/81

Rodrigo Bousfield¹

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) |

Filipe Bellincanta de Souza²

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) |

RESUMO

Este artigo busca percorrer os substratos jurídicos, os conceitos, a tipicidade constitucional, a concretude, a estrutura e a tipologia os deveres fundamentais contidos na CRFB/88 que orientação a interpretação da Lei 6.938/81 – a Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil – PNMA. Trata-se de estudo documental, bibliográfico, e a coleta de dados foi realizada por observação indireta com caráter descritivo. Assim, foram analisados alguns dos dispositivos da CRFB/88 e como eles estão interligados com a PNMA, especificamente, na abrangência do princípio da precaução e, posteriormente, com o princípio do não retrocesso ambiental a fim de estabelecer uma relação principiológico de conexão para com os deveres fundamentais. O contexto constitucional está imbuído do princípio da solidariedade, que conduz ao reconhecimento o princípio da precaução como um autêntico direito-dever, vinculando, os agentes particulares e públicos na adoção de medidas, cuja garantia da função ecológica estabelece deveres na proteção do meio ambiente e do oferecimento da sadia qualidade de vida e equilíbrio ecológico, geraram obrigações jurídicas.

Palavras-chave: Deveres fundamentais; Política Nacional do Meio Ambiente; princípios da precaução e não retrocesso.

¹ Pós-Doutor e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Graduado em Direito pela UFSC. Graduado em Administração de Empresas pela UDESC. Professor na UDESC. Advogado. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/SC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1726-9087> / e-mail: rbousfield@gmail.com

² Mestrando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela UDESC. Especialista em Gestão Sustentável e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6528-6164> / e-mail: filipeebs@gmail.com

FUNDAMENTAL DUTIES IMPLICIT IN THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY – LAW N.6.938/81

ABSTRACT

This article aims to cover the legal substrates, the concepts, the constitutional typicality, the concreteness, the structure and the typology, the fundamental duties contained in Brazilian Constitution of 1988 – CRFB/88 which guide the interpretation of Law 6.938/81 – the National Environmental Policy- PNMA. This is a documental and bibliographical study, with data collection was performed by indirect observation with a descriptive character. In this way, some mechanisms of the CRFB/88 were analyzed and how they are interconnected with the PNMA, specifically, within the scope of the precautionary principle and, subsequently, with the principle of environmental non-regression to establish a principled connection relationship fundamental duties. The constitutional context is imbued with the principle of solidarity, which leads to the recognition of the precautionary principle as an authentic right-duty, binding, private and public agents in the adoption of measures, whose guarantee of the ecological function establishes duties in the protection of the environment and offering quality of health and of life and ecological balance, creating legal obligations.

Keywords: *Fundamental Duties; National Environmental Policy; Precautionary and Non-Regression Principles.*

INTRODUÇÃO

Este artigo visa a compreensão dos substratos jurídicos, dos conceitos, da tipicidade constitucional, da concretude, da estrutura e da tipologia dos deveres fundamentais dispostos na Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Postula-se que os princípios da precaução e do não retrocesso ambiental, devem atuar diretamente na interpretação da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil (PNMA).

Para tanto, foi utilizado o método descritivo, estudo documental, jurisprudencial e bibliográfico, uma vez que a coleta de dados será realizada por observação indireta. Portanto, serão analisados alguns dos dispositivos da CRFB/88 e como eles estão interligados com a PNMA, especificamente, na abrangência do princípio da precaução e, posteriormente, gerar arcabouço interpretativo por meio do princípio do não retrocesso ambiental a fim de estabelecer relação principiológica de conexão para com os deveres fundamentais dispostos pela CRFB/88.

Neste trabalho, serão investigados como os deveres fundamentais estão vinculados na dimensão objetiva dos direitos fundamentais, os quais expressam valores de determinada sociedade ou comunidade que, por meio do indivíduo no seio de suas relações socioambientais, pode conseguir exercer o direito subjetivo, o que vem a lhe conferir legitimidade como pressuposto da existência, de condições e de limites do exercício dos direitos por todos.

Com esse intuito, o Poder Público e a sociedade têm o dever constitucional de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, estando estritamente ligado à precaução contra atos que possam causar danos ou desequilíbrios do ambiente que, conseqüentemente, geram riscos à vida. Por causa disso, a omissão vem a ser um caminho para encontrar a precaução e preservar o ambiente e fortalecer esse instituto jurídico na categoria constitucional.

A noção de dever contida no princípio do não retrocesso ambiental como uma garantia do *status quo* do ambiente para o uso comum na generalidade de pessoas numa perspectiva intergeracional, da solidariedade e dos direitos da terceira e novíssima dimensão. Busca-se correlacionar os deveres constitucionais como base interpretativa da PNMA, a partir dos conteúdos irrenunciáveis que os princípios invocam diante dos deveres fundamentais, a fim de elevar o humanismo para dar salvaguarda de maneira ampla e profunda da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais que perpassam entre si.

1 OS DEVERES FUNDAMENTAIS E SEUS FUNDAMENTOS NO ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

No cenário pátrio brasileiro, traz-se que, por meio do art. 1º, do Título I, dos princípios fundamentais, oriundo da CRFB/88, lê-se que há como fundamento: “I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político” (BRASIL, 1988).

As linhas de fundamentação dos deveres fundamentais no direito constitucional brasileiro residem, assim como no direito comparado, na soberania do estado constitucional, na sociabilidade do indivíduo que se faz cidadão nos ônus e bônus que a cidadania impõe. Sendo que esses preceitos fundamentais se apoiam em atitudes cívicas e humanitárias refletidas em aspectos materiais como a reciprocidade, a igual liberdade de todos os cidadãos e a dignidade da pessoa humana.

Na visão de Nabais (2009), a soberania do estado constitucional constitui um conceito jurídico assente no fundamento da dignidade da pessoa humana. Assim, o estado, lastreado em sua soberania, é condicionado a poderes suficientes em estabelecer deveres fundamentais. Essa ideia, segundo o mencionado autor, proporciona uma diferença de sentido e alcance daquilo que se entende em termos da consagração constitucional dos direitos fundamentais, pois estes se impõem ao próprio poder constituinte do Estado, que se limita a reconhecê-los e não a criá-los de modo pioneiro, o que não se pode atribuir aos deveres fundamentais que, por sua vez, são uma efetiva e original criação do estado lastreado em sua constituição atual.

Corroborar-se o que foi dito acima sobre os direitos fundamentais, que, ao serem orientados pelo estado de liberdade e respeito à dignidade da pessoa humana, apresentam, em face disso, uma orientação prévia que se sobrepõe mesmo a autonomia do legislador constituinte originário. Algo que se passa de maneira diferenciada com os deveres fundamentais, pois há alguns limites à soberania dos estados, especificamente quando abraçam em forma e conteúdo ao estado de direito.

Desta feita, é importante esclarecer que essas limitações inerentes aos deveres fundamentais, têm como um de seus crivos, os princípios de direito internacional, constantes na própria inserção dos deveres na órbita das obrigações e potestades do indivíduo, em que a dignidade da pessoa humana acaba por funcionar como força atrativa e repulsiva, a depender

do caso concreto, mas que, de maneira ampla, orienta os deveres passíveis a serem constitucionalizados.

Portanto, há limites aos deveres decorrentes daquilo que se institui como dogmática constitucional inerente ao estado de direito, bem como daquilo que esses possam comprometer, em termos de eficácia, na prevalência dos direitos humanos internacionais e autodeterminação dos povos. Com efeito, repete-se a formulação contida no caráter imanente entre direitos e deveres, mas de uma perspectiva diferenciada, que na visão de Nabais (2009) fundamentada a partir de Stober (1979), de que não existe garantia jurídica substancial dos direitos fundamentais sem o cumprimento de um mínimo de deveres do homem e do cidadão. Sendo que em absoluto, redundam-se em um regime unilateral dos deveres, que resgataria os modelos dos estados autoritários do entre guerras.

Outro limite, talvez mais incidente na conjuntura atual do constitucionalismo, como limite à instituição constitucional de deveres fundamentais, possa ser traduzido, especialmente no estado social. Em se ponderar com razoabilidade e proporcionalidade o exaustivo individualismo e o caráter ideológico-liberal inserido no estado de direito, para poder dar efetiva ênfase e possibilidade de materialização concreta dos elementos sociais, por meio de deveres fundamentais que fortificam a ordem econômica, social, cultural, política e ecológica (STOBER, 1979).

Menciona-se também que os deveres fundamentais, além de fundamentarem o pressuposto de sustentação material do Estado, constituem-se como condição indispensável para o reconhecimento e preservação daquilo que se espera, em termos de eficácia material dos direitos fundamentais. Tal eficácia repercute de maneira singularmente considerada, na proteção da vida, da liberdade e da propriedade. Algo que se conforma, por exemplo, com o dever de pagar pedágio, como pressuposto necessário do direito de liberdade de ir e vir, em rodovias e pontes adequadamente planejadas e conservadas.

Além de representar uma função social no direito de propriedade, na devida contraprestação de pessoa ou cidadão que factualmente se comprometa do serviço usufruído singularmente. Caso não pudesse ser assim estipulado, geraria um dever de financiamento por todo o cidadão contribuinte de impostos, desvirtuando aquilo que se entende de um estado fiscal, ou seja, orientado pela justiça tributária, para um estado patrimonial.

O pano de fundo dos deveres fundamentais reside na compreensão do Estado, como estrutura organizadora voltada à função de realização da

pessoa humana, em que cada partícipe tem deveres que além de manterem o funcionamento do Estado, fortificam direitos. Ademais, a flagrante necessidade de fechamento das contas do balanço jusfundamental, entre direitos e deveres, se é que pode ser transcrito com esse tipo de analogia. Os deveres fundamentais são também instrumentos de concretização da dignidade da pessoa humana, a partir do momento em que se constituem substrato material para efetividade dos direitos fundamentais.

1.1 Substrato jurídico dos deveres fundamentais

Tem-se como aspecto significativo dos deveres fundamentais seu substrato constitucional. As constituições, tanto italiana quanto espanhola estipulam uma cláusula de deverosidade social, algo que se assemelha ao caráter aberto ou de não tipicidade do sistema de direitos fundamentais, que na CRFB/88 pode ser determinado a partir do art. 5º, § 2º, em que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

A menção mais antiga em que se pode atribuir a não tipicidade dos direitos fundamentais é a do IX Aditamento à Constituição dos Estados Unidos da América (1791) e que teve depois consagração, não obstante, sem maior efetividade, na Constituição Espanhola (1869), na Constituição Brasileira (1891), nas Constituições Portuguesas (1911) e (1933) (GOUVEIA, 1995).

Ainda assim, o que interessa aqui é a possibilidade de uma cláusula geral de deverosidade social, que por sua conta exprimiria a possibilidade de tutelar, constitucionalmente, deveres ou valores sem expressão no texto constitucional que vão surgindo a partir da consciência comunitária ou do que se pode atribuir como “constituição efetiva”. O fundamento contido na CRFB/88 que se propõe a perspectivar como cláusula geral de deverosidade social está no preâmbulo da constituição, a fim de assegurar o exercício dos direitos sociais, individuais, a liberdade, a segurança e bem-estar de modo comprometido com a pacificidade.

Além da própria epígrafe inserida na CRFB/88, no Capítulo – I, do Título II – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, faz-se menção expressa aos deveres, no que se refere a estes, pois sugere-se a aplicação em relação aos mesmos do princípio da universalidade, que

por sua determinação possibilita bases suficientes para uma lista aberta dos deveres fundamentais decorrentes dos preceitos constitucionais que estruturam a intangibilidade da dignidade da pessoa humana, sendo que a esta é determinada obrigação de cumprimento tanto pelo poder público quanto pelo indivíduo, sob o viés do princípio da reciprocidade em estipular igual liberdade para todos no exercício e no desenvolvimento de sua personalidade. Neste contexto, mesmo sem uma referência expressa quanto aos deveres fundamentais, como é o caso da Lei Fundamental da Alemanha, tem-se um suporte de cada um e de todos, no sentido de determinar aos deveres fundamentais a igual repartição de encargos e onerações no funcionamento da sociedade organizada (HOFMANN, 1983; ANDRADE, 2009).

Por essa via doutrinária exposta acima, Nabais (2009) defende ser atribuível ao princípio da autonomia do indivíduo como não correspondente a uma emancipação desregrada e prepotente, sem quaisquer condicionantes. Mas sim como uma liberdade atrelada a uma simétrica responsabilidade social e comunitária, em que por meio de um entendimento personalizado e pessoal do cidadão se pode obter uma lista aberta e compatível em termos de deveres fundamentais que lhe digam respeito.

Defende-se que os deveres fundamentais têm suporte constitucional expresso e/ou implícito, sempre com o foco em dar preponderância ao princípio da liberdade e autonomia dos indivíduos, pois fundamentados na efetivação dos direitos fundamentais daqueles. Para realização desse intento, compreende-se que o cumprimento da dignidade da pessoa humana passa pela equânime contraprestação entre direitos e deveres fundamentais, estes contribuindo para o equilíbrio e o desenvolvimento dos suportes sociais e comunitários, reorientando a razão de existência dos deveres, independentemente de expressa afirmação. Contribuem, assim, para efetivação concreta de direitos sociais personificados na sustentabilidade econômico-financeira das políticas públicas, mas sempre lastreados na constituição e voltados a um balanço justo e sustentável e ao funcionamento do corpo social, na seara política, social, cultural, econômica e ecológica.

1.2 Conceito de deveres fundamentais

Os deveres fundamentais têm natureza jurídica de categoria jurídico-constitucional independente, funcionando em correlação e de modo democraticamente articulado com direitos fundamentais, como freios e

contrapesos da liberdade. Especifica-se na responsabilidade do cidadão na realização de objetivos que dizem respeito à concretização do bem comum por meio de políticas públicas sustentáveis (NABAIS, 2009).

Os deveres fundamentais como deveres do cidadão que, por especificarem a posição jusfundamental do indivíduo em termos de responsabilidades, têm importância primordial na satisfação de interesses comunitários, os quais são materializados em políticas públicas efetivamente viáveis, sob o aspecto de sustentabilidade econômico-financeira e ecológica, em um contexto marcado da sociedade e da situação atual de recursos limitados e escassos.

Tal realidade se desdobra em uma noção jurídica lastreada em certo paralelismo com o conceito de direitos fundamentais, retratando os deveres fundamentais como posições jurídicas passivas, autônomas, subjetivas, individuais, universais, permanentes e essenciais (ANDRADE, 2009).

O caráter passivo em que se revestem os deveres fundamentais exprimem uma situação jurídica de dependência dos indivíduos em relação ao poder público, demonstrando o aspecto passivo da relação jurídica fundamental entre os indivíduos e o Estado/comunidade, resguardando a titularidade ao indivíduo. Trata-se de posição diametralmente oposta à dos direitos fundamentais, pois estes traduzem uma situação de prevalência do indivíduo face ao Estado, consubstanciando posições jurídicas ativas do indivíduo face ao poder público constituído na organização estatal (ANDRADE, 2009).

O que não deve ser compreendido é que os deveres fundamentais se traduzam em simples posições jurídicas inerciais totalmente desvinculadas da manifestação de vontade de seus titulares. Os deveres fundamentais tratam situações ativas, que implicam comportamentos positivos e omissos de seus responsáveis, e, irremediavelmente, podem ser passíveis de transgressões. A referência aos deveres fundamentais como posições passivas tem conteúdo específico com seu significado relacional aos direitos fundamentais, todavia não desnatura a posição ativa que deve ser desempenhada por seu titular no âmbito de sua individualidade (ANDRADE, 1997).

Contudo, conforme ensina Andrade (2009), nem todas as titularidades passivas de direitos constituem irremediavelmente deveres fundamentais como funcionalidade jurídica independente. Afinal desses pode ser extraída posições passivas correlatas aos direitos fundamentais. Ou seja, deveres que são reversos dos direitos fundamentais, e, que, primordialmente são incidentes sobre o estado, mas que, de maneira incidental, também podem

se apresentar como deveres individuais comunitários que recaem sobre os indivíduos com a força do caráter absoluto conferida aos direitos fundamentais.

De acordo com Nabais (2008) e Carreira (1996), os deveres de direitos fundamentais são atribuídos predominantemente sobre as instituições públicas, uma vez que se referem a deveres de direitos, ou seja, liberdades, garantias, ou mesmo aqueles pertinentes ao caráter prestacional do Estado, estritamente vinculados aos direitos sociais. No que tange aos primeiros, quais sejam, os deveres imanentes ao estado, tem-se, concomitantemente, deveres negativos, de desistência voluntária. E deveres positivos de proteção, tais como: penal, policial, administrativo, diplomático, ambiental, entre outros; de execução como os organizatórios, procedimentais, processuais dos direitos. Por outro lado, há os deveres estamentais que é o dever de concretização legal dos direitos sociais, o dever de não retroceder no respeitante àquele mínimo existencial estruturado na constituição do estado social e de direito, e, na consciência cidadã da sociedade, como valores cívicos e políticos não passíveis de retrocessos.

De acordo com essa dimensão, observa-se que a constituição tem a função de valer como pacto social em que os direitos sociais são o instrumento de perseguição de uma sociedade plena, em termos de justiça social, econômica e ambiental. Por meio de um equilíbrio dos encargos públicos e privados, obsta-se o estado dirigista ou, ainda, o estado proprietário próprio do patrimonialismo. Não obstante, entenda-se que a determinação de deveres fundamentais em sua vertente autônoma fortifique a noção de responsabilidade comunitária, que por sua vez, alavanca em termos institucionais a efetivação dos direitos fundamentais, pois possibilita a sustentabilidade no exercício das liberdades, pelo equilíbrio de encargos, obrigações, sujeições e potestades públicas e privadas. Qualquer desvinculação do acordo social pela não consideração dos deveres fundamentais, oportuniza não somente uma insuperável ilegalidade substancial, mas também uma ruptura no equilíbrio político (SOARES, 2008).

Caso não se reconheça a força normativo-constitucional dos deveres fundamentais, acreditar-se-ia que Lassalle (2011) na relação de oposição entre constituição escrita ou jurídica que dependeria de uma “averbação” da constituição real. Todavia, Hesse (2004) por meio do conceito concretista, determinar-se-ia uma relação de materialidade jurídica na força normativa da constituição, por isso os deveres fundamentais não podem simplesmente retratar uma face dos direitos. Mas também, representar um

específico caráter autônomo capaz de concretizar aquilo que se identifica na realização de políticas públicas, corporificadas em valores estipulados pelos direitos sociais, e, especialmente como pressupostos de sua exequibilidade.

Outro argumento que fortifica o caráter autônomo dos deveres fundamentais reside em que os problemas constitucionais não são estritamente problemas de poder. Mas também, problemas jurídicos peculiares a ciência do direito constitucional, caso se considerem os direitos fundamentais sem a conexão e contrapartida, mesmo autonomia, dos deveres fundamentais, determinar-se-ia que o direito constitucional seria uma “ciência do direito sem direito”, simplesmente regulamentando relações de poder de maneira desvinculada com a juridicidade imanente a sustentabilidade social. A consequência seria a de lançar excomunhão da juridicidade sobre a parte mais viva das relações de efetividade dos direitos sociais a serem propagados nas políticas públicas determinadas constitucionalmente, bem como aprender a essência e fins do estado moderno (SOARES, 2008).

Segundo Nabais (2009), em retrato ao caráter autônomo dos deveres fundamentais, estes assumem posições subjetivas imputadas ao indivíduo por força da constituição. Diferentemente do que poderia se entender como posições objetivas que esses pudessem constituir competências e características organizatórias do estado. Por via de consequência, trata-se de posições jurídicas com perspectiva aos diversos campos constitucionais, adirem-se ao campo político e econômico do estado do que com a constituição do indivíduo, seara constituída nos deveres fundamentais em sentido peculiar. Desta feita, tais posições de caráter predominantemente objetivo, não constituem a constituição formal do indivíduo, por isso tangenciam, mas não fazem parte, daquilo que orienta os direitos fundamentais.

Observam-se, assim, os deveres fundamentais prendendo-se diretamente com a sustentabilidade da comunidade globalmente considerada, ou seja, defesa da pátria, deveres eleitorais que estão atrelados ao funcionamento do estado democrático, os deveres econômicos pertinentes a uma equânime distribuição dos encargos, dever de trabalhar, dever de gerar dividendos sociais a partir da utilização dos recursos iminentes aos meios de produção a que se tenha disposição. E, por último, o dever de zelar pelo meio ambiente estruturado na precaução e na prevenção do patrimônio ecológico para as presentes e futuras gerações.

1.3 Os deveres fundamentais em sua tipicidade constitucional

Pelos ensinamentos de Nabais (2009), os deveres fundamentais de maneira diversa do que se impõe aos direitos fundamentais somente podem ser identificados pela via constitucional, norteando-se pelo princípio da tipicidade, ou seja, a um *numerus clausus*: consideráveis simplesmente os que a constituição expressa categoricamente ou que seja determinável implicitamente, pelos elementos contextuais da própria constituição.

Isso implica qualificar os deveres fundamentais estritamente como objeto de uma disciplina constitucional, sendo os demais não constitucionalizados, ainda que fundamentais, mas não constitucionalizados, deveres de índole legal, ou seja, oriundos de legislação infraconstitucional.

Daí emerge o tema pertinente a estrutura dos deveres fundamentais. Que segundo Canotilho (2003), as normas constitucionais consagram os deveres fundamentais, e apenas excepcionalmente têm a natureza e estrutura de “direito plenamente aplicável”. Resguardam, eventualmente, alguns deveres diretamente exigíveis na dicção de Miranda (1999) e transpostos na CRFB/88, como se exemplifica na educação dos filhos como dever do Estado e da família (art. 205, da CRFB/88), todavia a generalidade dos deveres fundamentais pressupõe, de acordo com Canotilho (2003), uma interposição legislativa indispensável para a criação de modelos organizatórios, procedimentais e processuais aptos, a definir os regulamentos de cumprimento dos deveres. Assim, as normas consagradoras de deveres fundamentais se remetem à categoria de normas desprovidas de determinabilidade jurídico-constitucional, sendo, desta feita, carecedoras de mediação legislativa.

Ainda sobre os ensinamentos de Canotilho (2003), observa-se que as ideias de solidariedade e de fraternidade apontam para deveres fundamentais entre cidadãos. Alude-se a isso, que há deveres fundamentais de defesa e proteção do ambiente (art. 225, da CRFB/88), de respeito e solidariedade para com os cidadãos portadores de deficiências (art. 227, § 2º da CRFB/88), o dever de respeitar e cumprir as normas de qualidade de bens e serviços do consumidor e dos usuários de serviços públicos (arts. 5º, XXXII, e 37, § 3º, I). Complementa-se, ainda, que certos deveres fundamentais como – o dever de obediência às leis, o dever de respeito aos direitos dos outros – parecem remeter a um viés de aplicabilidade imediata deles.

Filia-se à doutrina de Nabais (2009) sobre deveres fundamentais, em

que a mencionada ausência de abertura do sistema de deveres, vem ao encontro da condição democrática orientadora das constituições modernas. A qual se inclui a CRFB/88, em que a liberdade é corporificada na preponderância dos direitos fundamentais em contraposição aos poderes do Estado. Contudo devendo ser sopesados e ponderados aos valores comunitários que servem de suporte aos deveres fundamentais.

Nesse mesmo ancoradouro conceitual, entende-se que as constituições contêm uma cláusula geral de deverosidade social, que no caso da brasileira se identifica pelo preâmbulo ao “assegurar o exercício dos direitos sociais”, assim como é prescrito nas constituições: italiana e espanhola, e, de certo modo, na portuguesa, em que se reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, seja como indivíduo, seja integrado nas formações sociais em que se desenvolve sua personalidade e exige, concomitantemente, o cumprimento inderrogável dos deveres de solidariedade política, econômica, social e ecológica (CHULVI, 2001; NABAIS, 2009; DIAZ, 1982).

Ainda, Nabais (2009) identifica uma individualização da categoria de deverosidade social, por meio de diversas situações subjetivas nela incluída como algo mais amplo e abrangente, sem possibilitar uma vertente de deveres de solidariedade política, econômica, social ou ecológica extraconstitucional, apesar de legalizadas em vias ordinárias. Esse posicionamento que volta a assumir os deveres inderrogáveis que se contrapõe com o caráter aberto reconhecido aos direitos fundamentais, não torna secundário o caráter conferido aos deveres fundamentais. Afinal, considerar este não como categoria subsidiária dos direitos fundamentais, possibilita-se tanto a afirmação da liberdade inerente aos direitos invioláveis do homem como a afirmação da deverosidade, como deveres inderrogáveis ao mínimo de sustentabilidade imanente ao funcionamento da sociedade e do Estado.

Tem-se como consequência, na esfera da deverosidade social, que os deveres fundamentais tanto expressos categoricamente na constituição, como os implícitos, são fonte de sustentação lastreada na solidariedade. Essa legitimação proporciona freios e contrapesos aos direitos e aos deveres fundamentais não constitucionalizados expressamente, todavia passíveis de extração por interpretação em relação à matéria implícita referente à deverosidade. Em síntese, consideram-se os deveres fundamentais extraconstitucionais não como abertura ampla e irrestrita a imposição de restrições e cerceamento arbitrário dos valores da liberdade e das garantias, mas sim uma abertura constitucionalmente legítima ao valor da solidariedade

previamente em projeto ou programa na área ambiental de interesse do Estado e da sociedade, para identificar os riscos da atividade do estado ou de particulares vinculados a projetos e programas suscetíveis de danos e lesão ao patrimônio público ambiental. Ensina Milaré (2004, p. 144) que precaução “é substantivo do verbo precaver-se (do latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha resultar em efeitos indesejáveis”. Importante esclarecer que o princípio da precaução tem como objetivo prevenir por não se saber quais serão as consequências e reflexos que determinada ação ou aplicação científica poderão gerar ao ambiente, no espaço ou tempo, havendo, portanto, a incerteza científica. No plano de uso, de controle, da gestão e da fiscalização dos recursos ambientais, o princípio da precaução é a fonte certa da exigibilidade de planejamento da atividade a ser realizada pelo poder público ou privado na qual se busque trabalhar com recursos ambientais.

Firmando-se no princípio 15 da Declaração do Rio, da Conferência ECO-92, determina-se que o princípio da precaução visa alcançar as capacidades dos Estados para agir na aplicação do princípio da precaução quando houver “ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (UN, 1992, p. 03).

É possível, assim, verificar que o princípio mencionado busca a identificação dos riscos e perigos iminentes para que seja evitada a destruição do meio ambiente, utilizando-se de uma política ambiental preventiva. Sob o aspecto processual constitucional, o princípio da precaução tem como característica a inversão do ônus da prova, e Milaré (2004, P.145) traz que a “incerteza científica milita em favor do meio ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio considerado”. A partir daí, indica-se que o provável autor do dano deverá demonstrar que sua atividade não ocasionará danos ao meio ambiente, para em seguida dispensá-lo de implementar as medidas de precaução. E mais, expõe-se a necessidade de os Estados terem o controle das atividades danosas e que geram riscos ecológicos, devendo expor os potenciais danos ao ambiente e seus efeitos adversos não conhecidos.

Considerando que o princípio da precaução está implícito na CRFB/88 e na PNMA, salienta-se que há de se destacar que o princípio do não retrocesso está:

de que uma comunidade de cidadãos não pode jamais se abster (DIAZ, 1982).

Observando-se as consequências que essa ideia solicita, há o desígnio em que a deverosidade implica os direitos fundamentais. A princípio nos limites pertinentes aos direitos, liberdades e garantias, atuando, sobretudo, na disciplina dos deveres legais, pertinentes também as restrições a esses ditos direitos. Com a diferença significativa de que os deveres fundamentais tenham maior propensão de exequibilidade, como força normativa, em relação aos deveres estritamente determinados em lei.

1.4 Dimensão concreta dos deveres fundamentais

Na esfera da delimitação dos enquadramentos dos deveres fundamentais, deve ser mencionado o aspecto subjetivo, estampado em posições de passividade ou disponibilidade/sujeições do indivíduo e/ou do cidadão em face dos interesses públicos primários, fundamentados na missão institucional do Estado voltada ao bem comum. Além deste, há campo objetivo de atuação dos deveres fundamentais, pois de acordo com Nabais (2009), sob o viés de sua estrutura interna ou de conteúdo, esses se apresentam como direitos fundamentais sociais, por meio de uma intervenção do legislador, que os torne concretos para os operadores do direito e da administração.

O caráter objetivo dos deveres fundamentais pode ser demonstrado no aspecto funcional diante destes prescreverem valores ou bens jurídico-constitucionais que ultrapassam a órbita de interesses do indivíduo que os comporta, sendo sua função precípua e imediata a tutela da comunidade. Subsidiariamente, abarca a função mediata ou indireta da tutela do indivíduo, não obstante essa disposição ter em prioridade os interesses da comunidade, em um Estado de Direito Democrático, há nítida prevalência dos valores de liberdade em contraposição aos valores de autoridade. Assim, os deveres fundamentais vão representar um instrumento de realização de pessoas individuais, daí a manutenção de seu caráter intrínseco de efetivação da dignidade da pessoa humana (HOFMANN, 1983).

Segundo Hofmann (1983), no pano de fundo dos deveres fundamentais, reside a dignidade da pessoa humana individualmente considerada, afinal há uma exigência de custos dos instrumentos necessários a sua realização, isto é, os deveres comunitários devendo ser repartidos por todos. Nesses termos, pode-se concluir que os deveres fundamentais não contêm deveres, mas sim o direito a igual repartição dos encargos comunitários,

em que a existência e o funcionamento do Estado moderno são atualmente dimensionados.

Como valores e linhas orientadores da intenção do legislador constituinte originário, os deveres fundamentais extrapolam, em larga medida, a figura jurídico-subjetiva em que poderiam ser identificados, especialmente nos estados totalitários, em que havia a unilateralidade deles. Passam, assim, a ter uma significância funcional contemplada em toda a sua disposição. Por isso, são os deveres fundamentais, nesse segundo momento de adequação constitucional, expressão da responsabilidade comunitária do cidadão, constituindo suportes de legitimação para afetações razoáveis e proporcionais aos direitos, liberdades ou garantias postadas na constituição. Sob o viés de dirigir a concretização legal das tarefas fundamentais inerentes as incumbências prioritárias, por exemplo: a proporcional repartição dos custos na concretização material da liberdade de ir e vir em vias conservadas e mantidas pelo poder público, que inclusive pode contemplar restrições de uso ao encontro de proteção dos direitos ecológicos (HOFMANN, 1983).

Isso contribuiu em demonstrar que os deveres fundamentais estão diretamente associados aos direitos sociais – tais como os direitos ecológicos – que além de converterem estes em solidariedade, concomitantemente, contribuem para efetivar o atual estado constitucional fortemente marcado pelo social.

1.5 Estrutura dos deveres fundamentais

A título de explicação da estrutura dos deveres fundamentais, é indispensável discernir a respeito de sua titularidade ativa e passiva, para na sequência expor o conteúdo, sua tipologia e as relações que têm com os direitos fundamentais e com os princípios constitucionais, bem como as relações surgidas entre si.

Segundo Nabais (2009), todos os deveres fundamentais são deveres para com a comunidade, estes assumidos diretamente aos serviços da realização de valores estatais, traduzidos na própria razão de ser do estado, como organização voltada à persecução do bem comum. Assim, os deveres fundamentais estruturam a própria soberania constitucional do estado ao estabelecer parâmetros normativos da disciplina legal primária que irá repercutir tanto em si como em relação ao estado, mas, também, e, especialmente nos deveres para com a comunidade em geral.

Desta feita, é possível apontar os deveres fundamentais clássicos, que compõem pressupostos da existência e funcionamento da comunidade organizada politicamente no Estado Democrático de Direito, como exemplo: os deveres de defesa da pátria, dever de pagar impostos e com os deveres políticos, dever de voto, de colaborar com o processo eleitoral, *et reliqua*. Há também os deveres comprometidos com o funcionamento econômico da sociedade e do estado, cujo titular ativo é a comunidade. Os deveres que expõe conteúdo cívico-político vêm a integrar as duas primeiras dimensões de deveres fundamentais, sendo a outra face do conjunto dos direitos fundamentais da liberdade e da participação política.

Em outra via, encontram-se os deveres fundamentais de conteúdo econômico, social ou cultural, que sendo decorrência do Estado Social, destinam-se a viabilizar determinados valores sociais. Sua importância se verifica para a comunidade em termos de sustentabilidade ao assumir um novo aspecto que vem a fortalecer os direitos fundamentais de viés econômico, social, cultural e ecológico. No sentido de corrigir as falhas do Estado, atribui-se, por exemplo, um papel de relevo as finanças locais na criação e gestão de impostos ambientais reforçando a eficácia da intervenção ambiental, legitimada por um dever fundamental, cujo pano de fundo é a responsabilidade a nível comunitário (NABAIS, 2009; SOARES, 2001).

De acordo com Hofmann (1983), há deveres fundamentais que representam deveres para o próprio destinatário, é o que se refere ao dever de proteger a própria saúde, como corresponsável nos ditames da saúde pública. Assumem, assim, um valor jurídico-constitucional de suporte e imposição de comportamentos aos indivíduos, caracterizando situações de direitos-deveres.

1.6 Tipologia dos deveres fundamentais

Sob o aspecto dos sujeitos ativos, os deveres fundamentais podem ser: (a) deveres que atrelam o cidadão em sua relação direta com o estado, tais como se verifica com os deveres de caráter cívico-político; (b) deveres que obrigam os indivíduos especialmente em suas relações com a comunidade, ou seja, aqueles de índole econômica social, cultural e ecológica; (c) deveres que atribuem responsabilidades às pessoas em suas relações recíprocas com outras, exemplificadas no dever dos pais de manutenção e educação dos filhos e vice-versa em outro estágio da vida; e (d) deveres para consigo próprio, como o dever de zelar pela própria saúde, no sentido

de não onerar os dispêndios com a saúde pública (MIRANDA, 1999; CANOTILHO; MOREIRA, 2007; HOFMANN, 1983; NABAIS, 2009).

Nas duas primeiras tipologias dos deveres, têm-se sujeições do cidadão ou indivíduo como parte integrante de dada comunidade, pelo simples fato de pertencer. Já nas tipologias seguintes, retratadas acima, há uma referência a deveres do homem, expressão de uma contrapartida cuja responsabilidade advém de seu caráter de pessoa humana, radicados naquilo que pode ser identificado em deveres naturais em que o substrato reside na dignidade humana (NABAIS, 2009).

Os deveres em suas relações com os direitos fundamentais são correlatos e intrínsecos, havendo uma divisão tripartida entre deveres associados ou conexos com direitos, deveres coligados a direitos e deveres autônomos ou separados de direitos em sentido estrito. Verificados sob esse paradigma, os deveres fundamentais apresentam-se como deveres-deveres ou deveres principais, que se constituem em valores comunitários próprios ou existentes por si; deveres-garantia ou deveres acessórios de outros deveres, que se materializam em instrumentos ou meios de realização de outros deveres como são, a título exemplificativo, os deveres de colaboração no recenseamento eleitoral, relativo ao dever de voto e, os deveres fundamentais associados a direitos que sejam garantia de outros direitos-deveres ou deveres-direitos.

Assim ensina Nabais (2009), que, a partir da evolução histórico-constitucional na qual permeia o estado moderno, os deveres fundamentais podem ser segmentados em deveres clássicos, cujo conteúdo se refere a questões cívico-políticas, e, deveres modernos, aqueles que interferem nos conteúdos econômico, social, cultural e ecológico dos direitos fundamentais. Assim, nos primeiros há uma sujeição do indivíduo nas potestades do Estado pertinentes a manutenção do Estado Democrático de Direito. Os últimos assumem propriedade com a responsabilidade comunitária de cada qual, na sustentabilidade e fomento da sociedade, em parâmetros econômicos, sociais, culturais e ecológicos.

2 PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS NA LEI N. 6.938/81 – POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE: UM DIÁLOGO ENTRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E DO NÃO RETROCESSO AMBIENTAL

Em 1981, foi elaborada a Lei n. 6.938/81 como resultado dos efeitos e práticas desenvolvimentistas internacionais do século XX, tem-se a

PNMA, que entrou em vigência sob os auspícios de um período característico de instabilidades constitucionais – a ditadura. Em paralelo a esse cenário, desejou-se um novo padrão de desenvolvimento, especialmente com um olhar de zelo ao ambiente, cujos interesses passaram a ganhar um aspecto tanto limitante quanto protecionista dos recursos naturais, em que a PNMA incorporou o espaço mais importante entre as normas infraconstitucionais ambientais, tendo apenas a CRFB/88 acima em sua regulamentação.

A fim de viabilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação do ambiente e do equilíbrio ecológico, a PNMA expõe que em seu art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, que se entende por “I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Assim, a PNMA tem “como objetivo geral a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país. Condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]” (BRASIL, 1981).

É incorporado, assim, implicitamente ao ordenamento jurídico o princípio da precaução na perspectiva autêntica do direito-dever, também esculpido no art. 225, § 1º, IV e V da CRFB/88. Com isso, tem-se que o princípio da precaução como “corolário da diretiva constitucional que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida” (STF, 2016, p.02-03).

Mais além, o princípio da precaução percorre a PNMA, que visa:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; IV – ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; (BRASIL, 1981).

Por efeito, a PNMA se consolidou como um marco gerador de políticas públicas ambientais, refletindo no amadurecimento legislativo entre os atores da área econômica e do aparato institucional brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal como o ponto de partida, em que “o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado (resguardam-se as partes a partir do todo) e com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico)” (BENJAMIN, 1999, p.52)

O modelo da PNMA se estruturou em continuar facilitando o

crescimento econômico. Após isso, o Brasil passou a ter uma participação significativa na governança global, cujas estratégias em prol dos recursos naturais passaram a representar um aspecto geopolítico regional e internacional. Por outro lado, percebe-se que os órgãos ambientais ainda vêm sofrendo uma forte redução de perda de pessoal técnico, degradação salarial, diminuição na participação do orçamento público, a banalização do conhecimento técnico-científico e das recomendações dos profissionais dedicados ao tema, configurados como fatores potenciais para gerar a degradação ambiental. Em sequência, a problemática ambiental de sobrevivência das espécies e da Terra passou a ser o tema central das discussões das agendas, até mesmo porque Conferência ECO-92 foi um divisor de águas para a área ambiental brasileira, quando foi possível haver uma abertura política ao mundo, e mesmo estando sob a influência do liberalismo econômico, houve discussões sobre a descarbonização, a biodiversidade, as mudanças climáticas e novas tecnologias.

Também, restou asseverado o meio ambiente ecologicamente equilibrado, regido no art. 225 da CRFB/88, que foi definido como direito de todos e lhe dá a natureza de 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 para as presentes e futuras gerações. A estrutura normativa constitucional brasileira sobre o tema ambiental foi consolidada pela CRFB/88, com diversos sistemas principiológicos orientadores na tomada de decisões no âmbito administrativo e judicial e, com isso, especificamente, os deveres fundamentais são regidos pelos respectivos princípios e normas constitucionais específicos, clausulados, em referência ao princípio da tipicidade constitucional.

Certo é que o princípio da precaução não consta descrito no rol dos princípios constitucionais atinentes aos deveres fundamentais, porém, é considerado implícito em razão dos interesses explícitos do poder constituinte do Estado, por ser a questão ambiental direito de interesse fundamental coletivo fulcrado na dignidade da pessoa humana e na ordem social constitucional. O princípio da precaução é reconhecido como integrante do sistema de princípios ambientais infraconstitucionais, por isso, é de aplicabilidade plena. Por tudo isso, encontra-se consolidado na doutrina e na jurisprudência, reconhecido na legislação infraconstitucional e cotidianamente aplicado nas atividades administrativas dos órgãos de proteção, guarda e gerenciamento dos recursos e bens ambientais.

Precaução significa todo o estudo científico e técnico realizado

[...] em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção (BENJAMIN, 2011, p. 62).

Há um vínculo expreso de conteúdo, vigência e aplicação entre o princípio da precaução com o do não retrocesso, até porque são elementos indissociáveis do sistema principiológico constitucional. Em simples palavras, o princípio da precaução tem a finalidade de se planejar a atividades ou ação envolvendo o meio ambiente para evitar lesão ou dano além do suportável definidas por técnicas de pesquisas e projetos científicos. Já o do não retrocesso tem a finalidade de se não voltar a regredir no estudo, criação e aplicação dessas normas e técnicas. O princípio do não retrocesso com seu conteúdo de regras e normas orientam que a legislação e as ações de Estado e da Sociedade jamais devem retroceder ou piorar, e sim sempre evoluir no aperfeiçoamento e nos cuidados para com o meio ambiente, sendo indispensável a sua aplicação como objetivo de proteger e de preservar o meio ambiente.

Ademais, com o advento da PNMA, o princípio da precaução tem o objetivo de estabelecer a sadia qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana e o equilíbrio ecológico, traz-se que “art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, assim, não se pode legislar para piorar ou degradar o meio ambiente, tendo o dever de preservá-lo e defendê-lo de natureza coletiva. Estabelece-se, assim, um vínculo de conservação intergeracional, em que “o princípio de não regressão significa que a legislação e a regulamentação relativas ao meio ambiente somente podem ser melhoradas e não pioradas. É o aperfeiçoamento do “bom ambiental”. O “bom ambiental” é uma situação indispensável a ser encontrada em todos os elementos do meio ambiente – água, ar, flora e fauna –, para que haja o equilíbrio ecológico. O “bom ambiental” somente pode ser alterado para transformá-lo em “ótimo ambiental”. A regressão das normas ambientais traduz a ocorrência do “pior ambiental”, isto é, do desequilíbrio ecológico” (MACHADO, 2020, p. 149).

Por isso, “os Estados, as entidades subnacionais e as organizações de integração regional não devem permitir ou desenvolver ações que tenham o efeito concreto de diminuir a proteção jurídica do ambiente ou o acesso à justiça ambiental” (tradução livre) (IUCN, 2016, p. 04). Para tanto:

[...] a garantia da proteção de retrocesso (socio) ambiental seria concebida no sentido de que a tutela jurídica ambiental – tanto sob de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje” (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014, p. 195).

Portanto, a proibição de retrocesso atua como suporte para impugnar medidas que gerem supressão ou restrição de direitos fundamentais que, por sua vez, não dispõem de autonomia absoluta no corpo constitucional para concretizar a dignidade da pessoa humana como um direito-garantia ao mínimo existencial (MACHADO, 2020).

Portanto, o princípio do não retrocesso e os deveres fundamentais se revelam entre si como uma questão de justiça intergeracional, a fim de deixar como legado as condições ambientais idênticas (*status quo ante*) àquelas recebidas por gerações anteriores, sendo vedado alterar para pior a dimensão ecológica. Os deveres constitucionais servem como uma blindagem contra o retrocesso, sem impedir a restrição dos deveres e sem interromper o dinamismo da sociedade, cuja efetividade ambiental mantém o uso dos mecanismos jurídicos que visam a tutela do ambiente a fim de não alterar as propriedades que lhe são intrínsecas.

Nesse sentido, com a análise principiológica, o princípio da precaução e o da não regressão, embora não dispostos pela CRFB/88, têm a mesma característica de estarem implicitamente vigentes e recepcionados pela doutrina e jurisprudência, firmados pelo art. 225, *caput* c/c art. 2 c/c art. 60, § 4º, IV da CRFB/88. O ponto de encontro entre ambos é que suas funções sociais são de atender ao mínimo existencial, garantir a sadia qualidade de vida, a dignidade da pessoa humana no seio ambiental numa extensão de solidariedade e interdependência. O diferencial é que a precaução pode ser invocada com maior amplitude para a mitigação e/ou lide ambientais além da constitucionalidade encontrada na jurisprudência.

A não regressão exige critérios mais extensos a serem aplicados, como o controle de constitucionalidade, cujos deveres de proteção ecológica do Estado e também na esfera administrativa, estabelecem-se com base no dever de progressividade na temática ambiental³, o que valida o diálogo das fontes normativas evidenciadas numa perspectiva de dupla dimensão, em que o princípio da proporcionalidade, da proibição do excesso e da proibição de insuficiência de proteção representam as obrigações dos poderes estatais, na forma de deveres de proteção e promoção ambiental

Em evidência o estudo e resolução de conflitos de ordem ambiental, sob a égide do princípio do não retrocesso, no Brasil já é possível apontar que como instituto garantidor da inexistência de conflitos intergeracionais oriundos do desrespeito ao dever de solidariedade imposto a todos os cidadãos de proteção do meio ambiente, este vem a ser de uso comum na generalidade de pessoas, de natureza metaindividual e intergeracional. Além disso, a orientação jurisprudencial citada consolida o entendimento de que tudo deve ser feito pelo Estado e pela Sociedade com a finalidade de sempre aperfeiçoar e evoluir na elaboração, aplicação e execução das leis nas atividades que necessitam o uso de recursos naturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de que os deveres fundamentais dispostos na CRFB/88 formam uma base interpretativa para a PNMA é adequada em termos de efetivação do princípio da precaução e o do não retrocesso ambiental. Nesse sentido, a evolução histórica dos deveres fundamentais promove a positivação da interação humana com o ambiente, alcançando a esfera da ecologia e da solidariedade

O ordenamento jurídico brasileiro e o internacional não permitem a utilização de recursos ambientais em atividade degradantes, com retrocesso no uso dos recursos naturais para quaisquer atividades sem que haja pesquisa, planejamento e utilização desses recursos. Isto acontece pois há deveres constitucionais que orientam a interpretação e execução da PNMA. Sob a conjugação do dever constitucional na aplicação dos princípios da precaução e do não retrocesso, especificamente na execução da PNMA, é possível identificar que está se materializa como uma política de Estado e não uma política de governo, tornando inconstitucionais e ilegais quaisquer atos administrativos, nas três esferas estamentais, que contrariem os ditames da justiça ambiental.

A importância de se compreender a dimensão dos deveres fundamentais no planejamento e execução da PNMA, é identificar que há uma linha intransponível, de viés constitucional, que orienta proibição de retrocesso, independentemente da linha ideológica do governo que tenha obtido o sufrágio democrático. Adicionado a isso, vem a dinamizar a interpretação de legislações que foram recepcionadas pela atual CRFB/88, tornando substanciais os preceitos objetivos e concretos de preservação e justiça ambiental. Sem esses cuidados institucionais e jurídicos, dificilmente,

pode se assegurar um mínimo razoável de meio ambiente ecologicamente estável entre as presentes e às futuras gerações.

Com base na premissa de que os deveres visam a comportamentos dos particulares e de maneira indireta das instituições, tem-se que essa inserção, por sua vez, não dá legitimidade a intervenções dos poderes públicos, em certas relações sociais ou em certos âmbitos de suas competências constitucionais desvinculadas desses deveres ambientais. Tais intervenções dos governos visam cumprir certas obrigações para com sua comunidade ou corpo social de modo geral, e decorre, no caso do Brasil, da fórmula arquitetada no preâmbulo da Constituição de 1988, pelo qual os constituintes afirmavam estar reunidos para promover um Estado Democrático a fim de assegurar a plenitude da dignidade da pessoa humana, de modo que a PNMA jamais possa ser aplicada como permissividade de retrocesso.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

ANDRADE, M. A. D. *Teoria Geral da Relação Jurídica*. v. I. Coimbra: Almedina, 1997.

BENJAMIN, A. H. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 14, p. 48-52, abr./jun. 1999.

BENJAMIN, A. H. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011. p. 55-72. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 13 nov. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Decreta e sanciona a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Brasília, DF: Presidência da República. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

leis/16938.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 627189/SP. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. Recorrente: EletroPaulo Metropolitana – Eletricidade de São Paulo. Recorrido: Sociedade Amigos Do Bairro City Boaçava e Outro, Pedro Roxo Nobre Franciosi. Relator: Min. Dias Toffoli. 08 de Junho de 2016.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 6. reimp. Coimbra: Almedina. 2003.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARREIRA, H. M. *Políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1996.

CHULVI, C. P. *El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2001. Disponível em: www.thesisenxarxa.net/TESIS_UJI/AVAILABLE/TDX-0730108-120005//pauner.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

DIAZ, S. V. La idea de deber constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 2, n. 4, p. 69-98, ene./abr. 1982.

GOUVEIA, J. B. *Direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Aequitas, 1995.

HESSE, K. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2004.

HOFMANN, V. G. H. *Grundpflichten als Verfassungsrechtliche Dimension*. Berlin/New York: De Gruiter, 1983.

IUCN. *World Declaration on the Environmental Rule of Law*. Principle 11. p. 04. 2016. Disponível em: www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf Acesso em: 20 nov. 2020.

- LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 9. ed. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2011.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MIRANDA, J. *Direitos fundamentais: introdução geral – apontamentos das aulas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1999.
- NABAIS, J. C. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.
- NABAIS, J. C. *Por um estado fiscal suportável: estudos de Direito Fiscal*. v. II. Coimbra: Almedina, 2008.
- SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SOARES, C. A. D. *O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente*. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2001.
- SOARES, R. G. E. *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra: Tenacitas, 2008.
- STOBER, R. V. *Grundpflichten und Grundgesetz*. Berlin: Duncker und Humblot, 1979.
- UNITED NATIONS. *Rio Declaration*. Principle 07. p. 02. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

Artigo recebido em: 17/01/2021.

Artigo aceito em: 29/11/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

BOUSFIELD, R.; SOUZA, F. B. Deveres fundamentais implícitos na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 39-64, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2066>. Acesso em: dia mês. ano.

O TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES NA METRÓPOLE SÃO PAULO – BRASIL: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS LEGAIS, CULTURAIS E CARACTERÍSTICOS DESSA ATIVIDADE (IN)SUSTENTÁVEL

Paulo Almeida¹

Universidade de São Paulo (USP) |

Vitor Calandrini²

Universidade de São Paulo (USP) |

RESUMO

O tráfico de animais silvestres é uma das maiores causas de perda de biodiversidade no mundo, sendo seu combate uma das metas descritas nos ODS 2030 (Meta 15.7). Este artigo descritivo, utilizando-se o método hipotético-dedutivo, e uma pesquisa do tipo qualitativa-quantitativa, tem como objetivo analisar as ações de combate a essa atividade através de levantamento do tipo documental de apreensões de animais silvestres no estado de São Paulo nos anos de 2018 e 2019 com base na legislação vigente associada ao tráfico de animais silvestres. Foram identificados neste período 7.653 ocorrências que redundaram em 41.137 animais apreendidos de 322 espécies, sendo que dos 10 animais mais apreendidos, 09 são aves canoras, e nenhum deles considerados ameaçados de extinção. A média de animais apreendidos por ocorrências foi de 03 animais e com moda de 01 animal. Identificou-se que 90% dos animais foram apreendidos em áreas urbanas, e que ocorreu de forma homogênea pelo território, associado ao adensamento populacional. Concluiu-se que mesmo com uma efetiva fiscalização, não há uma tendência de queda da quantidade de animais silvestres traficados devido ao seu caráter cultural transgeracional, de baixa reprovação social e da legislação branda vigente, causando assim diversos danos à conservação da biodiversidade.

1 Doutor em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Doutor em Direito Ambiental do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3240-4037> / e-mail: psalmeida@usp.br

2 Mestre em Sustentabilidade pela USP. Especialista em Ciências Jurídicas pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL). Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco (APMBB). Bacharel em Direito pela UNICSUL. Bacharel em Gestão Ambiental pela USP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2178-760X> / e-mail: vitor.calandrini.araujo@usp.br

Palavras-chave: biodiversidade; comércio ilegal de animais; comércio ilegal de vida silvestre; legislação ambiental; tráfico de animais silvestres.

***WILDLIFE TRAFFICKING IN METROPOLE SÃO PAULO
– BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE LEGAL, CULTURAL
AND CHARACTERISTICS OF THIS (UN)SUSTAINABLE
ACTIVITY***

ABSTRACT

Wildlife trafficking is one of the greatest causes of biodiversity loss in the world, and combating it is one of the goals described in the SDG 2030 (Goal 15.7). This descriptive article, using the hypothetical-deductive method, and a qualitative-quantitative research, aims to analyze its application in actions to combat this activity through a documentary survey of wild animal seizures in the state of São Paulo in the years 2018 and 2019 based on the current legislation associated with wild animal trafficking. 7,653 occurrences were identified in this period that resulted in 41,137 seized animals of 322 species, and of the 10 most seized animals, 09 are songbirds, and none of them are considered endangered. The average number of seized animals per occurrence was 03 animals, with a fashion of 01 animal. It was identified that 90% of the animals were seized in urban areas and that it occurred in a homogeneous way throughout the territory, associated with population densification. It was concluded that even with effective enforcement, there is no downward trend in the number of wild animals trafficked due to their transgenerational cultural character; low social disapproval, and the soft legislation in force, thus causing several damages to the conservation of biodiversity.

Keywords: *biodiversity; environmental legislation; illegal trade in animals; illegal trade wildlife; wildlife trafficking.*

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi descrever as características do tráfico de animais silvestres delimitando sua quantidade, os locais onde ocorrem, os tipos de animais apreendidos, a evolução legislativa, e verificar como essas informações se correlacionam com a fiscalização dessa atividade, se há efetividade nessa fiscalização e quais são as principais dificuldades para enfrentar essa que é a segunda maior causa de perda de biodiversidade no planeta.

Há divergências na literatura quanto à definição sobre tráfico de animais, sendo compreendido como conjunto de ações ilegais relacionadas à utilização, comércio, ou manutenção em cativeiro de animais e partes de animais silvestres, o que revela a complexidade em definir parâmetros desta atividade em níveis locais, nacionais e até mesmo mundiais.

Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, o ODS 15, relacionado à Vida Terrestre, demonstra por meio de sua meta 15.7, a necessidade de se tomar medidas urgentes para o combate efetivo ao tráfico de espécies da fauna e da flora, o que aumenta a importância de compreender as características do tráfico de animais para seu efetivo combate.

Uma das formas de combater o tráfico de animais é com uma fiscalização efetiva, capaz de impedir ou ao menos minimizar as ações relacionadas ao tráfico, e dessa forma mitigar os efeitos danosos dessa atividade para a biodiversidade, e conseqüentemente o meio ambiente.

Para este artigo foi aplicado o método hipotético-dedutivo, partindo-se de um problema de pesquisa a ser investigado através da criação de hipóteses, que foram testadas para serem comprovadas ou refutadas, através da aplicação de metodologias conhecidas na literatura, visando atender seu objetivo proposto.

Parte-se da hipótese que a distribuição de animais apreendidos e suas quantidades estão diretamente associadas a maior concentração de pessoas, e que possuem forte impacto cultural.

Complementarmente, há a hipótese que as ações de fiscalização são eficientes em controlar as ações de tráfico de animais no Estado, entretanto, seu efetivo combate ultrapassa as ações de fiscalização, e compreende também ações de mercado, de alterações legislativas e de educação ambiental.

Para verificação dessas hipóteses foi empregada a pesquisa do tipo qualitativa-quantitativa, uma vez que uma pesquisa apenas quantitativa é

baseada em quantificação tanto na coleta como em seu tratamento de técnicas estatísticas da pesquisa qualitativa que aumenta o escopo para uma interpretação de percepções, motivações e aspectos que ultrapassam uma análise numérica, diante dessa situação para os objetivos deste trabalho, pelo qual se verifica a necessidade de mesclar as duas expertises do tipo de pesquisa, a quantificação com os aspectos qualitativos dos dados que serão levantado.

Para este artigo foram empregados dados secundários do tipo “documental”, pois referem-se a documentos de instituições públicas, no âmbito da administração estadual. Os documentos-alvo para desenvolvimento do estudo foram os Boletins de Ocorrência Ambiental nos anos de 2018 e 2019.

A problematização para o tráfico de animais foi discutida em três aspectos circuncentros, um mais amplo, histórico e conceitual, que apresenta os tipos de tráfico de animais e como ocorrem em diferentes partes do mundo, de aspectos globais, uma passagem sobre as questões em nível nacional e conseqüentemente as legislações correlatas, e posteriormente as peculiaridades encontradas na região metropolitana do estado de São Paulo.

Compreende-se por meio desta pesquisa a possibilidade de fornecer informações necessárias para que órgãos de fiscalização, pesquisadores e sociedade em geral – tanto em âmbito local, nacional e até mesmo global – possam conhecer algumas características do tráfico de animais, assim como reproduzir essa metodologia em outras regiões.

1 A PROBLEMATIZAÇÃO DO TRÁFICO DE ANIMAIS EM ASPECTOS GLOBAIS

Os impactos na biodiversidade causados pelo tráfico ilegal de animais silvestres tiveram suas primeiras discussões na década de 60, quando a UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Seus Recursos) elaborou a *Redlist* que tratava de lista de espécies com ameaça de extinção, sendo que na década de 70 concebeu a CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*). Inicialmente, 175 países aderiram a esta convenção, chegando atualmente a 177 nações (IUCN, 2016). Identificando as ameaças do tráfico de animais para a conservação da biodiversidade, a CITES iniciou seus trabalhos buscando a proteção de cerca de 34.000 espécies, e atualmente este número é

maior, chegando a 35.600 espécies entre animais e vegetais (CITES, 2013).

Estimativas indicam que o tráfico de animais chega a movimentar mais de US\$ 20 bilhões ao ano no mundo, sendo considerado nesse valor tanto os grandes traficantes internacionais, como os pequenos traficantes locais (BARBER-MEYER, 2010), entretanto, estudos recentes apresentam informações que existe uma variação desse lucro que gire entre US\$7 a US\$25 Bilhões por ano (MATEO-TOMÁS *apud* THE CONSERVATION CRISIS..., 2019). É a terceira maior causa de tráfico no mundo, perdendo apenas para o tráfico de armas e de drogas (ROSEN; SMITH, 2010; DESTRO *et al.*, 2012), e com relação a perda da biodiversidade figura como agente fundamental quando contribui diretamente para a exploração excessiva de recursos naturais, perdendo apenas para a perda de habitat (NETO, 2007; FISCHER; LINDENMAYER, 2007; BRANCO, 2015; IPEBS, 2019), seja pela sua ausência ou sua fragmentação e perda de conectividade (LINDENMAYER *et al.*, 2020).

Em 2018, em Londres, foi assinado por 65 países a *London Conference on the Illegal Wildlife Trade* segundo a qual se afirmou que o tráfico de animais contribui para declínios dramáticos nas populações de muitas espécies protegidas encontradas em todos os continentes, e que uma alternativa necessária para o combate do tráfico de animais seria abordar os meios de subsistência locais, incluindo a geração de empregos decentes, oferecendo às pessoas formas alternativas e sustentáveis de geração de renda e, em alguns casos, benefícios diretamente da vida selvagem, evitando assim a necessidade da caça furtiva (Conferência de Comércio Ilegal de Animais Selvagens de Londres Declaração, 2018).

Dentre as possibilidades de uso da fauna traficada, cinco são as que se destacam: (1) a caça para consumo, (2) a captura para comércio de partes de animais, (3) a captura para fins medicinais, (4) a captura para manutenção em cativeiro a título de estimação, e a (5) coleta para fins religiosos e afrodisíacos (CRUZ-ANTÍA, 2010).

Os objetivos do tráfico de animais silvestres variam muito de região para região, podendo citar, por exemplo, as informações obtidas do sudeste da Ásia, no Camboja, onde o esforço da fiscalização visa coibir a caça furtiva de grandes e carismáticos mamíferos, mesmo os dados demonstrando que a maioria dos animais apreendidos são aves canoras, e que as apreensões se dão próximas aos centros urbanos, entretanto, sem ser possível traçar rotas de tráfico e se os animais se destinariam ao comércio interno ou externo (HEINRICH *et al.*, 2020).

Ainda no sudeste Asiático, em Mianmar, pesquisa realizada no ano de 2018 demonstrou que o tráfico de animais se dá em sua maioria para consumo da carne de animais silvestres, sendo a manutenção em cativeiro como animal doméstico a segunda maior causa, concluindo que para o combate ao tráfico de animais naquele país seriam necessárias ações de comando e controle, mas também de alternativas econômicas e de substituição para obtenção de proteína animal (MCVOY, 2020).

No continente africano, a exemplo de países como África do Sul, Quênia e Zimbábue o tráfico de animais se concentra na caça furtiva principalmente de grandes mamíferos, onde figuram como principais alvos os elefantes e rinocerontes, visando atender uma demanda de medicina asiática e como símbolo de riqueza, que buscam o marfim desses animais, abandonados suas carcaças, e gerando um decréscimo dessas populações de animais (MATEO-TOMÁS, 2020). Quanto ao Sul do continente americano, a realidade é da mesma forma preocupante, mas os objetivos do tráfico possui outra característica, como podemos mencionar o identificado na Colômbia, onde o principal fator para a retirada de animais da natureza é para sua manutenção como animais de estimação, fato esse identificado ao realizar pesquisas com crianças do 5º ao 10º ano do ensino infantil, onde relatam que possuem animais silvestres em casa, ou ao menos conhecem alguém que possui, e mesmo sendo essa prática considerada crime, é cultural e socialmente aceita, tendo como principais animais silvestres relatados como domésticos os papagaios (*Amazona spp*) e tartarugas (*Podocnemis spp.* y *Geochelone sp.*) (CRUZ-ANTÍA, 2010).

2 A PROBLEMATIZAÇÃO DO TRÁFICO DE ANIMAIS NO BRASIL

No Brasil o tráfico de animais chega a movimentar em torno de US\$ 2,5 milhões por ano (DESTRO *et al.*, 2012). O país é tido como um dos principais fornecedores de flora e fauna para o mercado mundial, ocorrendo a retirada de, aproximadamente, 12 milhões de animais silvestres anualmente da natureza para atender esta atividade. Em torno de 30% do produto deste mercado ilegal é exportado, enquanto o restante é comercializado internamente. No processo, as taxas de mortalidade, desde o momento da captura até o destino final, podem chegar a 90% dos animais retirados da natureza (BASTOS, 2008).

Como ocorre de forma dispersa pelo Brasil, é difícil identificar os

locais na natureza de captura dos animais silvestres, pois estes geralmente não coincidem com os locais de venda desses animais (DESTRO *et al.*, 2012). Nesses locais, muitas pessoas adquirem animais silvestres com o intuito de tê-los como animais domésticos de estimação, assim como cachorros e gatos, e não com o intuito de fomentar o tráfico internacional. Um grande número de pessoas que mantêm animais em cativeiro, em especial pássaros, refletem uma transgeracional prática cultural, uma vez que são fáceis de cuidar e possuem um belo canto (LICARIÃO, 2013). Apesar disso, essa forma de compra é uma das razões principais que alimenta este tipo de ato criminoso (RENTAS, 2001).

Muito embora se esteja tratando do tráfico de animais silvestres, muitos desses animais podem ser adquiridos legalmente, desde que cumprido os requisitos junto às Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, e que esses animais advenham de um criador regularizado, e nascido em cativeiro para essa finalidade. (RENTAS, 2016).

Instrumentos de governança amparados no Comando e Controle foram desenvolvidos pelo Brasil para tentar combater o tráfico de animais silvestres. O mecanismo legal estabelecido pela política de combate às ações degradadoras de meio ambiente, incluiu a criminalização pelo tráfico de animais, como se verifica no art. 29 e incisos da Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), também conhecida como Lei Crimes Ambientais. Esta lei estabelece a sanção de detenção de seis meses a um ano para o sujeito identificado cometendo infrações relacionadas ao tráfico de animais, como pessoas que são surpreendidas vendendo, expondo à venda, exportando, adquirindo, guardando, tendo em cativeiro animais ou parte de animais, entretanto a mesma lei cria uma contradição ao consignar que quem é surpreendido nessas situações, mas comprova que o animal é considerado como de estimação, o magistrado, considerando as circunstâncias poderá deixar de aplicar a pena (BRASIL, 1998).

Além da via penal visando coibir o tráfico ilegal de animais silvestres, tem-se cumulativamente a possibilidade de aplicação de sanção administrativa que regula a aplicação de multas ao infrator que realizar o tráfico de animais silvestres. Como descrito no art. 24 e incisos do Decreto n. 6.514 de 22 de julho de 2008, que sanciona o infrator em valores que variam de R\$ 500,00 a R\$ 5.000,00 por animal, sendo aplicada multa no valor de R\$ 500,00 aos não ameaçados de extinção e de R\$ 5.000,00 àqueles listados como ameaçados pela CITES. O valor total da multa é estimado considerando dois aspectos distintos, sendo o primeiro a quantidade de animais

em posse do infrator, enquanto o segundo dependente da espécie animal. (BRASIL, 2008).

Visando coibir o tráfico de animais, as polícias militares estaduais e órgãos federais, bem como, seus segmentos especializados na área de proteção ambiental, são os principais órgãos atuantes na repressão ao tráfico de animais silvestres, sendo a falta de locais para a destinação dos animais apreendidos o maior problema após a apreensão; assim como a falta de médicos veterinários disponíveis, e até mesmo a dificuldade na reintrodução desses animais por falta de áreas de solturas (BRANCO, 2015). Esse mesmo problema é relatado em países como a Colômbia, onde animais são apreendidos e deixados com o próprio autuado por falta de locais para destinação (CRUZ-ANTÍA, 2010).

Mesmo sendo uma conduta criminosa e fiscalizada, o comércio a céu aberto persiste no Brasil, como nas intituladas “feiras do rolo”. Neste sentido, há evidências que indicam que as intituladas “feiras do rolo” são importantes para alimentar esse tipo de tráfico (REGUEIRA e BERNARD, 2012), no norte e nordeste, onde são comuns, como também ocorrem em outras regiões do país. No nordeste, por exemplo, estudo de Regueira e Bernard (2012) demonstra que em 22 visitas realizadas em 2011 em uma dessas feiras no município de Recife, identificou-se 2.130 animais sendo 87% aves. Apesar de serem locais de grande circulação de pessoas, estas “feiras” sejam passíveis de fiscalizações, acabam ocorrendo sem maiores problemas.

Estudos nos estados brasileiros de Santa Catarina, Bahia, Minas Gerais, e Pernambuco assim como na Região Amazônica demonstram uma similaridade com relação às principais espécies traficadas, que são em sua maioria aves canoras, que se destacam pela facilidade em cuidar, sua beleza e seu belo canto (NETO, 2007).

3 A PROBLEMATIZAÇÃO DO TRÁFICO DE ANIMAIS EM ASPECTOS REGIONAIS: METRÓPOLE DE SÃO PAULO

Somente no estado de São Paulo são apreendidos em média 20 mil animais silvestres por ano, considerando apenas os dados de apreensões realizados pela Polícia Militar Ambiental do estado de São Paulo, sendo que essas apreensões derivam do atendimento de denúncias realizadas por diversos canais, como telefone, internet e aplicativos de denúncias (CPAMB, 2020).

Estudo baseado em entrevistas com 129 pessoas autuadas por tráfico de animais no estado de São Paulo concluiu que o principal motivo desse crime é cultural, tem aceitação velada da sociedade, e que a facilidade de obter o animal não é um dos fatores predominantes para sua aquisição (SILVA, 2014).

No ato da fiscalização os policiais ambientais coletam informações sobre o local da apreensão, a quantidade de animais e sua espécie, o que permite com base nessas informações criar um panorama do tráfico de animais dessa metrópole, identificando seus *hotspots*, o tipo de animal mais traficado, onde se concentram as grandes apreensões, e se é possível traçar uma alternativa para combater essa prática que é responsável por perda de grande parte da biodiversidade mundial.

4 O TRÁFICO DE ANIMAIS E A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NACIONAL

Uma das possibilidades indicadas para a cultura do tráfico estar enraizada em nossa cultura é que a retirada de animais da natureza para a exportação e para a manutenção em cativeiro perdurou por mais de 400 anos, sendo que efetivamente acabou sendo regulamentada apenas em 1934 pelo código de caça, Decreto n. 23.672, de 2 de janeiro de 1934 (BRASIL, 1934).

Salienta-se que ainda de forma precária este Decreto passou por outra evolução jurídica em 1967, com o advento da Lei n. 5.197, de 3 de janeiro de 1967 que “Dispõe sobre a proteção da fauna” (BRASIL, 1967), que quebrou o paradigma do animal silvestre, aquele que vive em vida livre, ser propriedade de uma pessoa, ao determinar que todos os animais silvestres são propriedades do Estado, e finalizar uma disputa pela titularidade deste direito.

A Lei n. 5.197/67 acabou sendo mais restritiva no contexto da proibição da caça, pois proibiu em todo território nacional a caça profissional, (art. 2º) e o comércio de animais (art. 3º), permitindo apenas àqueles em que a procedência do animal é de um estabelecimento legalizado para a criação em cativeiro (BRASIL, 1967). Um importante aspecto deste instrumento jurídico foi a pena associada ao seu descumprimento, com reclusão de 2 a 5 anos. Esta lei de certa forma foi uma grande evolução no contexto da proteção animal, entretanto, ainda longe de atingir o seu objetivo por causa da falta de agentes fiscalizadores suficientes para atender a demanda

e pela demora na regulamentação dos criadores comerciais de animais silvestres que só foi regulamentado em 1972.

Em 1981, foi publicada a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Política Nacional de Meio Ambiente, que parametrizou muitos aspectos relacionados a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, que surgiram como uma ação positiva do Estado brasileiro em resposta às deliberações resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano que ocorreu entre 5 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia. Com relação à proteção da fauna verificou-se sua classificação como um recurso natural (art. 3º, V), o que promoveu maior proteção ambiental ao prever punição para o poluidor que causasse mortandade de animais (art. 15 § 1º, I, a) e instituiu o Cadastro Técnico Federal – CTF, que regulamentou as atividades de pessoas jurídicas e físicas como “utilizadoras de Recursos Ambientais”, o que dentre deles, encaixavam-se os “produtos e subprodutos da fauna” (art. 17, II) fortalecendo a atividade comercial dela de forma regulamentada (BRASIL, 1981).

Muito embora existissem normas protetivas a fauna, foi com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, que mais avanços a proteção da fauna foram atingidos, em patamar constitucional. Pode-se destacar o avanço importante do inciso VII do art. 23, que tornou competência comum entre os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) a preservação da fauna, assim como das florestas e da flora, ampliando o caráter protetivo, assim como tornou por meio do art. 24, VI, competência concorrente dos entes federativos a possibilidade de legislar sobre a fauna (BRASIL, 1988). A competência comum foi complementada somente em 2011 com a edição da Lei Complementar n. 140 de 8 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011).

No texto da Constituição Federal de 1988 imperiosamente destaca-se o inciso VII do § 1º do art. 225, por meio do qual se cumpre como dever do Poder Público: “Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”, assim como o disposto no § 3º do mesmo artigo que reza: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988).

Neste diapasão, verifica-se uma abertura de leque para as esferas de proteção da fauna e conseqüentemente de coibir o tráfico de animais

silvestres, lembrando que a Lei n. 6.938/81 foi recepcionada pela constituição e dessa forma continuou mantendo seus efeitos legais, entretanto, para atingir os objetivos constitucionais de tutela da fauna surgem a necessidade de novos instrumentos legais para a sujeição das pessoas físicas e jurídicas nas esferas penais e administrativas, o que ocorreu nos anos de 1998 e 2008 respectivamente com a publicação da Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e do Decreto n. 6.514 de 22 de julho de 2008.

4.1 A tutela penal e administrativa da fauna

Antes de trazer os instrumentos jurídicos criados para a tutela administrativa e penal da fauna, é importante esclarecer que essa “dupla” proteção não é defendida pela totalidade da doutrina, por exemplo, para Prado, quando há uma dupla punição para o mesmo fato, praticado pelo mesmo agente e cujas consequências jurídicas têm idêntico fundamento, fere-se claramente o princípio constitucional do “*non bis in idem*”, podendo no caso do tráfico de animais exemplifica-se o Artigo 29 da Lei n. 9.605/98, que define o crime de comércio ilegal de animais com a possibilidade de uma pena detenção, isso na esfera penal, e com idêntica definição temos o art. 24 do Decreto n. 6.514/08 que define sua infração administrativa, ou seja, seria uma dupla punição do Estado pelo mesma ação realizada pelo agente (PRADO, 2012).

Entretanto a doutrina majoritária não verifica essa dupla punição, ou até mesmo tripla, considerando que pode haver também a sanção civil, no caso da necessidade de reparação do dano (MILARÉ, 2005; FREITAS, 2005; CARVALHO, 2013; AMADO, 2013) inicialmente pois cada uma das esferas age conforme regramentos próprios, visando atender objetivos distintos, e ademais essa foi exatamente a vontade do legislador constitucional ao deixar explícito em nossa constituição essa possibilidade, e isso é asseverado por Freitas ao exemplificar essa divisão de tutela em uma mesma ação, e refletindo isso nas responsabilidades, pois para ele há responsabilidade objetiva, ou seja, o dever de reparar o dano independente do dolo (vontade) do causador do dano na esfera civil, e ao mesmo tempo que ela é subjetiva, ou seja, dependendo da prova de dolo ou culpa na esfera penal para imposição de uma pena (MILARÉ, 2005).

Considerando a doutrina majoritária de que as esferas penal e administrativa podem regrar de formas distintas e harmônicas a tutela da fauna

apresentar-se-ão as duas legislações vigentes que criam o arcabouço protetional da fauna no tocante ao crime de tráfico de animais, mesmo que em um único ato a pessoa jurídica ou física pode cometer um ilícito ambiental que ao mesmo tempo é considerado um crime, e também uma infração administrativa.

4.1.1 Lei n. 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais

Visando atender os preceitos constitucionais, em 12 de Fevereiro de 1998, ou seja, apenas dez anos após a publicação da Constituição Federal foi publicada a Lei n. 9.605/98 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, lembrando que com ela foi possível efetivar a possibilidade da criminalização de algumas condutas contra o meio ambiente, e inclusive abriu a possibilidade da sujeição de pessoas jurídicas à penalização por essas ações, conforme art. 3º desta Lei, que antes só era possível a pessoas físicas (BRASIL, 1998).

A Lei n. 9.605/98 conseguiu condensar crimes ambientais que antes estavam contidos em legislações esparsas, como códigos específicos como o próprio de pesca e o de caça de 1967, florestal de 1965, e crimes do Código Penal, que agora se aglutinaram em um único instrumento jurídico capaz de aumentar o caráter protetivo dos recursos naturais.

Com relação principalmente aos animais silvestres, esta lei indica que aquele que “mata, apanha, utiliza, vende, expõe à venda, adquire, ou até mesmo mantém em cativeiro animal silvestre” pode ficar preso por até um ano. É importante salientar que embora não exista no texto desta lei o termo “tráfico ilegal de animais”, tem aplicação no inciso III do Artigo 29 da Lei n. 9.605/98, onde se criminaliza quem vende, expõe à venda e até mesmo quem tem em cativeiro animais silvestres. No próprio parágrafo segundo deste mesmo artigo, a lei estabelece que o juiz pode deixar de aplicar a pena, caso a manutenção desse animal for para a guarda doméstica, ou seja, na forma de animal de estimação, o que pode tornar a atividade que seria ilícita em uma atividade sem punição. (BRASIL, 1998).

Como narra Carvalho, o comércio acontece a céu aberto podendo ser observado a beira da estrada, e mesmo sendo noticiado na mídia em rede nacional essas ações ocorrem, sem o caráter de ilegalidade, e mesmo tendo legislações que punem essas ações, desde 1934 essa prática não parece ter diminuído (CARVALHO, 2013). Amado menciona a possibilidade do perdão judicial quando a guarda do animal silvestre em cativeiro se

enquadrar dentro daqueles não considerados ameaçados de extinção, como narra o parágrafo 2º do Artigo 29 da Lei n. 9.605/98, (AMADO, 2013) podendo ser essa uma das indicações dos autores que criticam como brandas as penas relacionadas a fauna (CARVALHO, 2013; SILVA, 2014; COSTA *et al.*, 2018; MARQUES, 2018; SUGIEDA, 2019).

Outro ponto importante dessa lei vem descrito em seu Capítulo VI, Artigo 70 e seguintes, ao trazer a parametrização para imposição das sanções administrativas, em especial pelo art. 70, § 1º, ao designar como autoridades para a lavratura do Auto de Infração Ambiental os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, lembrando que este foi criado pela Lei n. 6.938/81, sendo que a regulamentação da forma de aplicação das sanções administrativas ocorreu com a edição do Decreto n. 3.179, de 21 de setembro de 1999, que foi substituído pelo atual decreto vigente, o Decreto n. 6.514 de 22 de julho de 2008.

4.1.2 Decreto n. 6.514/08 de 22 de julho de 2008 – “Execução” da Tutela Administrativa Ambiental

No âmbito administrativo visando coibir o tráfico ilegal de animais silvestres, e em regulamentação do Artigo 70 da Lei n. 9.605/98, foi criado outro instrumento jurídico, que regula a aplicação de multas a quem é identificado realizando o tráfico de animais silvestres, o Decreto n. 6.514 de 22 de julho de 2008. Como descrito no Artigo 24 do decreto, penaliza-se o infrator em valores que variam de R\$ 500,0 (quinhentos reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por animal, sendo aplicada multa no valor de R\$ 500,00 aos não ameaçados de extinção e de R\$ 5.000,00 àqueles listados como ameaçados pela CITES. O valor total da multa é então dessa forma estimado considerando dois aspectos distintos, sendo o primeiro a quantidade de animais em posse do infrator, enquanto o segundo dependendo da espécie animal. Neste último caso, o valor da multa dependerá do enquadramento do animal ser espécie ameaçada de extinção, segundo a CITES, salientando ainda que além da multa, o Decreto n. 6.514/08 ainda prevê outras sanções que poderão ser aplicadas no caso das pessoas surpreendidas na prática da infração como apreensão dos animais, suspensão de venda e até mesmo destruição de materiais e objetos utilizados para o cometimento da infração, que no caso de animais silvestres, podemos identificar gaiolas ou redes de captura de aves (BRASIL, 2008).

É imperioso salientar que o Decreto n. 6.514/08 tem aplicabilidade em todo o território nacional, a suas sanções são impostas pelos funcionários dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, sendo assim em nível federal pelos agentes do IBAMA e ICMBIO, nas áreas de suas competências definidas pela citada Lei Complementar n. n. 140/2011. Em cada estado da Federação, as sanções administrativas podem se dar tanto pelo próprio Decreto n. 6.514/08, ou por legislações específicas subnacionais, desde que respeitando as diretrizes do decreto Federal, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a matéria de competência ambiental em comum e concorrente, conforme seus artigos 23, VII e 24, VI respectivamente. (BRASIL, 1988)

5 MATERIAIS E MÉTODO

5.1 Área de estudo

O Brasil é o um país com extensões continentais, com pouco mais de 8,5 milhões de Km² de área, e população de aproximadamente 210 milhões de habitantes (IBGE, 2020), é composto por seis biomas distintos, sendo eles: Amazônia, Caatinga, Pantanal, Pampa, Cerrado e Mata Atlântica (IBGE, 2012), o que transforma o Brasil em um dos 17 países conhecidos como megadiversos, por abrigar mais de 20% de todas as espécies da Terra. (Ministério de Meio Ambiente – MMA, 2020). Somente em relação à fauna foram catalogados até 2014 114.848 espécies entre vertebrados e invertebrados, destes, 8.967 vertebrados, e 105.881 invertebrados, somente com relação a aves totalizam 1.924 espécies. (MMA, 2014).

O país é dividido em 26 Estados e um distrito federal, sendo utilizado para este estudo o estado de São Paulo, que possui 248.219,481 km² de extensão, subdividido em 645 municípios, teve sua população estimada no censo de 2010 em 41.262.199 pessoas, sendo que 39.585.251 (95%) morando em área urbana, e 1.676.948 (5%) em área rural (IBGE, 2019), o que o torna o Estado mais populoso da nação, por abrigar aproximadamente 19.64% da população de todo o país, mesmo sendo apenas o 12º em extensão territorial, e possuir, entre os Estados, o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, com 0,783 (IBGE, 2010), sendo composto por dois Biomas predominantes, o Cerrado em sua porção central, e o Mata Atlântica em sua porção litorânea e oeste.

5.2 Coleta de dados

Os dados empregados neste trabalho foram do tipo dados secundários, por tratar-se de informações coletadas pela Polícia Militar Ambiental, no atendimento de ocorrências em que houve apreensões de animais silvestres, metodologia utilizada em outros trabalhos com objetivos similares (SUGIEDA, 2018; HEINRICH *et al.*, 2020) e lançadas em seu banco de dados digital, denominado SIOPM WEBAIA (Sistema de Informações Operacionais da Polícia Militar) (CPAMB, 2020). Especificamente, dentre os tipos de dados secundários, o estudo foi baseado em dados secundários do tipo “documental”, pois referem-se a documentos de instituições públicas, tais como formulários, relatórios, atas de reunião, dentre outros (SAUNDERS, 2007). Os documentos-alvo para desenvolvimento do estudo foram boletins de ocorrências em que foram constatados apreensão de animais silvestres.

Estudos baseados em dados secundários, como este, trazem como principais vantagens (SAUNDERS, 2007): (i) o baixo custo, haja vista as informações estarem disponíveis em um banco de dados digital; (ii) a facilidade de obtenção, pois existe um arquivo digital que permite a extração de dados específicos ao tema, e (iii), ao utilizar informações extraídas diretamente do órgão responsável pela apreensão de animais silvestres, tem certa garantia de confiabilidade dos dados.

Apesar dessas vantagens, por serem dados secundários esse método tem como principal limitação não ser possível expandir a pesquisa para informações que, apesar do interesse, não foram previamente coletadas (SAUNDERS, 2007), no caso pela Polícia Militar Ambiental. Por exemplo, embora o questionamento dos motivos que levaram determinada pessoa a manter um animal silvestre em cativeiro, ou saber se o autuado conhece os impactos do tráfico de animais silvestres para a biodiversidade poderiam ser questões interessantes a tratar, não existem dados e não há como obtê-los para esses casos identificados.

A primeira fase consistiu na solicitação de extração do Banco de Dados digital do CPAMB, de informações das apreensões de animais silvestres contidas nos Boletins de Ocorrência Ambiental, gerando arquivos de extensão “.xls”, que podem ser visualizados na forma de planilhas. Os dados extraídos foram: (i) número da ocorrência, (ii) coordenada geográfica no formato Graus Decimais (DD) e em Datum SIRGAS 2000, para identificação da localidade da apreensão; e (iii) número de espécimes

apreendidos por espécie, que mostrará o montante de animais, (iv) município da apreensão, e, baseando-se na CITES para a classificação do animal e no nome científico da espécie que consta do banco de dados.

Esse procedimento para quantificar os animais e as espécies através de termos específicos relativos às apreensões de animais equivale ao método utilizado em outros trabalhos científicos que visavam identificar animais apreendidos na Bahia (NASCIMENTO *et al.*, 2015) e em Minas Gerais (DESTRO *et al.*, 2012).

Para este estudo foram considerados os dados de apreensão dos últimos 2 anos (2018 e 2019), que correspondem aos anos em que se iniciou a implantação do Sistema eletrônico de preenchimento de Ocorrências pela Polícia Militar Ambiental (CPAMB, 2020).

5.3 Processamento dos dados

Os dados foram distribuídos em uma planilha no software Microsoft Excel 2010, versão 14.0.4760.1000, com as colunas: número da ocorrência; dia, mês e ano da ocorrência; Latitude e Longitude do local da ocorrência; nome científico do animal apreendido, e quantidade de animais; município da apreensão, possibilitando assim identificar o total de animais apreendidos por ocorrência e por espécie.

Com a aplicação da ferramenta, “Tabela dinâmica” disponível no software Microsoft Excel 2010, versão 14.0.4760.1000 e cruzando as informações de nome científico do animal e quantidade de animais apreendidos foi possível identificar quais as principais espécies traficadas no estado de São Paulo.

Ainda em posse da tabela, selecionando a coluna de “total de animais apreendidos por ocorrência” foi possível identificar a média, moda, e o desvio-padrão das ocorrências em que ocorre apreensão de animais silvestres, e visando conseguir um desvio-padrão baixo para que a amostra seja representativa (BOLFARINE, 2004) foram refeitos os cálculos em duas etapas, aquelas que em as apreensões ficaram acima do valor do desvio-padrão e aquelas em que o valor estava dentro do desvio-padrão, identificando assim novas médias, modas e desvios-padrões.

Após foi realizado o georreferenciamento dos locais das apreensões de animais silvestres, através do software QUANTUM GIS, versão PI, utilizando o DATUM “Sirgas 2000” e Sistema de Coordenadas “Graus decimais”, sobrepostas no mapa do estado de São Paulo tanto com as

subdivisões em municípios, assim como sobreposto à camada de áreas urbanas e rurais do Estado (IBGE, 2020) o que permitiu visualizar a espacialização dos locais de apreensão.

Foram gerados mapas distintos para melhor identificação de características do tráfico de animais silvestres no estado de São Paulo sendo eles: Mapas de pontos dos locais de apreensão sobrepostos ao mapa de identificação de áreas urbanas e rurais, considerando: os valores totais de ocorrências; aqueles em que as ocorrências ocorreram acima do desvio-padrão; aqueles abaixo do desvio-padrão; Mapa de concentração de ocorrências de apreensão por municípios; e Mapas de gradientes de cor dessas ocorrências, salientando que o lançamento das coordenadas dos locais de apreensão foi o método utilizado para identificação de macacos capturados no Estado da Bahia (NASCIMENTO *et al.*, 2013).

6 RESULTADOS

6.1 Dos dados de apreensão de animais silvestres

Nos anos de 2018 e 2019 foram identificadas um total 7.653 (sete mil, seiscentos e cinquenta e três) ocorrências atendidas pelo Policiamento Ambiental em que houve apreensão de animais silvestres, e dessas ocorrências totalizaram 41.137 (quarenta e um mil, cento e trinta e sete) animais apreendidos nos dois anos de análise.

Considerando as informações dos termos de apreensão verificou-se que a média de animais apreendidos nessas ocorrências foi de $Me = 5,37$ animais/ocorrência, entretanto das 7.653 ocorrências analisadas, em 2.462 (duas mil, quatrocentas e sessenta e duas) ocorrências, ou seja, em 32,2% foi apreendido apenas “um” animal, o que tornou a moda $Md = 1$.

Sobre a análise dos dados foi observado alto valor do desvio-padrão, $\delta = 13,43$, isso devido à *outliers* identificados, pois temos uma $Md = 1$ e uma média de $Me = 5,37$ ao mesmo tempo que foram identificadas oito ocorrências que ultrapassaram 200 (duzentos) animais apreendidos, sendo que em apenas uma delas foram apreendidos 563 (quinhentos e sessenta e três animais).

Dividindo os dados em duas análises, aquelas que estão dentro do desvio-padrão e aquelas que ultrapassaram esse valor de animais apreendidos verificaram-se que:

Considerando as ocorrências em que foram apreendidos até 13 animais, foram identificadas 7.076 ocorrências, que refletem 92% do total de

ocorrências, o que redundaram em uma diminuição da média para $Me = 3,34$ Animais/ocorrência, mantendo a moda para $Md = 1$, entretanto esse valor representa agora 34% das ocorrências, mas com uma queda considerável do desvio-padrão, para $\delta = 2,83$.

Nas ocorrências onde o número de apreensão de animais supera os 14 animais foram identificadas 577 ocorrências, atualizando-se a média para $Me = 30,29$, a Moda $Md = 14$ com 75 ocorrências, correspondendo a 13% do total dessas ocorrências, e gerando um desvio-padrão $\delta = 40,30$, o que permaneceu alto devido a discrepância das ocorrência com altos valores de animais apreendidos.

Em última análise foi realizado os cálculos considerando apenas aquelas ocorrências em que foi superado a quantidade de 50 animais apreendidos, que é a metade do limite previsto em regulamentação nacional para animais adquiridos legalmente (IBAMA, 2011), sendo identificadas 63 ocorrências, apresentando como valores de Média $Me = 103$; Moda $Md = 53$ e desvio-padrão $\delta = 91,41$, o que demonstra que os conforme vai-se aumentando a quantidade de animais apreendidos nas ocorrências, menos representativa fica a amostra.

6.2 Dos animais apreendidos

Aplicando a planilha dinâmica entre os nomes científicos dos animais apreendidos e as quantidades de animais por ocorrência, verificou-se que os 41.137 animais apreendidos foram distribuídos em 322 espécies, sendo que as dez espécies mais apreendidas compreendem sozinhas 30.965 animais, o que representa 75,23% do total de animais apreendidos, sendo nove delas aves, e um réptil, conforme tabela:

Tabela 1 – Dez animais mais apreendidos nos anos de 2018 e 2019 pela Polícia Militar Ambiental

Nome científico da espécie	Animais apreendidos (unidade)
<i>Sporophila caeruleascens</i>	8.715
<i>Sicalis flaveola</i>	8.686
<i>Saltator similis</i>	5.566
<i>Amazona aestiva</i>	1.674
<i>Gnorimopsar chopi</i>	1.585
<i>Sporophila lineola</i>	1.170
<i>Sporophila angolensis</i>	1.127

<i>Chelonoidis carbonaria</i>	830
<i>Cyanoloxia brissonii</i>	815
<i>Aratinga leucophthalma</i>	797

Fonte: os autores.

Quando realizado a análise de incidência da espécie em quantidades de apreensões que ela aparece, verifica-se que dos dez animais mais apreendidos, nove deles também figuram entre as de maior incidência em ocorrências distintas, exceto o *Paroaria dominicana*, demonstrando a dispersão dos animais mais apreendidos em diferentes locais do Estado,

Verifica-se que o animal mais apreendido no Estado, o *Sporophila caeruleascens*, foi identificado em 40% das fiscalizações que resultaram em apreensão de animais silvestres, ou seja, a cada 10 apreensões em locais distintos, em quatro delas foi identificado este animal.

Tabela 2 – Quantidade de apreensões em que foram identificadas as espécies:

Nome científico da espécie	Ocorrências com incidência da espécie
<i>Sporophila caeruleascens</i>	3.043
<i>Sicalis flaveola</i>	2.404
<i>Saltator similis</i>	1.948
<i>Amazona aestiva</i>	1.301
<i>Gnorimopsar chopi</i>	718
<i>Sporophila lineola</i>	699
<i>Aratinga leucophthalma</i>	610
<i>Cyanoloxia brissonii</i>	518
<i>Sporophila angolensis</i>	430
<i>Paroaria dominicana</i>	383

Fonte: os autores.

Quando verificado a diversidade dos animais apreendidos em relação às suas classes identificou-se: que 39.877 (96,9%) foram aves, 1.012 (2,46%) foram répteis, 245 (0,59%) foram mamíferos, e apenas três aracnídeos.

Identificou-se que dos dez animais mais apreendidos, nove são aves, exceção feita ao *Chelonoidis carbonaria*, que é um réptil, e por possuir

fácil cuidado e ser um animal dócil é frequentemente identificado nas apreensões de animais silvestres.

6.3 Do geoprocessamento dos locais de apreensão

Realizando o georreferenciamento das ocorrências em que houve apreensão de animais silvestres sobre o mapa do Estado de São Paulo, identificou-se:

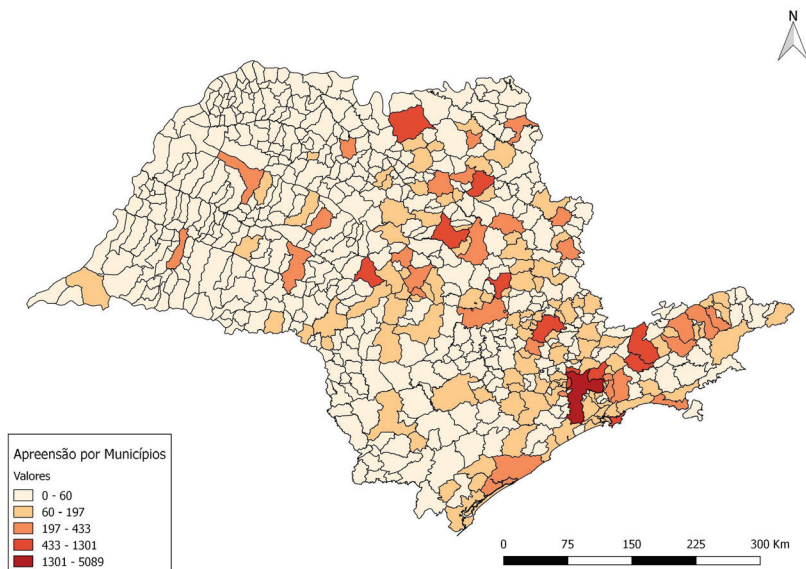


Figura 1 – Mapa: animais apreendidos por município.
Fonte: os autores.

Considerando-se os municípios em que foram identificados as maiores apreensões, destacam-se os municípios de São Paulo, onde foram identificadas 804 ocorrências (10% do total) com 5.108 animais (12% do total), Bauru na região oeste de São Paulo com 310 ocorrências e 1.298 animais, seguidos pelos municípios de Guarulhos, Campinas e Araraquara com 1104, 838 e 619 animais respectivamente.

Verifica-se a concentração mais densa na capital do Estado sendo seguida de perto por seus municípios limieiros, a exemplo de Guarulhos e Osasco (6º município com maior quantidade de animais apreendidos).

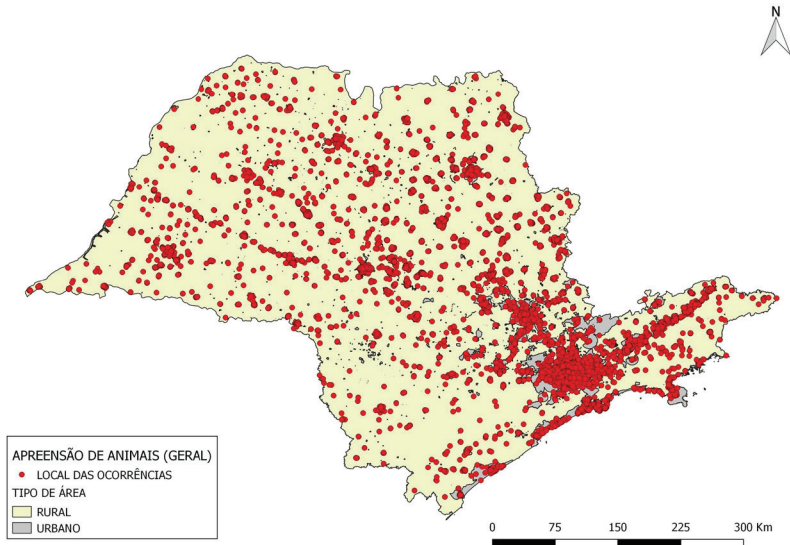


Figura 2 – Mapa dos locais de ocorrência sobre as áreas urbanas e rurais.

Fonte: os autores.

Quando realizada a análise dos pontos de ocorrências em sobreposição sobre o mapa de áreas urbanas e rurais (IBGE, 2020) verifica-se que das 7.653 ocorrências atendidas, em 7.625 foram inseridos pontos de coordenadas válidas, o que demonstrou que 6.931 ocorrências (com 37.450 animais) foram identificadas como ocorridas em áreas urbanas do Estado e 694 (com 3.531 animais) em áreas rurais, o que retrata que 90% das ocorrências, assim como dos animais apreendidos, foram localizados em áreas urbanas.

Processando-se esses pontos na forma de gradiente de cor, foi possível obter a seguinte característica:

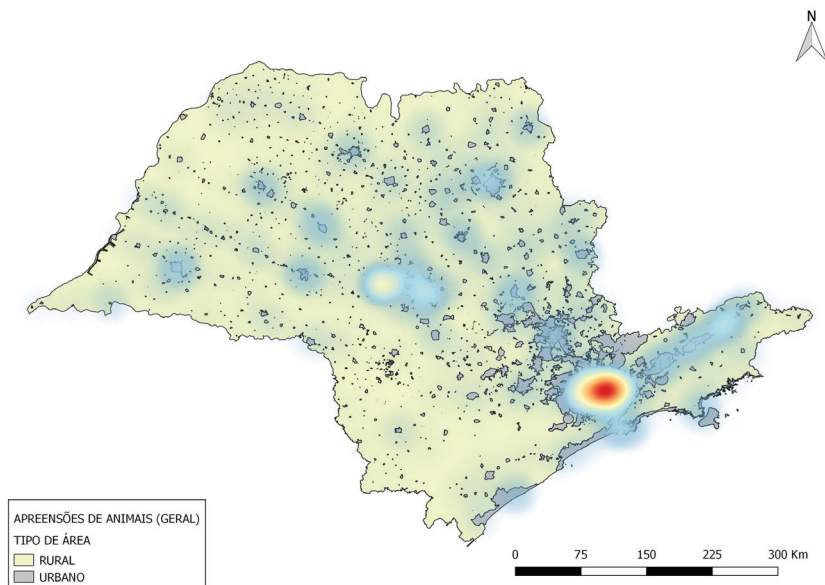


Figura 3 – Mapa de gradiente de cor por concentração de ocorrências.

Fonte: os autores.

Infere-se com base na imagem processada que o ponto principal de ocorrências de fato se dá na capital do Estado, na cidade de São Paulo, e segue em uma faixa sentido noroeste, coincidindo com a região denominada Vale do Paraíba, cortada por uma rodovia federal, a BR-116, que liga os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, tendo como ponto secundário de concentração de apreensões a região central do Estado, assim como a porção sudeste e noroeste da Capital.

7 DISCUSSÃO

Com base nos resultados obtidos verifica-se que o tráfico de animais em São Paulo é uma realidade, e isso se dá pela enorme quantidade de animais apreendidos em apenas dois anos, mais de 20.000 animais/ano, o que corrobora com estudos que demonstraram a problemática do tráfico para a perda da biodiversidade (NETO, 2007; FISCHER; LINDENMAYER, 2007; BRANCO, 2015; IPBES, 2019).

Ponto importante que os resultados permitem inferir é o tipo de tráfico identificado no estado de São Paulo, que não possui as mesmas

características do realizado em Mianmar ou em Camboja, países asiáticos, e na África, assim como o enunciado na “London Conference on the Illegal Wildlife Trade” onde o tráfico está associado a caça furtiva, uma vez que apenas 104 animais apreendidos são animais de possuem características de animais de caça (como pequenos mamíferos), mas sim se assemelha ao tráfico de animais realizado na Colômbia, onde a população local possui proximidade com a animais silvestres e os buscam muitas vezes para tê-los como PETs (CRUZ-ANTÍA, 2010), uma vez que dos dez animais mais apreendidos em São Paulo nove deles são aves, e foram encontradas vivas sendo mantidas como animais de estimação, tendo destaque o *Amazona aestiva*, que foi o 4º mais apreendido em São Paulo e foi identificado como a ave mais apreendida na Colômbia.

Considerando que o Brasil possui 8.500.000 km² de extensão (IBGE, 2019), e dados publicados estimam uma retirada de aproximadamente 12 milhões de animais da natureza por ano no Brasil, onde apenas 10% chegam ao seu destino final, ou seja, 1,2 milhões, e destes 70% (840.000) são comercializados internamente (BASTOS, 2008), e que o Estado de São Paulo possui 248.219 km² de extensão, o que infere um tráfico interno de aproximadamente 24.500 animais/ano, é possível identificar que o trabalho realizado pela Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo consegue apreender pouco mais de 84% dos animais traficados internamente ano a ano.

Com base nos dados obtidos, verifica-se que a em mais de um terço das ocorrências analisadas a pessoa foi surpreendida com apenas um animal silvestre, o que demonstra que o tipo de tráfico ocorrido em São Paulo está relacionado com a captura para manutenção em cativeiro a título de estimação, (CRUZ-ANTÍA, 2010), e sendo assim a forma de obtenção desses animais pode ocorrer de fato em feiras dos rolos, ou em pequenas negociações locais, como havia sido demonstrado pelo estudo de Regueira e Bernard (2012), e mesmo considerando as grandes apreensões, aquelas em que foram apreendidos mais de 100 animais, foram em apenas 17 ocorrências, o que não representa nem 0.3% do total de ocorrências atendidas, mesmo representando 8,7% da quantidade de animais apreendidos.

E por este motivo é necessário a utilização do valor do desvio-padrão (δ), pois valores muito acima da média, denominados *outliers*, poderiam dar um resultado que não reflete a realidade, haja vista que extraindo do

cálculo os valores acima do desvio-padrão, verificou-se que a média de animais apreendidos por ocorrências passou dos $Me = 5,37$ para $Me = 3,34$, reforçando que o tráfico no estado de São Paulo se dá com o objetivo da manutenção de cativeiro a título de estimação.

Com relação aos animais apreendidos, verifica-se que no estado de São Paulo seguiu conclusões similares aos trabalhos realizados nos estados de Santa Catarina, Pernambuco e na Região Amazônica, onde entre os animais mais apreendidos se destacaram as aves canoras, de pequeno porte, e que podem ser acondicionadas em gaiolas, representando 96% das apreensões, dado aproximado ao verificado no Estado de Minas Gerais, 91% (FREITAS *et al.*, 2015), assim como identificado por Regueira e Bernard (2012) onde 87% dos animais avistados em feira de rolo eram aves, ou no estudo realizado por Sugieda (2018) onde as aves corresponderam de 72% a 79% dos indivíduos apreendidos, assim como Costa *et al.* (2018) que identificou em seu estudo que aproximadamente 82% dos animais traficados eram aves, e até mesmo no estudo realizado no Camboja, onde a fiscalização do tráfico é voltado para o combate a caça furtiva, as aves totalizaram 57% das apreensões (HEINRICH *et al.*, 2020).

Fato interessante é que dos dez animais mais apreendidos nenhum figura nos anexos da I, II ou III da CITES (CITES, 2020), mesmo tendo números expressivos, esses animais não figuram como ameaçados em extinção, e do total de animais somente 104 são mamíferos considerados “animais para caça”, a exemplo do: *Cuniculus paca* e destes apenas nove considerados “animais topo de cadeia”, a exemplo do: *Leopardus pardalis*.

No tocante ao local de apreensão ficou evidenciado nos dados que ocorreram eminentemente em áreas urbanas, ou seja, em locais populosos e com grande circulação de pessoas, e mesmo sendo uma prática punível como crime e sujeita a multa parece ocorrer sem receios de sanções, o que se alinha à ideia de que o tráfico de animais em São Paulo possui forte apelo cultural, haja vista a não aparentar ter reprovação social, como demonstrado por Licarião (2013). Alinha-se com uma distribuição homogênea pelo Estado quando relacionado a população residente em área urbana e rural (uma relação 95% e 5% respectivamente) e naquelas em que os animais foram apreendidos (90% e 10% para em áreas urbanas e rurais respectivamente).

Com base no processamento dos locais de ocorrências foi possível identificar que sua concentração está associada aos locais mais populosos, considerando que os municípios mais populosos do estado São Paulo são:

as cidades de São Paulo (12.252.023 de habitantes), Guarulhos (1.379.182 de habitantes), Campinas (1.204.073 de habitantes), São Bernardo do Campo (838.936 de habitantes) e São José do Campos (721.944 de habitantes) (IBGE, 2020) o que corrobora com as cidades em que foram apreendidos mais animais como São Paulo (1^a), Guarulhos (3^a) e Campinas (4^a).

CONCLUSÃO

O tráfico de animais silvestres no estado de São Paulo não se assemelha a caça furtiva realizada em países africanos e asiáticos, mas se alinha ao tráfico realizado em países como a Colômbia, e outros Estados brasileiros, como em Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco onde o objetivo do tráfico é a retirada do animal da natureza para sua manutenção como animal doméstico, fato esse sendo identificado pela quantidade pequena de animais apreendidas na maioria ocorrências, via de regra um, com média estadual de três, considerando um universo de mais de sete mil ocorrências.

Outro importante resultado é que o tráfico se desenvolve principalmente em áreas urbanas, ao invés das rurais, o que demonstra essa proximidade que o povo paulista desenvolveu de coabitação entre a sociedade e a guarda de animais silvestres como se fossem domésticos, sendo ela proporcional em relação a população residente em áreas urbanas e rurais.

Salienta-se que mesmo as ações de fiscalização no estado de São Paulo, realizadas pela Polícia Militar Ambiental, demonstrarem eficiência ao apreender anualmente 84% do tráfico interno, não há indícios de redução do tráfico de animais, pois o valor verificado na pesquisa mantém resultado similar com o de apreensões dos últimos dez anos, ou seja, média de 20 mil animais/ano, o que reforça a ideia que o real combate ao tráfico de animais nos locais onde o fator histórico-cultural é marcante deve ser muito além do que ações de fiscalização, mas sim de educação ambiental visando mudança de comportamento social.

Verificam-se necessárias alterações legislativas que coíbam o tráfico de animais silvestres, inclusive os considerados sob “guarda doméstica”, ou denominados “PET”, ou seja, revogação do § 2º do art. 29 da Lei n. 9.605/98, uma vez que em 32% das ocorrências as pessoas foram surpreendidas com apenas um animal, e aquelas ocorrências em que o número de animais não ultrapassaram 13 foram mais de 92% de todas as ocorrências atendidas no estado de São Paulo, e a não aplicação da sanção penal nas infrações pode estimular a aquisição de outros animais e até

mesmo incentivar as novas gerações a manter essa prática.

Embora tenham sido identificadas 322 espécies apreendidas no período de análise, fato marcante é a preferência por aves canoras, e, via de regra, nativas do Estado e não ameaçadas de extinção, o que fortalece a ideia de que além do comércio de animais, as pessoas podem ter obtidos esses animais por retirada direta da natureza, ou até mesmo da procriação *ex-situ* (na própria residência), e dessa forma, não podendo afirmar a real origem do animal, o que somente poderia ser possível identificar se houvesse um banco genético.

REFERÊNCIAS

BARBER-MEYER, S. M. Dealing with the clandestine nature of wildlife-TradeMarket Surveys, *Conservation Biology*, v. 24, n. 4, p. 918-923, 2010. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1523-1739.2010.01500.x/references>. Acesso em: 11 set. 2019.

BASTOS, L. F. Apreensão de espécimes da fauna silvestre em Goiás – situação e destinação. *Revista de Biologia Neotropical*, v. 5, n. 2, p. 51-63, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/RBN/article/view/9822/6707>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BERNARD, E. Wildlife sinks: quantifying the impact of illegal bird trade in street markets in Brazil, *Biological Conservation*, v. 149, n. 1, p. 16-22, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320712001152?via%3Dihub>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BOLFARINE, H.; BUSSAB, W. O. *Elementos de amostragem*. São Paulo: USP, 2004.

BORGES, R. C. *et al.* Diagnóstico da fauna silvestre apreendida e recolhida pela Polícia Militar de Meio Ambiente de Juiz de Fora, MG (1998 e 1999). *Rev. Brasileira Zootecnia*, v. 8, p. 23-33, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/zoociencias/article/view/24152>. Acesso em: 2 abr. 2020

BORGES, F. J. A. *et al.* Bird vulnerability to climate and land use changes in the Brazilian Cerrado. *Biological Conservation*, v. 236 p. 347-355, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320718317324?via%3Dihub>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRANCO, A. M. *Modelo de gestão da fauna silvestre nativa vitimada para as Secretarias de Saúde, Meio Ambiente e Segurança Urbana: Prefeitura de São Paulo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-29052015-124750/pt-br.php>. Acesso em: 18 abr. 2020*

BRASIL. Decreto n. 23.672, de 2 de janeiro de 1934. Approva o Código de Caça e Pesca que com este baixa. [ONLINE] *Diário Oficial da União*. Rio de Janeiro. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23672.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. [ONLINE] *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 5 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197compilado.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 13 fev. 1998 e retificado em 17 fev. 1998 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. Decreto Federal 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*. Brasília. DF. 22 ago. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRASIL. Decreto Federal n. 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o

processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 23 jul. 2008 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*. Brasília. DF. 9 dez. 2011 e retificado em 12 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Biodiversidade brasileira. Brasília, DF: MMA, 2020. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>. Acesso em: 9 fev. 2020.

CITES – CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA. *CITES species database*. Genève, 2020. Disponível em: <http://www.cites.org/eng/resources/species.html>. Acesso em: 11 fev. 2020.

COSTA, F. J. V. *et al.* Espécies de aves traficadas no Brasil: uma meta-análise com ênfase nas espécies ameaçadas. *Journal of Social, Technological and Environmental Science*, v. 7, n. 2, p. 324-346, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/fronteiras/article/view/2168>. Acesso em: 15 fev. 2020.

CPAMB – COMANDO DE POLICIAMENTO AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Banco de Dados SIOPM. 2019-2020*. São Paulo, 2020.

CRUZ-ANTÍA, D.; GOMES, J. R. Wildlife use and traffic in Puerto Carreño, Vichada-Colombia: an overview. *Ambiente y Desarrollo*, Bogotá, v. 26, 2010. Disponível em: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/1094>. Acesso em: 15 out. 2019.

DESTRO, G. F. G. *et al.* Efforts to combat wild animals trafficking in

Brazil. In: LAMEED, A. *Biodiversity enrichment in a diverse world*. Ibadan: University of Ibadan, 2012. p. 421-435. Disponível em: <https://www.intechopen.com/chapters/38670>. Acesso em: 18 fev. 2020

FISCHER, J.; LINDENMAYER, D. B. Landscape modification and habitat fragmentation: a synthesis. *Global Ecology Biogeography*, v. 16, p. 265-280, 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1466-8238.2007.00287.x>. Acesso em: 20 nov. 2019.

FREITAS, A. C. P. *et al.* Diagnosis of illegal animals received at the wildlife rehabilitation center of Belo Horizonte, Minas Gerais State, Brazil in 2011. *Ciência Rural*, Santa Maria, v. 45, n. 1, p. 163-170, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-8478cr20131212> Acesso em: 14 dez. 2019.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HEINRICH, S. *et al.* Plight of the commons: 17 years of wildlife trafficking in Cambodia, *Biological Conservation*, v. 241, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108379>. Acesso em: 11 dez. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Informações sobre cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso em: 9 fev. 2020.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Instrução Normativa n. 03/2011, de 1º de abril de 2011*. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/fauna/fauna_exotica/2011_ibama_in_03_2011_e_alteracoes_criacao_de_fauna_exotica_amadora.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. *IUCN Red List*. Gland, 2008. Disponível em: http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/red_list/. Acesso em: 8 fev. 2020.

IPBES – INTERGOVERNMENTAL SCIENCE-POLICY PLATFORM ON BIODIVERSITY AND ECOSYSTEM SERVICES. The global assessment report on biodiversity and ecosystem services: summary for policy-makers. Bonn: IPBES Secretariat, 2019. Disponível em: https://ipbes.net/sites/default/files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

LICARIÃO, M. R.; BEZERRA, D. M. M.; ALVES, R. R. N. Wild birds as pets in Campina Grande, Paraíba State, Brazil: an ethnozoological approach. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, v. 85, p 201-213, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aabc/a/RKXmhMjysTYLs93FS-8Sg6bK/?lang=en>. Acesso em: 15 fev. 2020.

LINDENMAYER, D. B. *et al.* Habitat amount versus connectivity: an empirical study of bird responses. *Biological Conservation*, v. 241, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108377>. Acesso em: 14 jan. 2020.

MATEO-TOMÁS, P., LÓPEZ-BAOA, J.V. Poisoning poached megafauna can boost trade in African vultures, *Biological Conservation*, v. 241, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108389>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MCEVOY, J. F. *et al.* Two sides of the same coin – wildmeat consumption and illegal wildlife trade at the crossroads of Asia. *Biological Conservation*, v. 238, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108197>. Acesso em: 23 jan. 2020.

NASCIMENTO, C. A. R.; CZABAN, R. E.; ALVES, R. R. N. Trends in illegal trade of wild birds in Amazonas state, Brazil. *Tropical Conservation Science*, v. 8, p. 1098-1113, 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/194008291500800416>. Acesso em: 28 fev. 2020.

NETO, M. C. *Tráfico de animais silvestres: um olhar sobre o alto vale do Itajaí – Santa Catarina – Brasil*. Rio do Sul: UNIVADI, 2007. Disponível em: <http://www.faunanews.com/files/biblioteca/trafico-no-vale-do-itajai-sc.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

OLIVEIRA, M. O. *Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em administração*. Catalão: UFG, 2011. Disponível em: https://adm.catalao.ufg.br/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 30*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

RENTAS – REDE NACIONAL DE COMBATE AO TRÁFICO DE

ANIMAIS. *1º Relatório nacional sobre o tráfico de animais silvestres*. Brasília, DF: RENTAS, 2014. Disponível em: http://www.rentas.org.br/wp-content/uploads/2014/02/REL_RENTAS_pt_final.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSEN, G. E.; SMITH, K. F. Summarizing the evidence on the international trade in illegal wildlife. *EcoHealth*, v. 7, p. 24-32, 2010. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7087942/>. Acesso em: 18 mar. 2020.

SAUNDERS, M.; LEWIS, F.; THORNHILL, A. *Research methods for business students*. 8. ed. Harlow: Pearson, 2009.

SILVA, D. S. *Identificação dos fatores determinantes para a manutenção ilegal de animais silvestres no Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Centro de Altos Estudos de Segurança, São Paulo. 2014.

SUGIEDA, A. M. *Avaliação da destinação de indivíduos de aves silvestres apreendidas no estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Conservação da Fauna, Fundação Parque Zoológico de São Paulo, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2018.

THE CONSERVATION CRISIS of our time. *TRAFFIC | Illegal Wildlife Trade*, 2019. Disponível em: www.traffic.org/about-us/illegal-wildlife-trade/. Acesso em: 15 jan. 2020.

UK GOVERNMENT. *London Illegal Wildlife Trade Conference Declaration*, 2018. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/declaration-london-conference-on-the-illegal-wildlifetrade-2018/london-conference-on-the-illegal-wildlife-trade-october-2018-declaration#impact-of-illegal-trade-in-wildlife>. Acesso em: 9 jan. 2020.

Artigo recebido em: 11/06/2021.

Artigo aceito em: 13/12/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

ALMEIDA, P.; CALANDRINI, V. O tráfico de animais silvestres na metrópole São Paulo – Brasil: uma análise dos aspectos legais, culturais e característicos dessa atividade (in)sustentável. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 65-96, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2175>. Acesso em: dia mês. ano.

SERRA DO CURRAL: SIGNIFICADOS E IMPORTÂNCIA DE PROTEÇÃO

Maraluce Maria Custódio¹

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

José Cláudio Junqueira Ribeiro²

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

RESUMO

A Serra do Curral é símbolo, patrimônio natural, cultural e paisagístico de Belo Horizonte desde sua fundação. E mesmo antes já era um símbolo de localização nos caminhos de Minas Gerais. Além disso, ela tem uma importância econômica enorme, já que é parte do quadrilátero ferrífero e desde a década de 1940 se explora ferro de sua área. Assim, tem-se uma pseudocontradição entre sua importância ambiental e paisagística e sua importância econômica, que vem gerando inúmeros problemas em relação a sua proteção. A Serra do Curral é tombada em âmbito federal e municipal de Belo Horizonte, mas sua exploração mineral continua. Em face disso o presente artigo busca demonstrar a importância da Serra do Curral para além da questão econômica de sua exploração mineral se utilizando dos métodos indutivo e histórico, com técnica documental e bibliográfica. Tem-se por marco teórico Pinder, Antonino e Silva que defendem a relação da sociedade com a paisagem como uma unidade dialética em que perdura a rugosidade da relação. Concluindo que a Serra do Curral é hoje uma paisagem que perde a visibilidade e vem se destacando como um ponto de visualização – hoje da própria cidade de Belo Horizonte – e por ter uma relação direta com o meio ambiente natural protegido por esta, sendo necessário mensurar tal importância na exploração econômica deste patrimônio.

¹ Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em programa de cotutela com a Université d'Avignon. Mestre em Direito pela UFMG e em Direito Ambiental pela Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). Graduada em Direito pela UFMG. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2048-7883> / e-mail: maralucem@hotmail.com

² Doutor em Saneamento Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG. Mestre em Genie Sanitaire Et Urbanisme pela Ecole Nationale de La Santé Publique (ENSP). Especialista em Engenharia Sanitária pela Escola de Engenharia da UFMG. Graduado em Engenharia Civil pela UFMG. Professor da graduação e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da ESDHC (mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6626-4557> / e-mail: jcjunqueira@yahoo.com

Palavras-chave: Belo Horizonte; mineração; paisagem; ponto de visualização; Serra do Curral.

SERRA DO CURRAL: MEANINGS AND IMPORTANCE OF PROTECTION

ABSTRACT

The Serra do Curral is a symbol, a natural, cultural and landscape heritage of Belo Horizonte since its foundation. And even before it was already a symbol of location on the roads of Minas Gerais. Besides this, it has an enormous economic importance, since it is part of the iron quadrangle and since the 1940s iron has been explored from its area. Thus, there is a pseudo contradiction between its environmental and landscape importance in relation to its economic importance, which has generated innumerable problems in relation to its protection. The Serra do Curral is protected at the federal and municipal levels in Belo Horizonte, but its mineral exploration continues. In view of this the present article seeks to demonstrate the importance of the Serra do Curral beyond the economic issue of its mineral exploitation using the inductive and historical methods, with documentary and bibliographic techniques. It has as its theoretical framework Pinder, Antonino and Silva who defend that the relationship of society with the landscape as a dialectical unit in which the roughness of the relationship persists. The conclusion is that the Serra do Curral is today a landscape that is losing its visibility and has been standing out as a viewing point – today of the city of Belo Horizonte itself – and of direct relationship with the natural environment protected by it, and that it is necessary to measure such importance in the economic exploitation of this heritage.

Keywords: *Belo Horizonte; landscape; mining; Serra do Curral; viewpoint.*

INTRODUÇÃO

A Serra do Curral, símbolo de Belo Horizonte, tem sua proteção desde a década de 60 do séc. XX como patrimônio histórico e cultural. Sendo representativa para os cidadãos de Belo Horizonte em seu conjunto, o que a qualifica como uma paisagem representativa da sociedade e por isso necessita de proteção também como paisagem, ou pelo menos, como ponto de observação da paisagem, que seria na atualidade a Cidade. A exploração mineral, entretanto, vem ameaçando esta proteção, por ser a área fonte de minério de ferro passível de ser explorado.

A Serra do Curral é um complexo montanhoso que pertence ao sistema geológico conhecido como quadrilátero ferrífero em Minas Gerais, que se estende por 7.000 km² na região centro sul de Minas Gerais, sendo parte do supergrupo Minas com variedade rochosa que tem afloramentos de dolomita, rochas quartzíticas, itabirito, magnetita e hematita.

Rica em minério de ferro presente nesses diversos tipos rochosos, isso torna o solo avermelhado, meio amarelado e neste surge um tipo de campo rupestre ferruginoso, também chamado, de canga. Além de deter áreas de mata atlântica, já que se localiza em área de transição desta para o cerrado, outro bioma que também se destaca na região. Belo Horizonte tem uma grande área de mata atlântica e vários parques no sopé da Serra como a mata da Baleia, o Parque das Mangabeiras dentre outras que protegem mananciais como do Córrego do Cercadinho. E por sua variedade de biomas, se tornou morada de várias espécies de animais, inclusive alguns em vias de extinção, tais como a jaguatirica e o lobo guará. A Serra do Curral também abriga muitas espécies de aves e é o *habitat* de vários mamíferos como gambás, veados e pacas.

A Serra é fonte de várias nascentes de córregos – inclusive sendo este um dos motivos da escolha desta área para a capital mineira no séc. XIX- que abastecem a região metropolitana de Belo Horizonte, como, por exemplo, afluentes do Ribeirão Arrudas e o Córrego do Cercadinho, que têm suas nascentes na Serra do Curral.

Tais características tornam a Serra do Curral um ativo econômico valioso pelo minério, mas também um ativo ambiental importante pela vegetação, animais e nascentes. Isso tem gerado uma disputa entre seus usos. Na área foram instalados parques buscando a proteção dos ativos ambientais, mas não há proteção integral que seja uma barreira em face da exploração econômica. Assim, proteção e exploração vêm sendo realizados

sem um devido diálogo e concertação que seria o caminho para a efetiva realização do desenvolvimento sustentável na área.

E para tornar a discussão mais complexa, a Serra do Curral tem um papel cultural importante desde seu descobrimento, seja, como ponto geográfico, seja como símbolo de Belo Horizonte, ou como paisagem representativa que contribuiu para que a área fosse escolhida como capital do estado no século XIX, como se verá adiante.

O presente artigo busca analisar a importância da Serra do Curral para além da questão econômica de sua exploração mineral se utilizando dos métodos indutivo e histórico, com técnica documental e bibliográfica.

Tem se por marco teórico Pinder, Antonino e Silva que defendem a relação da sociedade com a paisagem como uma unidade dialética em que perdura a rugosidade da relação. De forma a se comprovar que a Serra do Curral é hoje uma paisagem que perde a visibilidade e vem se destacando como um ponto de observação da paisagem – hoje a própria cidade de Belo Horizonte – e de relação direta com o meio ambiente natural protegido por esta, sendo necessário uma análise para compreender como concertar seus usos e importância.

1 A GÊNESE DA MINERAÇÃO EM MINAS GERAIS E A SERRA DO CURRAL

A Província das Minas Gerais tem suas origens nas disputas pelas riquezas minerais ocorridas no século XVIII, gerando grandes fluxos migratórios para a região e proporcionando a criação de importantes cidades coloniais como Mariana e Ouro Preto, que se tornaram as primeiras capitais da Província. A exploração mineral era feita de forma rudimentar, extraíndo o ouro em veios superficiais às margens de córregos e rios, denominados aluviões, sem maiores alterações à paisagem das Alterosas.

Com o declínio do ciclo do ouro, no final do século XVIII, bem como, o uso dessas técnicas rudimentares, um novo ciclo mineral se descortinou para a região com a transferência da Coroa portuguesa para o Brasil, que atraiu a vinda de especialistas estrangeiros para o país, inclusive para a fabricação de ferro (TOLEDO; RIBEIRO; THOMÉ, 2019).

A produção de ferro para forjar ferramentas para a exploração de ouro e diamantes já era uma necessidade na Colônia, que àquela época eram importadas da Europa, e, por isso, já havia estudos para a criação de forjas na região.

A existência de minério de ferro na região aurífera era conhecida desde o início de sua colonização, no começo do século XVIII. Naquele período, a produção era caseira e o seu processo de fundição bastante precário. De modo geral, os melhores fornos eram projetados por africanos, que traziam de suas terras uma extensa bagagem de conhecimentos na área da metalurgia. Utilizava-se essa produção, principalmente, na confecção de ferramentas para a mineração, como pás, enxadas, ferraduras, armaduras de cangalhas, arreios, entre outros. Essa situação de precariedade só seria modificada à medida que fossem instaladas fábricas com capacidade para a produção em escala industrial (PINHO; NEIVA, 2012, p. 52).

Entre os especialistas vindos ao país, na esteia da transferência da corte portuguesa para o Brasil, destaca-se o mineralogista alemão Wilhelm Ludwig von Eschwege, conhecido como Barão Eschwege, que aqui permaneceu entre 1810 e 1821. Ele instala em Congonhas do Campo, Minas Gerais, a primeira siderúrgica do país sob a denominação Patriótica, pioneira na produção de ferro fundido em escala industrial (TOLEDO; RIBEIRO; THOMÉ, 2019).

Durante o período colonial e do Império, a exploração do minério de ferro não era expressiva, sendo apenas para abastecer forjas e pequenas siderúrgicas. Todavia, o interesse em Minas Gerais pela exploração desse minério crescia cada vez mais, tendo grande incentivo com a criação da Escola de Minas de Ouro Preto, importante marco para o desenvolvimento da mineração e metalurgia no país, inaugurada em 1876 por Dom Pedro II (PINHO; NEIVA; 2012).

Com a Proclamação da República, a administração pública se modernizou com a criação em 1907 do Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro, atual CPRM, Serviço Geológico Brasileiro. Este órgão difundiu na Europa a qualidade do minério de ferro, em um trabalho denominado “Balanço das Riquezas em Minério de Ferro”, que chamou a atenção dos principais produtores de aço do mundo (CASTRO; NARLINI JÚNIOR; LIMA, 2011). Com isso, Minas Gerais passou a ser o foco de interesse de muitas empresas estrangeiras para a mineração de ferro. Com destaque para a Itabira Iron Ore Co, empresa de capital inglês, criada em 1911, cujas minas estatizadas em 1942 deram origem à criação da Cia Vale do Rio Doce (CASTRO; NARLINI JÚNIOR; LIMA, 2011)

Os estudos e pesquisas em Minas Gerais identificaram uma das áreas minerais de ferro mais ricas do mundo, denominada Quadrilátero Ferrífero, que tem esse nome porque sua forma se assemelha a um quadrado. Ele se situa na porção centro sul do estado de Minas Gerais, com extensão de aproximadamente 7 mil km², estendendo entre Ouro Preto a sudeste e Belo

Horizonte a noroeste, abrangendo vários municípios (ROESER; ROESER, 2010).

O Quadrilátero Ferrífero, estruturalmente é dividido em 12 megadomínios, considerando a orientação das principais estruturas, sendo a Serra do Curral um deles que segundo os autores Chemale Junior, Rosière, Endo (1991), em uma análise geológica, ainda pode ser subdividida em duas partes.

Acredita-se que seu nome, adotado no final dos anos 50, seja autoria do geólogo Gonzaga de Campos, que se baseou nos vastos depósitos de minério de ferro que ocorrem numa área limitada aproximadamente pelas linhas que ligam Itabira, Rio Piracicaba, Mariana, Congonhas do Campo, Casa Branca e Itaúna (SANTIAGO, 2012, p. 1).

A Serra do Curral pertence ao maciço do Espinhaço, cadeia montanhosa que se desenvolve a partir do norte do Quadrilátero Ferrífero, atravessando o estado de Minas Gerais até atingir o estado da Bahia. Constituído-se numa verdadeira cordilheira, é o grande divisor de águas entre as bacias do leste que desaguam diretamente no Oceano Atlântico e o rio São Francisco. A Serra do Curral apresenta uma formação geológica composta por rochas de Itabirito, quartzito, filitos e dolomitos, com grande valor econômico para exploração mineral, coberta por uma vegetação de transição entre dois dos principais biomas brasileiros: mata atlântica e cerrado.

Com o fim do Império e instauração da República no Brasil, segundo Rocha e Abjoud (2013), Vila Rica representava um passado de exploração imperialista português, e ainda tinha como pontos negativos, para ser a capital de um Estado tão importante, ser pequena e de difícil acesso, o que tornava difícil ser uma grande metrópole moderna como se aspirava com ventos modernos trazidos pela República. Assim, em 1891, o então governador João Pinheiro da Silva nomeia Aarão Reis chefe de uma comissão que deveria buscar uma nova localidade para a capital do Estado, a Cidade de Minas. Cinco cidades concorreram para ser a capital, das quais o Curral Del Rey, que segundo Guimarães (2012), nos relatórios da época, não era a mais viável e nem primeira opção. Em 1893, sai a decisão escolhendo o Curral Del Rey, mesmo assim, e, dando à Comissão quatro anos para que a cidade fosse inaugurada.

2 SERRA DO CURRAL E BELO HORIZONTE

Belo Horizonte nem sempre foi a capital do Estado de Minas Gerais e nem sempre teve esse nome. Inicialmente conhecida como Curral Del Rey, foi fundada no início do século XVIII, tendo duas versões para o seu surgimento. Na primeira, foi criada em 1709 pelo Capitão Francisco Homem Del Rey, daí seu nome. Na segunda versão e mais aceita, o Arraial foi criada pelo bandeirante João Leite da Silva Ortiz, em 1701, após este fundar a Fazenda do Cercado, que se dedicava à agricultura e pecuária na Serra do Curral, a época conhecida como Serra das Congonhas. (LOPES, 2019)

A Serra das Congonhas era conhecida como ponto de referência geográfico de localização já no Séc. XVIII e tinha esse nome devido ao antigo nome dado à cidade de Nova Lima: Congonhas de Sabará.

João Leite, bem impressionado pelos aspectos atraentes da Serra das Congonhas e suas encostas, prevendo, talvez, encontrar boas faisqueiras de ouro, perlongou-se a toda e, a certa altura, descobrindo um bello sitio com óptimas terras e magníficos pastos de criação, deles se apossou, fixando definitivamente com numerosa escravatura nesse lugar, que se denominou Cercado [...] (BARRETO, 1929, p. 30)

Foi nesse cenário, ao sopé da serra, na localidade denominada Curral Del Rey, que nos finais do século XIX, o governo de Minas Gerais decidiu implantar a nova capital, inicialmente chamada Cidade de Minas, e, posteriormente Belo Horizonte, pela beleza da paisagem da serra que cercava a localidade. “A cidade, emoldurada pela Serra do Curral, que lhe confere uma forte referência histórica, recebeu o nome em razão das vastas terras planas que davam a oportunidade de avistar um lindo horizonte” (SERRA DO CURRAL, 2019).

A paisagem de Belo Horizonte é caracterizada ao sul pelo perfil da Serra do Curral, pertencente ao maciço do espinhaço. Este alinhamento montanhoso situado ao norte do quadrilátero ferrífero, uma das principais províncias geológicas brasileiras é composto por rochas e Itabirito (minério de ferro), quartzito, filitos e dolomitos. Ao longo da serra são observadas áreas cobertas por cerrado, campo de altitude, mata de galeria e vestígios de mata atlântica. A heterogeneidade dessa cobertura vegetal favorece o aparecimento de uma fauna diversificada. O pico de Belo Horizonte com 1390 metros marca sua maior altitude, sendo utilizado como motivo principal do escudo de armas do município. Tombada pelo Patrimônio Histórico Nacional, a serra possui mirantes em diversos planos e oferece ampla visão panorâmica da cidade (SERRA DO CURRAL, 2019).

Assim, em 1897 surge Belo Horizonte, da poeira da demolição total do Curral Del Rey, como cidade planejada tendo Paris e Washington como inspirações e criada para duzentos e cinquenta mil habitantes. A organização urbana foi planejada com influência e tecnicamente pensada valorizando a presença da Serra do Curral, com seus mananciais para abastecer a Cidade e sendo vista como uma barreira para manter o clima agradável e que inspira, inclusive, o nome da Capital que muda de Cidade de Minas para Belo Horizonte.

Segundo o então Governador de Minas Gerais, João Pinheiro da Silva, responsável pela escolha: “a denominação Belo Horizonte seria o nome que melhor afirmaria o espetáculo que a localidade deixava correr aos olhos daqueles que por ali passavam em função da bela paisagem promovida pela Serra do Curral” (MPF *et al.*, 2018, p. 3)

Inicialmente, a Cidade foi implantada principalmente ao longo da margem direita do ribeirão Arrudas, no seu curso médio, seguindo um planejamento positivista com uma malha urbana perpendicular, composta por ruas retilíneas, cortadas por avenidas em diagonal, permitindo de todos os ângulos da cidade a visão da Serra do Curral, assim denominada, em referência ao antigo vilarejo de Curral Del Rey. Magalhães e Andrade (1989 *apud* ARRAIS, 2010, p. 591) ao comentarem os nomes das vias de Belo Horizonte “interpretaram essa explícita utilização de vultos e datas históricas e denominações geográficas como uma correspondência, consciente ou não, à doutrina positivista da qual Aarão Reis era representante”

Principal fonte de inspiração para o nome de batismo de Belo Horizonte, a serra do Curral serve de moldura para a cidade, com uma extensão de 11 quilômetros e altitude de até 1.390 metros em seu ponto mais alto. As curvas de suas montanhas podem ser vistas de grande parte dos bairros capital e se tornaram um dos motivos de orgulho dos seus moradores (MINAS GERAIS, s/d).

O projeto original de Aarão Reis para implantação de Belo Horizonte previu uma área contornada por um anel circular (Avenida do Contorno) rasgada ao meio por um eixo principal Norte/Sul (Avenida Afonso Pena) em direção ao paredão da Serra do Curral, colocando em evidência toda sua imponência.

Desde sua criação, Belo Horizonte cresce incessantemente, sofrendo várias transformações ao longo do seu pouco mais de um século de vida. No início do século XX, aparece e se desenvolvem indústrias na cidade. Indústrias, principalmente, têxteis e metalúrgicas vão se instaurando, sendo que na primeira década do século XX, Belo Horizonte já era o polo têxtil

da província de Minas (ROCHA; ABJAUD, 2013).

Ao longo de todo o século XX o município vai sofrendo ondas de destruição de casas e prédios e as áreas mais antigas vão sendo substituídas por arquiteturas e construções mais novas todo o tempo. Isso pode ser percebido numa despreziosa caminhada pela parte original da Cidade – dentro do entorno da Avenida Contorno – sem falar da expansão até o limite dos municípios que circundam a Capital. Segundo Cunha (1997), isso se deve à força interventiva preponderante do poder estadual em relação ao municipal e ao entusiasmo da cidade em face da renovação que ainda prevalece atualmente. Como confirma Castriota (1992, p. 5) “nada mais natural que desde os primórdios de sua história, a cidade incorpore a lógica própria da modernidade, a sua rápida obsolescência e constante transformação: aquilo que é velho tem que desaparecer”.

O crescimento da cidade extrapolou em muito o projeto de Aarão Reis, pois abriga na atualidade cerca de 2,5 milhões, além do crescimento, as sucessivas mudanças de uso e ocupação do solo, e a rápida verticalização da cidade, inclusive em direção à Serra do Curral.

3 SERRA DO CURRAL E EXPLORAÇÃO MINERAL

A mineração na Serra se inicia na década de 40 do séc. XX (BELO HORIZONTE, 1991), mas o conhecimento da existência de minério de ferro na Serra do Curral era sabido desde os primórdios, mas faltavam técnicas para a sua exploração. Uma parte da mineração era estatizada e a outra parte realizada por empresas privadas, nascendo, assim, o valor econômico direto da Serra. Segundo Belo Horizonte (1991), no Brasil o minério de ferro é explorado a céu aberto, o que amplia a degradação ambiental da Serra e a destrói de forma visível.

Na década de 1960, a Fazenda Capão, que ficava ao pé da Serra do Curral foi cedida à Mineradora Ferro Belo Horizonte S/A (FERROBEL). Todavia, com vistas à proteção da Serra do Curral, em 1961, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) procedeu ao tombamento do Pico de Belo Horizonte e sua base composta pelo maciço montanhoso, numa extensão total de 1.800 metros, sendo 900 metros para cada lado, tendo como referência o eixo formado pela Avenida Afonso Pena (IPHAN, 1961).

Apesar desse tombamento federal ser de 20 de setembro de 1961, a municipalidade de Belo Horizonte, no interesse de explorar seus recursos

minerais, criou a empresa de mineração Ferrobel, por meio da Lei n. 898 de 30 de outubro de 1961, cujos principais ativos se encontravam na Serra do Curral (BELO HORIZONTE, 1961).

Em 1961, a Prefeitura de Belo Horizonte, possuidora de terrenos na Serra do Curral, constituiu a Ferrobel – Ferro Belo Horizonte S/A –, empresa de capital misto para exploração do minério nas jazidas Mangabeiras, Cercadinho e Barreiro. A urbanização de bairros e vilas era executada pelo poder público com recursos advindos dessa exploração mineral. A exploração de minério de ferro também ocorreu em terras do Município de Nova Lima, promovendo uma descaracterização significativa da montanha, a despeito do tombamento federal, ocorrido na década (NOVAIS; GUIMARÃES, 2014, p. 13)

Uma das grandes mineradoras presentes no Quadrilátero Ferrífero à época, a CAEMI Mineração e Metalurgia S.A., a partir de associação com o grupo de mineração norte americano Bethlehem Steel, em 1965, criou a empresa Minerações Brasileiras Reunidas S.A. (MBR), detentora de várias lavras no município de Nova Lima. Assim, a Serra do Curral passou a ser lavrada na vertente de Belo Horizonte pela Ferrobel e na vertente de Nova Lima pela MBR, na denominada Minas de Águas Claras, causando grande impacto paisagístico.

No início da década de 1970, o iniciante artista plástico, hoje renomado internacionalmente, Manfredo de Souza Neto, inconformado com a destruição da paisagem de Belo Horizonte pela exploração mineral da Serra do Curral, tratou do tema em sua primeira exposição individual “Memórias das Coisas, Que Ainda Existem”, lançando também à época o adesivo “Olhe Bem as Montanhas” clamando à população observar o símbolo da cidade, que estava sendo degradado (MAFREDO 40 ANOS..., 2016). Essa iniciativa inspirou uma crônica do poeta e escritor Carlos Drummond de Andrade e, mais tarde, um poema com esse slogan:

Olhai as montanhas, olhai as montanhas, mineiros, como a Serra do Curral, mutilada, vós que não as defendeis, olhai-as enquanto vivem pois, a golpes de tratores vão sendo assassinadas, pela culpa única de suas entranhas de ferro. Mineiros, porque não percebeis que essa ferrugem que vos empoeira os olhos, essa terra vermelha, é o vosso sangue injustamente derramado, na luta que vos abate. (ANDRADE, 1976 *apud* PASSOS; COELHO; DIAS, 2017, p. 271).

As atividades da Ferrobel foram desativadas em 1979, sendo sua área integrada ao projeto do paisagista Roberto Burle Marx para a criação de uma nova área de lazer para Belo Horizonte no sopé da Serra do Curral. Em 1983 o Parque das Mangabeiras foi inaugurado com uma área de 2,4

milhões de m², abrigando dezenas de nascentes como do córrego da Serra, afluente do ribeirão Arrudas, do Rio das Velhas, que integram a bacia do rio São Francisco. Ainda que o Parque das Mangabeiras tenha sido criado pelo decreto n. 1.466 de 14 de outubro de 1966, sua implantação somente foi autorizada por meio da lei n. 2.403 de 30 de dezembro de 1974, após grande mobilização da população de Belo Horizonte, decorrente da campanha “Olhai Bem as Montanhas”.

Isso se deu pela necessidade de proteger a Serra do Curral e seu entorno e do imperativo de se criar uma área de recreação para a Cidade. Mas a criação do parque não freou a mineração que continuou a ser realizada até a desativação da Ferrobrel em 1979 (ROCHA; ABJAUD, 2013).

O Parque das Mangabeiras é um

[...] projeto paisagístico é de Roberto Burle Marx, com um total de 2.815.00m² de área verde preservada, de mil a 1.300 metros de altitude, com um ponto culminante – o Pico Belo Horizonte – que chega a 1.389m. A área abriga 21 nascentes do córrego da Serra e o solo é formado por itabirito (minério de ferro), dolomito, quartzito e filito (ROCHA; ABJAUD, 2013, p. 70)

Todavia, a lavra, na vertente de Nova Lima, explorada pela MBR permaneceu em atividade, sendo adquirida pela Vale S.A, ela se exauriu em 2006, estando o processo relativo ao Plano de Fechamento de Mina (PA-FEM), atualmente, regulado pela Deliberação Normativa (DN) COPAM 220/2018, em substituição a DN 127/2008, e em andamento junto à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do estado de Minas Gerais (SEMAD).

Observa-se que o maciço central da Serra do Curral, resultado das lavras da Ferrobrel e da MBR/Vale S.A, atualmente está constituído por apenas uma “casca” na vertente de Belo Horizonte, como um cenário de teatro que esconde a degradação da exploração mineral na vertente de Nova Lima.

4 PROTEÇÃO E TOMBAMENTO DA SERRA DO CURRAL

A Serra do Curral, como se percebeu ao longo do texto, é reconhecida por seu valor desde os primeiros avistamentos e sua aparição literária. Logo, construir Belo Horizonte ao sopé da Serra não foi apenas uma escolha por causa da natureza, ou da forma do relevo, foi da sociedade que lhe deu significado e representatividade, retirando-a da invisibilidade. Assim, a Serra do Curral assume uma dimensão simbólica da e na cidade. Ela não

é apenas um relevo físico, mas se destaca num contexto social, cultural e histórico. que Bonnemaision (2002 *apud* PINDER; ANTONINO; SILVA, 2015, p. 67) define como um “geossímbolo, ou seja, “[...] uma forma de linguagem, um instrumento de comunicação partilhado por todos e, em definitivo, o lugar onde se inscreve o conjunto da visão cultural”.

A preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro, apesar de legalmente ter por marco o Decreto lei 25/1937, tem se constituído por um processo lento e prolongado, que não obstante, o despertar do interesse do poder público e da sociedade, ainda é sobreposto por outras questões, principalmente as econômicas, onde a proteção é vista como um obstáculo. Como sugere CUNHA (1997) faz se necessário analisar, brevemente, a evolução da própria noção de patrimônio, que se inicia como bens privados com valor econômico e que, para esse autor,

[...] o uso desse termo sofre uma ampliação e um deslocamento e, contrariamente a seu uso original, o termo passa a ter “uma conotação muito mais pública que privada: identifica-se como sujeito, como possuidor desse patrimônio, via de regra, uma comunidade, uma nação ou mesmo a humanidade como um todo. [...] (CUNHA, 1997, p. 84).

Já em 1958, o governo do Estado de Minas Gerais, José Francisco Bias Fortes, preocupado com a proteção do Pico de Belo Horizonte requer ao DPHAN – atual IPHAN- que inicie processos de tombamento da área, com base em relatório técnico que previa perda do Pico caso as atividades minerárias continuassem. Isso porque o Pico era um símbolo para Belo Horizonte, que aparece, inclusive, no símbolo das armas da Cidade (Figura 1) e, porque a empresa Hanna Corporation iniciou pesquisa de mineração na área. O processo foi controverso já que freava atividade econômica importante para a região. Em 1960, entretanto, o DPHAN decretou o tombamento da Serra do Curral e do Pico Belo Horizonte no Processo 591 T. 58, Inscrição 29-A à folha 8 do Livro de Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico Brasileiro (ROCHA, ABJAUD, 2013).

A fim de assegurar a proteção da paisagem da unidade orográfica, compreendendo o “Conjunto Paisagístico do Pico e parte alcantilada da Serra”, a área tombada foi alterada em 1973, passando a abranger 1.257.115 m².

Para além do tombamento federal, houve também, o tombamento municipal em Belo Horizonte considerado à época uma vitória da população belorizontina, afinal a cidade demonstra que a proteção de seu patrimônio cultural é mais importância que a exploração econômica da área.

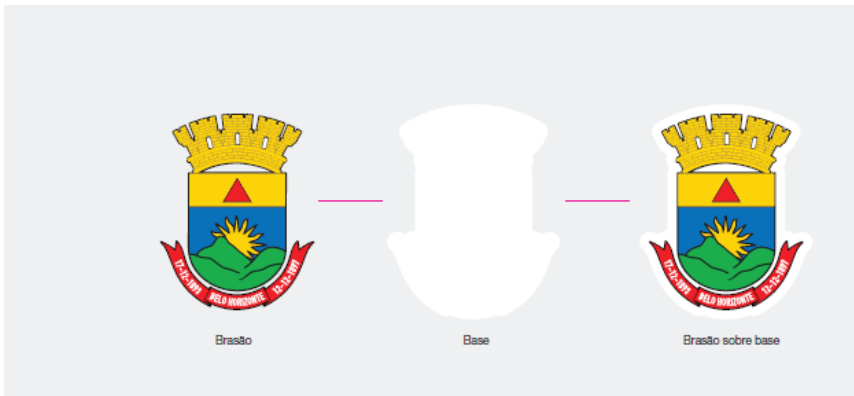


Figura 1 – Símbolo das armas de Belo Horizonte.

Fonte: Belo Horizonte (2019, p. 9).

Em 21 de março de 1990, a Lei Orgânica de Belo Horizonte, tombou, municipalmente, a área, tendo em vista sua importância para a cidade e reafirmando-a como patrimônio cultural e paisagístico, já reconhecido federalmente. E em 20/02/1991, o então Secretário Municipal do Meio Ambiente – Maurício Andrés Ribeiro –, encaminhou ao Presidente do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município – CDPCM/BH, a proposta de descrição do perímetro de tombamento da Serra, em atendimento ao estabelecido pela Lei Orgânica.

O tombamento municipal definitivo da Serra do Curral somente foi aprovado, pelo CDPCM/BH, em 16 de dezembro de 2003, período em que também foram determinadas as diretrizes de proteção do Perímetro de Entorno/Vizinhança das referidas Subáreas, resultando na Deliberação n. 147/2003, publicada Diário Oficial do Município – Belo Horizonte Ano X – n.: 2.030 – 01/07/2004. (MPF *et al.*, 2018). Demonstrando, assim, a importância e significado singular da Serra e sua paisagem e ao mesmo tempo a impossibilidade de se realizar a atividade minerária na área, sem destruir tal patrimônio.

Segundo Belo Horizonte (1991, p. 7),

Constitui documento vivo da biodiversidade e da geodiversidade na paisagem, representando um bem cultural por seu valor como acervo para o conhecimento em geral. [...] ao tomar a Serra do Curral, estaremos proporcionando às futuras gerações o conhecimento dos marcos naturais da região e a oportunidade de uma compreensão mais profunda e lúcida dos fenômenos históricos de nossa evolução.

Segundo MPF *et al.* (2018, p. 4):

Os estudos para definição do tombamento e das respectivas diretrizes de proteção da Serra foram desenvolvidos pela antiga Gerência de Patrimônio Histórico Urbano (GEPH), hoje Diretoria de Patrimônio ligada à Secretaria de Cultura, e à Secretaria Municipal de Regulação Urbana (SMRU), sendo apresentados ao CDPCM-BH em março de 2002. A área tombada acabou redimensionada para 30,06 km², mas foi criada uma região de entorno do bem tombado de 20,71 km², ficando protegidos 50,77 km². Este entorno já apresentava uma ocupação consolidada e bastante heterogênea, conformando um MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL cenário urbano variado onde se localizavam ambiências e eixos de visada formados pela interação da paisagem construída e da paisagem natural.

Na ação, o MPF *et al.* (2018, p. 34) já adverte

Considerando-se que permitir a mineração na área (e, por consequência, a manutenção de títulos minerários) importará na destruição e mutilação de patrimônio ambiental e cultural ímpar e; considerando-se, ainda, que o dano imposto ao patrimônio paisagístico em questão é inaceitável, deve ser vedada a exploração de recurso mineral que comprometa o patrimônio cultural (art. 251 da Constituição Estadual e art. 17 do Decreto-Lei 25/37).

Para além da mineração, a expansão urbana não planejada e os loteamentos em grande escala, também, têm sido fator de descaracterização da Serra. Mas, apesar do processo de degradação vivo que continua a acontecer na Serra, do lado de Belo Horizonte foram criados diversos parques englobando a Serra e buscando protegê-la por toda simbologia histórica paisagística e cultural e importância geológico-ambiental.

A Serra, como visto, foi tombada em âmbito federal e municipal e em 2010 pela Lei 9.959/2010, o município faz uma proteção englobando toda a área tombada e de entorno tornando toda a região uma Área de Diretrizes Especiais (ADE). Buscando protegê-la, ainda mais, em 2018 foi iniciado o Processo n. PTE – 163/2018, no nível estadual, para tombamento do Conjunto histórico e paisagístico da Serra do Curral, que engloba os municípios de Belo Horizonte, Nova Lima, Sabará, Raposos, Ibirité e Brumadinho, buscando assim, garantir a proteção nas três esferas federativas. Ao protegê-la como Patrimônio Histórico-cultural Estadual, mas tendo por foco a Região Metropolitana, garantiria que a mineração respeitasse a representatividade da Serra. Mas, por envolver tantos interesses econômicos de diversos municípios, o processo ainda não se encerrou e gera muita discussão. Mas segundo MPF *et al.* (2018) a mineração que vem ocorrendo na Serra do Curral tem alterado o perfil da crista da Serra, e na área de Nova

Lima os empreendimentos imobiliários e outros projetos têm degradado a área que não está englobada na proteção federal e que poderá degradar a área protegida pelo Município de Belo Horizonte. Segundo MPF *et al.* (2018, p. 7),

Consta do Termo de Referência para contratação do Dossiê de Tombamento, formulado pelo IEPHA, como justificativa, que a Serra do Curral representa marco constitutivo da identidade de alguns dos municípios que compõem a região metropolitana de Belo Horizonte em função da sua importância histórica, paisagística e simbólica. Estes diversos aspectos da importância da serra coexistem com a ocorrência de impactos negativos originados por empreendimentos minerários que transformaram a região e a paisagem.

Se a proteção estadual for formalizada, isso ampliará em muito a chance de reconhecimento do Quadrilátero Ferrífero como Geoparque pela UNESCO, candidatura formalizada em outubro de 2011. Segundo a própria UNESCO (*apud* MPF *et al.* 2018, p.7) “o geoparque consiste em um território representativo da história geocológica da Terra ou da mineração, com limites definidos para preservação do patrimônio geológico, inserido em um processo de desenvolvimento sustentável local”.

Além da necessidade de Proteção da Serra pelos motivos ambientais que a compõe, sua singularidade geológica e sua representatividade como patrimônio histórico-cultural, segundo o MPF *et al.* (2018) a Serra ainda é detentora de importante Sítio Arqueológico identificado pelo Instituto Prístino em 2016. Através do laudo técnico de vistoria das estruturas arqueológicas, o Instituto identificou componentes do muro de pedras e estruturas associadas do Curral Del Rey no bairro Taquaril em Belo Horizonte.

Apesar disso o MPF *et al.* (2018) informa que hoje existem 41 títulos minerários sobrepostos ao perímetro e entorno do tombamento municipal, sendo 16 registrados anteriormente a 1991 (primeira delimitação do tombamento municipal) e 25 após esse marco. Os requerimentos para empreendimentos minerários vêm crescendo na região, justificando a necessidade da urgente proteção estadual e ampliação da proteção da área como um todo sob pena de ela se degradar a ponto de não haver retorno.

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 19 de novembro de 2018, editou a Portaria n. 437 com o objetivo de instituir medidas para a preservação da área do entorno do tombamento do conjunto paisagístico formado pelo Pico de Belo Horizonte e o maciço central de 1800 metros de comprimento, tendo como eixo a Avenida Afonso Pena, realizado em 1961, através do processo 0591-T-58.

Essas medidas se estendem à toda área do entorno do conjunto paisagístico tombado, formada por uma extensa área territorial situada nos municípios de Belo Horizonte e Nova Lima (MG), conforme a poligonal estabelecida na Portaria n. 444 de 27 de outubro de 2016 do IPHAN.

A Portaria n. 437/2018 estabeleceu dois macro setores para a poligonal de entorno dos bens tombados: Área de Preservação Paisagística (APP) e Área de Qualificação Paisagística (AQP) Para a APP estão incluídos os bens tombados, Pico de Belo Horizonte, o maciço central, denominado parte alcantilada da Serra do Curral, e uma definida como Área de Ocupação Especial (AOE).

Fica definida como Área de Ocupação Especial – AOE o trecho que corresponde à ocupação urbana do Bairro Mangabeiras, com parcelamento aprovado pelo Município em 1973, situada ao pé da Serra do Curral. Possui característica predominantemente residencial, com destaque para a área do Palácio das Mangabeiras, projeto de Oscar Niemeyer com paisagismo de Roberto Burle Marx e para a área correspondente ao lote 39, onde foi implantado o Hospital Hilton Rocha, citado no Processo 0591-T-58. Em virtude de sua localização e desenho urbano representa, em termos históricos, o processo de ocupação de parte da falda da Serra do Curral e, atualmente, constitui-se como parte integrante do bem tombado, estabelecendo, de forma secundária, relação morfológica com as respectivas áreas do Pico e da parte mais alcantilada da Serra do Curral (IPHAN, 2018).

A área de Qualificação Paisagística (AQP) corresponde às áreas do entorno dos bens tombados, formada por áreas urbanizadas ou de expansão urbana, áreas verdes livres, parques urbanos, unidades de conservação ambiental, áreas de mineração e as ocupadas por infraestrutura de suporte à telecomunicação (IPHAN, 2018).

As áreas que compõem a AQP podem ser enquadradas em três classes: I) Área de Preservação Paisagística/Ambiental (APPAM) que são as áreas contíguas aos bens tombados e destinadas a proteger suas unidades morfológicas; II) Área de Recuperação Paisagística composta pelas áreas degradadas pela atividade mineral que devem ser recuperadas para usos futuros compatíveis com a recomposição paisagística do sítio tombado; e III) Área de Ocupação Controlada (AOC) que corresponde às áreas urbanizadas ou de expansão urbana que devem respeitar a visibilidade dos bens tombados (IPHAN, 2018).

Ressalta-se que essas medidas orientam o uso e ocupação do solo, mas de caráter precário, por se tratar de uma Portaria face às leis de uso e Ocupação do Solo dos municípios de Belo Horizonte e Nova Lima. Nesse

sentido, a proposta de promover o tombamento estadual estendendo a área tombada, poderia ser uma solução.

Hoje aos pés da Serra, a criação de áreas de preservação busca garantir a proteção da Serra do lado belorizontino, mas o potencial da exploração mineral paira todo o tempo sobre este patrimônio tão importante, a Serra como símbolo e paisagem.

5 A PAISAGEM

O Direito interfere nas relações interpessoais sempre que há conflito, de forma a regular as relações e o uso dos bens juridicamente protegidos como, por exemplo, a questão de uso e proteção da paisagem. Ela, no Brasil, é protegida de forma dispersa em diversas normas e de épocas distintas, pois aparece como elemento secundário aos conflitos de diversos usos e proteção de elementos como florestas, turismo, organização das cidades e regiões metropolitanas, dentre outros.

A proteção da paisagem não é recente, ela existe legalmente desde o século XIX, mas, aparece como interesse social desde o século XVI. Tendo mudado sua perspectiva ao longo do tempo passando, inicialmente, de elemento a ser protegido por sua beleza até chegar a sua importância atual de representatividade social.

A paisagem, inicialmente, surge tendo por característica principal a beleza, que aparece nos quadros dos pintores renascentistas ou retratadas em livros de literatura e poesia. Com as viagens como de Petrarca e outros que descrevem o que merece ser conhecido e passa a ser sonhado por vários. Com o cientificismo do século XIX se torna objeto científico da Geografia sendo

[...] paisagem é um bem geográfico, é o que se vê, uma seleção de objetos entre os que se ofereceu à vista, que são por tanto olhados como componentes da paisagem só se o conjunto visto dá prazer ou satisfação. Esse modelo deforma o estudo de seus componentes, desintegrando o cada vez mais, esquecendo sua origem sentimental e pictural, reduzindo-a aos elementos naturais (MANUEL; DEVORA, 2001, p. 180).

Até o início do século XX a perspectiva cultural da paisagem, é rejeitada apesar de se reconhecer a atuação antrópica sobre ela, o que se buscava proteger e garantir eram formas geomorfológicas ou a natureza nela presentes.

Somente a partir do fim do século XX e com a Convenção Europeia da Paisagem essa perspectiva muda sendo tratada a partir de então como

“elemento intimamente ligado à proteção da cultura de uma sociedade, que muitas vezes a representa. Ela surge, enquanto tal, quando um grupo de indivíduos a reconhece, seja de forma sentimental ou como figura de representação de sua cultura ou história” (CUSTÓDIO, 2014, p. 156) e a norma jurídica que a protege deve atender a estes novos interesses da sociedade na qual a paisagem passa a ser reconhecida.

A Convenção Europeia de Paisagem assinada em Florença, em 2000, inicialmente tinha abrangência apenas regional, mas desde 2018 foi aberta a assinatura mundial e mudou seu nome para Convenção de Paisagem e foi uma inovação no mundo. Além de ser a primeira convenção totalmente dedicada à proteção da paisagem, foi criada por uma iniciativa dos poderes locais e regionais, através de seu congresso de representantes junto ao Conselho da Europa. A Convenção determina “Para os efeitos da presente Convenção: a) «Paisagem» designa uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da ação e da interação de fatores naturais e ou humanos” (PORTUGAL, 2005) e o âmbito em que se insere a paisagem, previsto no artigo 2º que complementa seu conceito:

Sem prejuízo das disposições constantes do artigo 15.º, a presente Convenção aplica-se a todo o território das Partes e incide sobre as áreas naturais, rurais, urbanas e periurbanas. Abrange as áreas terrestres, as águas interiores e as águas marítimas. Aplica-se tanto a paisagens que possam ser consideradas excepcionais como a paisagens da vida quotidiana e a paisagens degradadas (PORTUGAL, 2005).

Da interpretação do texto da Convenção é possível perceber a preocupação com a unidade identitária europeia, para a qual a paisagem, como demonstra a Convenção, é essencial e por isso recomenda “que haja uma educação para garantir que a leitura da paisagem atenda aos anseios sociais, a ser desenvolvida nos estabelecimentos de ensino” (PORTUGAL, 2005).

Além das outras funções que levam a implementação dos direitos humanos, sobre a paisagem se afirma:

Constatando que a paisagem desempenha importantes funções de interesse público, nos campos cultural, ecológico, ambiental e social, e constitui um recurso favorável à actividade económica, cuja protecção, gestão e ordenamento adequados podem contribuir para a criação de emprego;

Conscientes de que a paisagem contribui para a formação de culturas locais e representa uma componente fundamental do património cultural e natural europeu, contribuindo para o bem-estar humano e para a consolidação da identidade europeia (PORTUGAL, 2005).

Quando se pensa a paisagem na atualidade, ela acaba sendo um misto das suas características desenvolvidas ao longo de sua história de proteção, mas sempre lembrando que não precisa ter tudo ao mesmo tempo. Interessante que a Serra do Curral tem todos os significados que a paisagem teve ao longo do tempo, mas hoje ela também é um ponto de observação da paisagem de Belo Horizonte, mas antes de compreender isso tem-se que entender a paisagem e seus elementos.

As normas brasileiras têm uma noção de paisagem ainda tradicional que não contempla a paisagem em sua totalidade como o conceito europeu. Aquelas se inspiram na Convenção da UNESCO de 1972 a chamada Convenção da UNESCO Para a Proteção do Patrimônio Cultural e do Patrimônio Natural que vai tratar da proteção da paisagem como parte da proteção do patrimônio cultural e natural, componente físico da paisagem. Isso porque trata da proteção dos conjuntos, mas não traz um conceito de paisagem, e apesar de possuir 38 artigos, apenas o artigo 1º versa sobre paisagem, quando conceitua:

ARTIGO 1.º Para fins da presente Convenção serão considerados como patrimônio cultural: [...] Os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem tem valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; (UNESCO, 1972).

A segunda convenção da UNESCO é a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ratificada em 2003, que protege uma perspectiva importante da paisagem, que é ser um patrimônio imaterial – já que é representativo de uma percepção social, possuindo 40 artigos e nenhum deles tratando da questão da paisagem de forma direta.

Estas são a inspiração para o único conceito normativo de paisagem no Brasil, previsto na chamada Chancela da Paisagem de 2009. Instituída pela Portaria 127/2009 do IPHAN que traz um conceito de paisagem cultural, com a finalidade de fixar e difundir a lógica da paisagem como algo não apenas ambiental. Essa Portaria define a paisagem cultural brasileira como “uma porção peculiar do território nacional representativa do processo de interação do homem com o meio natural à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores” (IPHAN, 2009). Este conceito tenta contemplar os três elementos da paisagem (objeto, observador e percepção), mas segue a linha conceitual da UNESCO, e se revela um pouco vago. Além da questão legislativa, já que é uma normativa que não tem a força de uma lei, o conceito apresentado não contempla todas as visões

possíveis de paisagem pois, ignora a paisagem ordinária, por exemplo, que é de grande importância e reconhecida na atualidade. Paisagem ordinária é

These connotations and the generally symbolic dimensions of the landscape, place its study in thematic cycles that exceed historical geography and are related to issues of ideas and symbols. They are also related to issues of cultural identities and relations of Power, as well as issues of political economy.³ (DOUKELLIS; MENDONI, 2004, p. II)

Outro ponto importante que desabona a Portaria é não dar a importância devida à participação popular na escolha das paisagens a serem protegidas. Como na maioria dos países, o Brasil tem legislação de proteção da paisagem, mas ainda vinculados a patrimônio histórico, cultura, beleza natural, se olvidando do vínculo como a sociedade que a percebe e dá sentido, e a diferencia de meio ambiente como um todo (natural, cultural, patrimônio histórico etc.).

Essa realidade se faz sentir quanto à proteção da paisagem, pois, apesar de garantida pelo sistema legal e defendida por vários segmentos científicos e sociais, esta ainda não se configura plenamente no Brasil por alguns fatores. Dentre esses, merece destaque o fato de ainda não existir, no âmbito jurídico brasileiro, um conceito legal de paisagem que a conceba de forma totalizante, em sua feição mais moderna (CUSTÓDIO, 2014, p. 308)

A proteção da paisagem no Brasil se inicia com a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, é a primeira a versar sobre a paisagem na ordem jurídica brasileira. Em seu artigo 134, dispõe:

Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. (BRASIL, 1986)

A Constituição de 1988 também reservou um artigo para proteção à paisagem o artigo 216 que define

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

V – Os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. [...]

§ 1º – O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. [...]

§ 4º – Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

A proteção infraconstitucional aparece em diversas leis, sendo a primeira o Decreto-Lei 25 de 1937 ainda em vigor, passando por Decreto-Lei n.º 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, Lei 4717/65 que dispõe sobre a Ação Popular; Lei 4737/65, que dispõe sobre o Código Eleitoral; Lei n. 4.771/65 que cria o Código Florestal Brasileiro; Lei 6513/77 que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; Lei 6.938/81, Lei do Sistema Nacional de Meio Ambiente; Lei 7347/85 que cria a Ação Civil Pública, Leis 7797/89, Lei 9008/95, e o Decreto 1306/94, que dispõem sobre a aplicação dos recursos do Fundo de Direitos Difusos à proteção e recuperação de elementos paisagísticos; Lei 8078/90 que cria o Código de Defesa do Consumidor; Decreto 98.914/90 que dispõe sobre a instituição, no território nacional, de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, por destinação do proprietário; Decreto n.º 1.922/96 que dispõe sobre a instituição de Reservas Particulares do Patrimônio Natural; Lei 9605/98 conhecida como Lei de Crimes Ambientais; Lei 9985/2000 que cria o sistema nacional de unidades de conservação; Lei 10257/2001 que estabelece a organização urbana das cidades no Brasil, conhecida como “Estatuto da cidade”, lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 que instituiu o Estatuto da Metrópole, dentre outras.

Assim, mesmo com todas essas leis e normas, a legislação brasileira não contempla de forma clara e necessária a proteção dos três elementos necessários para que paisagem exista, nem mesmo na única norma que cria um conceito. Para haver paisagem, segundo Custódio e Ribeiro (2019), é necessário que haja três elementos:

- 1. O elemento espacial:** meio ambiente ou patrimônio cultural, desde que não seja um objeto único, mas um grupo de elementos que forme um conjunto.
- 2. O observador:** para ser protegida a paisagem deve ser possível de ser vista por um ser humano.
- 3. A percepção:** que é o resultado da observação do espaço, sendo o sentimento que este transmite ao observador, despertando nele o interesse em proteger aquele conjunto de elementos.

A partir disso, percebe-se que a paisagem vai além da sua espacialidade – que é o que grande parte da legislação sobre paisagem protege, ela é reprodução de valores da comunidade, transmutadas em percepção.

Representa sua história, sua atualidade e, por isso, deve ser protegida para as futuras gerações, ou seja, é de interesse intergeracional, avançando além de uma única geração em três perspectivas: passado, presente e futuro. Por isso, sociedades que buscam a proteção da paisagem estabelecem normas para sua garantia, iniciando com a tomada de consciência de sua importância (CUSTODIO, 2014, p. 109).

O conceito de paisagem deve prever, mesmo que genericamente, a proteção de todos os tipos de paisagem e que represente a sociedade como um todo, de forma a não gerar a exclusão ou segmentação social. Desta forma, a paisagem, para além da beleza ou geomorfologia, representa uma identidade, a percepção do mundo de uma sociedade. E para isso ela tem que ser passível de ser vista, observada. Uma paisagem não vista pode ser esquecida como representativa, daí a necessidade do ponto de visualização/observação.

Os pontos de observação, apesar de receberem menos atenção que a paisagem em si, são muito importantes para a existência da paisagem. Uma paisagem maravilhosa, que não é possível de ser vista, é inútil economicamente e pode levar à perda de sua função cultural, sempre lembrando do ditado que diz “o que não é visto, não é lembrado!”. Assim, ao proteger uma paisagem, deve-se também analisar de onde ela pode ser mais bem observada e se os projetos arquitetônicos, prediais, não dificultam a visualização panorâmica da região.

Segundo Neuray (1982, p.85) “Le fait que la structure d’un paysage dépende de la position du spectateur et de la direction de son regard, donne la possibilité, pour un territoire déterminé, de percevoir une infinité de paysages ayant chacun sa structure propre”⁴.

No Brasil não existe uma legislação protetiva do ponto de visualização, mas existe da paisagem. Apesar da falta de conceito legal claro que facilite sua proteção, já que uma mera portaria de órgão estatal não é juridicamente aceita em todos os casos. A proteção da paisagem vem crescendo, mas mesmo a grande quantidade de normas não garante a efetividade de sua proteção, seja por preponderância de questões econômicas, seja pela falta de mais identidade do brasileiro ou mesmo uma falta de uma educação paisagística que conduza a sua visibilidade social.

No imaginário da maioria dos brasileiros a paisagem é beleza natural ou um local a se visitar, e não o local que eles vivem ou representa a sua cultura. Segundo Val (2004, p. 6), os habitantes “[...] não se sentem mais à vontade onde se encontram, seja nos locais de trabalho, ou seja, onde moram. Sentem necessidade urgente de se desfazer temporariamente do fardo

das condições normais de trabalho, moradia, e de lazer, a fim de estar em condições de retomá-lo quando regressem.”

Não faltam leis para proteção, mas como afirmado a falta de um conceito que contemple a totalidade da paisagem e de uma educação paisagística dificulta seu reconhecimento e proteção. E a falta de proteção e manutenção de pontos de observação pode conduzir ao esquecimento do que a paisagem significa para uma sociedade ou mudar seu significado. e isso foi o que aconteceu com a Serra do Curral ao longo dos tempos.

6 PAISAGEM E A SERRA DO CURRAL

A Serra do curral foi Marco geográfico de localização como apresentado, além de ter uma geomorfologia excepcional como visto, além de ser fonte de água e garantidora do clima e parte importante da cidade que deveria chamar cidade de Minas, mas graças a ela se chama Belo Horizonte. O planejamento da cidade a insere como parte importante sendo inclusive uma ADE (Área de Diretrizes Especiais) e quando da tentativa inicial de mineração foi barrada por ter significado para os cidadãos de Belo Horizonte.

Foi admirada por Olavo Bilac em 1916 e poetizada por Carlos Drummond de Andrade em 1976. Mas com o crescimento desenfreado da cidade, especialmente dos grandes prédios, a cidade começa a perder os pontos para visualizá-la. E mesmo, sendo símbolo eleito de Belo Horizonte e estar no brasão da cidade, não sendo vista ela passa a ser lentamente ignorada como paisagem que representa Belo Horizonte e seus habitantes.

Apesar de ter parte tombada passa a ser ocupada e novamente passa a ser ameaçada pela mineração. A Serra acobertada ao longo do tempo perde significado para as novas gerações como paisagem. Mas um fenômeno interessante vem acontecendo, mesmo perdendo em parte sua importância como paisagem pela perda de visibilidade ao longo da cidade e do tempo, ela vem se fortalecendo como ponto de observação da cidade – além da importância ambiental que não é objeto de estudo neste artigo, demonstrada pela criação de diversos parques.

A Serra do Curral para além da proteção natural/ ambiental, até o séc. XX, era uma paisagem percebida e representativa de Belo Horizonte, mas pela perda de pontos de visualização, moradias irregulares no seu espaço, por causa do aumento de prédios na cidade ou mesmo falta de uma

educação paisagística tem se tornado invisível para os cidadãos e mudado de perspectiva, mas não perdeu sua importância. Ela tem se tornando ponto de visualização da cidade a partir dos diversos mirantes, criado seus espaços e novas memórias, se tornando uma rugosidade. “Chamemos de rugosidade o que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição com que as coisas se substituem e acumulam-se em todos os lugares” (SANTOS, 2002, p. 140). Já para Pinder, Antonino e Silva (2015, p. 69)

A rugosidade representa a superposição e a convergência de temporalidades na paisagem e a metamorfose histórica de formas e de conteúdos sociais. Essas temporalidades inscritas nos lugares participaram e ainda participam do cotidiano, ao mesmo tempo em que as ações cotidianas erguem e destroem os objetos que compõem a paisagem. As rugosidades expressam os contextos sociais preexistentes, numa imagem de palimpsesto.

Na perspectiva de Merleau Ponty (2006) o significado ou o importante para o passado morre com as gerações passadas, se não forem reconhecidas pelas gerações atuais, viram passado. Isso vale para os lugares e sua percepção e importância, eles têm que ser vivenciadas diuturnamente para que não se percam e novos sentidos sejam trazidos. Rocha e Abjaud (2013) completam tal ideia ao afirmarem que a metropolização aliena o ser humano do espaço e estes se tornam produto a ser comercializado e não mais como atrativo e símbolo de pertencimento, logo como o produto funcional. A visão da Serra se torna um produto vendido, pelo mercado imobiliário, deixando de ser de todos e se tornando um produto, e para os poucos que podem pagar para visualizá-la ou morar próximo, desvinculando da sociedade como um todo. Com isso a Serra perde seu sentido de representação social já que não é percebida, mas surpreendentemente ela não perdeu o seu valor ainda. Pois se busca sua proteção pela garantia da natureza que resguarda e como ponto de observação da cidade, confirmando a percepção de Pinder, Antonino e Silva (2015, p. 70): “novos significados são atribuídos, cotidianamente, aos lugares, às suas paisagens e aos sujeitos, em uma unidade dialética” e confirmando que é o que está acontecendo com a Serra do Curral.

Nos parques situados na área da Serra foram criados mirantes da cidade que se compatibilizam com áreas de caminhada e relaxamento, além de educação ambiental proporcionada. Segundo Mafra (2010, p. 329),

O projeto de sinalização interpretativa visa despertar nos Usuários essa consciência sobre a importância ambiental e cultural da serra. Mas como a Serra do Curral é

um elemento intimamente integrado ao município de Belo Horizonte e à sua região metropolitana, não se podia abordá-la isoladamente é preciso apresentar toda sua paisagem, invertendo a direção do olhar, que normalmente é da cidade para a serra, e estimulá-lo a partir da serra em direção à cidade. Assim, o belo-horizontino e os turistas terão a oportunidade de apreciar não só principal símbolo de Belo Horizonte, mas também toda a cidade e seu entorno.

Mas a mineração não deixou de existir ou ser praticada, fora as antigas áreas mineradas que deixaram sua marca na Serra do Curral, como em várias áreas de Minas Gerais.

Há uma necessidade de normalizar o uso futuro de áreas mineradas no Estado de Minas Gerais, o que levou a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM a participar de congressos da iniciativa internacional *Mine Closure*. Isso resultou na Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COPAM n. 127 de 29 de novembro de 2008, que estabeleceu diretrizes e procedimentos para a avaliação ambiental da fase de fechamento de mina.

Nesse sentido, foi estabelecida a necessidade de elaboração de Plano de Fechamento de Mina – PAFEM com “apresentação de proposta de alternativas para uso futuro da área minerada, considerando os aspectos sociais, econômicos e ambientais da área de influência direta do empreendimento” (MINAS GERAIS, 2008).

Em 28 de março de 2018, o Diário do Executivo Minas Gerais publicou a revogação da DN 127/2008 do COPAM, substituindo-a pela DN COPAM 220 de 21 de março de 2018. E em relação ao PAFEM as mesmas obrigações foram mantidas, mas apenas para os empreendimentos classes 5 e 6 conforme disposto na DN COPAM 217/2007, excluindo dessas obrigações várias mineradoras, inclusive na Serra do Curral.

A lavra da Serra do Curral, na mina denominada Águas Claras, explorada na vertente de Nova Lima, inicialmente pela Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) e posteriormente pela Vale até seu fechamento em 2001, deixou para uso futuro uma área de cerca de 2.000 hectares. Mas, mesmo antes da mina se exaurir, a MBR já desenvolvia um projeto imobiliário para essa área, quando do seu fechamento. A Vale chegou a anunciar a implantação no local de um empreendimento imobiliário de alto luxo. A cava da mina de Águas Claras, deixou de um lado o paredão escavado na área central da Serra do Curral e de outros, sempre na vertente de Nova Lima, uma topografia na qual se pretendia assentar um projeto imobiliário em torno do lago que se formou como pode se observar na Figura 2:



Figura 2 – Vista da cava da Mina de Águas Claras.

Fonte: Uso futuro... (2021).

O projeto foi muito criticado por não atender propostas de recuperação como previsto na Lei n.9.985 de 18 de julho de 2000, conhecida como Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que no seu artigo 2º, inciso XIII define “recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original” (BRASIL, 2000).

A matéria vem sendo objeto de muita polêmica, principalmente pelo uso e ocupação das áreas circunvizinhas por espigões, tornando-as bastante verticalizadas, sendo a Mata do Jambreiro a única área preservada, por iniciativa do COPAM em 1977.

Em 2020 as empresas GITEC Brasil, Gérance Gerenciamento e Consultoria, BHZ Arquitetura e Gerenciamento, BVP Engenharia e Raízes Turismo e Desenvolvimento Social formaram o Consórcio Gaia, que foi contratado para a elaboração de estudos para o uso futuro da Mina de Águas Claras. Segundo o Consórcio Gaia, apesar do trabalho ter transcrito durante a pandemia, as discussões e participação de comunidades envolvidas, foram efetivadas via Plataforma Zoom, possibilitando apresentar vários produtos e ideias.

Ao longo de 11 meses de projeto atingimos resultados extremamente significativos: foram 13 produtos entregues com 772 pessoas envolvidas no processo, entre

profissionais de consultoria, colaboradores da Vale e stakeholders da região – a mina fica em Nova Lima, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (USO FUTURO..., 2021).

As propostas elaboradas pelo Consórcio Gaia ainda deverão se objeto de audiências públicas realizadas pela Vale e COPAM.

A construção do uso futuro pela Vale ainda continua e haverá novas consultas aos stakeholders para debate sobre as propostas que foram desenhadas. A experiência desta construção participativa foi extremamente rica para o Consórcio Gaia (USO FUTURO..., 2021)

Outra questão importante a ser levantada é a prestação de serviços ecossistêmicos e ambientais da região, para além das questões paisagísticas e porque não falar de serviços paisagísticos dentro da perspectiva ambiental. Para muitos autores há distinção entre prestação de serviços ecossistêmicos e ambientais, sendo o primeiro os prestados pela natureza por si só e o outro, com a participação antrópica, mas ainda não se fala em serviços paisagísticos, que, por exemplo, podem ser aplicados ao turismo.

Os benefícios tangíveis (fluxos de recursos naturais, como madeira e alimentos, por exemplo) e intangíveis (amenidades como beleza cênica e regulação do clima) provenientes do capital natural podem ser classificados numa definição ampla de serviços ecossistêmicos (DAILY; POSTEL; KAMALJIT, 2012).

Segundo Ribeiro e Magrineli (2019) ao analisar o tema, conceituam os serviços ecossistêmicos como os decorrentes dos ecossistemas naturais e sua capacidade de resiliência em manter as condições necessárias à vida. Já os serviços ambientais quando há ações antrópicas para recuperação ou preservação dos ecossistemas, para que possam continuar a prestar os serviços ecossistêmicos.

No caso da Serra do Curral, a vegetação e fauna características de transição de mata atlântica para cerrado e o sistema geológico existentes, apresentam grande potencial para prestação de serviços ecossistêmicos em termos de biodiversidade e de produção de água. Segundo Andrea Mechi e Djalma Luís Sanches (2010) os impactos da mineração são significativos em termos de supressão da vegetação e exposição do solo a processos erosivos, alterando a quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, além da descaracterização da paisagem, provocando impacto visual.

Além disso, a beleza cênica, que propicia aos moradores e visitantes da região, que pode ser classificada como serviço ambiental paisagístico.

No caso da Serra do Curral, a beleza cênica além de originar o nome da capital passou a ser um patrimônio visual para seus moradores, ao menos inicialmente. Com o passar do tempo, as constantes mudanças do uso e ocupação do solo na cidade, com a excessiva verticalização, foram retirando do campo visual dos belorizontinos a referência toponímia da capital.

Um exemplo, mais recente, dessa perda de importância da visão da Serra do Curral é o fechamento do campo de visão no prédio da sede da TV Bandeirantes na Avenida Raja Gabaglia. O projeto de autoria do renomado arquiteto Gustavo Pena mereceu o prêmio de gentileza urbana pela estrutura vazada da edificação, apoiada no terreno, que permitia a visão da Serra do Curral pelos transeuntes na avenida Raja Gabaglia. Como se pode observar na Figura 3, atualmente o campo de visão encontra-se fechado.

O PRÊMIO IAB-MG DE GENTILEZA URBANA foi concebido, desenvolvido e lançado pelo Departamento de Minas Gerais do Instituto de Arquitetos do Brasil há 24 anos, em 1993. O objetivo desde então, tem sido estimular iniciativas diversas, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, que contribuem para a melhoria da qualidade de vida urbana. A ideia consiste em premiar e valorizar os pequenos atos, as pequenas atitudes dos cidadãos que colaboram para deixar a vida nas cidades cada dia melhor. Gentileza Urbana são atitudes, gestos, intervenções que propiciem um novo olhar sobre a cidade, promovendo a preservação do seu patrimônio cultural e natural e ampliando o conceito de cidadania (IAB, 2018).

Assim, sociedade, empresas e poder público devem ter uma formação e análise conjunta da importância da Serra para construir um projeto real de uso e proteção da Serra do Curral. Assim, ela será valorizada por seus serviços ecossistêmicos e ambientais – inclusive paisagístico – de forma a dar melhor uso e destinação que atenda aos interesses sociais como um todo e não apenas econômico ou ambiental/natural. Evitando assim fatos como este da sede da Bandeirantes que tornam ainda mais invisível a área de representatividade da sociedade belorizontina, a Serra do Curral.



Figura 3 – Sede da TV Bandeirantes, com abertura vedada, que impede a visão.
Fonte: autores.

CONCLUSÃO

A Serra do Curral faz parte de um complexo montanhoso de grande extensão que pertence ao sistema geológico conhecido como Quadrilátero Ferrífero em Minas Gerais, uma das províncias de minério de ferro mais ricas do mundo, além de deter áreas de mata atlântica, um dos biomas mais biodiversos do país.

A Serra do Curral desde sua saída da invisibilidade quando se torna ponto de referência geográfica no século XVIII, passou a apresentar, ao longo do tempo, grande valor cultural, além do econômico, social e ambiental. Ela foi um dos fatores preponderantes para a escolha de Belo Horizonte como capital do Estado, como demonstrado e inspirou o nome da cidade. Logo, sua importância de ordem geomorfológica, biótica e antrópica está confirmada.

A Serra é fonte de várias nascentes de córregos –inclusive sendo este um dos motivos da escolha desta área para a capital mineira no séc. XIX – que abastecem a região metropolitana de Belo Horizonte e detentora de importante Sítio Arqueológico identificado pelo Instituto Prístino em 2016 parte do muro de pedras do Curral Del Rey.

Tais características tornam a Serra do Curral um ativo econômico valioso pelo minério, um ativo ambiental importante pela biodiversidade e nascentes, além, de patrimônio histórico, cultural e paisagístico essencial, o que tem gerado uma disputa pelos seus usos.

Ao longo do tempo foi símbolo e paisagem reconhecida pela sociedade belorizontina que lutou e luta por sua proteção em face da exploração econômica realizada de forma a não perder esse patrimônio da cidade.

Desde o começo da ameaça da exploração minerária desarrazoada, diversas ações para a proteção da Serra foram implementadas, ocorrendo inicialmente o tombamento em âmbito federal, do Pico de Belo Horizonte e sua base composta pelo maciço montanhoso, numa extensão total de 1.800 metros, sendo 900 metros para cada lado, tendo como referência o eixo formado pela Avenida Afonso Pena.

Todavia, esse tombamento não foi suficiente para impedir a mineração no entorno da área tombada, desfigurando o maciço montanhoso, inclusive por uma empresa pública municipal, Mineradora Ferro Belo Horizonte S/A (FERROBEL) na vertente de Belo Horizonte e a empresa Minerações Brasileiras Reunidas S.A. (MBR), detentora de várias lavras no município de Nova Lima.

A desfiguração da Serra do Curral pela mineração mobilizou a sociedade civil pela iniciativa do movimento “Olhe Bem as Montanhas” de iniciativa do artista plástico Manfredo de Souza Neto, com ressonância ampliada por crônica e poema do grande escritor Carlos Drummond de Andrade, no início da década de 1970, clamando a população observar o símbolo da cidade, que estava sendo degradado.

A mobilização popular teve como resultado a desativação das atividades da Ferrobrel em 1979, sendo sua área integrada ao projeto do paisagista Roberto Burle Marx para a criação de uma nova área de lazer para Belo Horizonte no sopé da Serra do Curral. Em 1983 o Parque das Mangabeiras foi inaugurado com uma área de 2,4 milhões de m², abrigando dezenas de nascentes do córrego da Serra, afluente do ribeirão Arrudas, Rio das Velhas, que integram a bacia do rio São Francisco.

Todavia, a lavra, vertente de Nova Lima explorada pela MBR permaneceu em atividade, sendo adquirida pela Vale S.A, quando se exauriu em 2006, estando o processo relativo ao Plano de Fechamento de Mina (PA-FEM) atualmente regulado pela previsto na Deliberação Normativa (DN) COPAM 220/2018, em substituição a DN 127/2008, em andamento junto à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do estado de Minas Gerais (SEMAD).

Observa-se que o resultado da mineração do maciço central da Serra do Curral, pelas lavras da Ferrobrel e da MBR/Vale S.A, a tornaram apenas uma casca na vertente de Belo Horizonte, como um cenário que esconde a

degradação da exploração mineral na vertente de Nova Lima.

Em 21 de março de 1990, a Lei Orgânica de Belo Horizonte, tombou municipalmente a área tendo em vista sua importância para a cidade e reafirmando-a como patrimônio cultural e paisagístico já reconhecido federalmente, que somente foi aprovado, pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município – CDPCM/BH, em 16 de dezembro de 2003, período em que também foram determinadas as diretrizes de proteção do Perímetro de Entorno/Vizinhança das referidas Subáreas, resultando na Deliberação n. 147/2003, demonstrando, assim, a importância e significado singular da Serra e sua paisagem e ao mesmo tempo a necessidade da proteção de tal patrimônio.

Mesmo considerando os tombamentos federal e municipal, a Serra do Curral ainda continua alvo de atividades minerárias, justificando a necessidade da urgente proteção estadual e ampliação da proteção da área como um todo sob pena de ela se degradar a ponto de não haver retorno. Apesar de iniciativas do IPHAN com o objetivo de instituir medidas para a preservação da área conclui-se que apenas o tombamento da Serra do Curral no nível estadual, cuja abrangência se estenderia por todos os municípios do entorno, poderia promover a efetiva proteção desse importante ativo ambiental.

Acrescenta-se que se a proteção estadual for formalizada isso ampliaria em muito a chance de reconhecimento do Quadrilátero Ferrífero como Geoparque pela UNESCO, candidatura formalizada em outubro de 2011.

Ainda assim, tudo isso não impede a ameaça de perda de existência, especialmente devido a sua invisibilidade construída ao longo do tempo com a verticalização da cidade e a perda dos pontos de visualização que a conduziam a isso. Mas como apontado a paisagem não é estática, na verdade está em constante mudança natural e de significado, devido a rugosidade. E assim ocorre com a Serra do Curral que cada vez mais perde seu sentido como paisagem e passa a ter importância como ponto de visualização, além da manutenção de sua importância como patrimônio natural e geológico confirmada pelos diversos parques criados em seu entorno.

Apesar da pressão da exploração minerária, a Serra se mantém de pé e em luta por sua existência e o tombamento estadual proposto em 2018 tem grande importância para garantia de sua proteção. Tal tombamento vai torná-la um patrimônio da Região Metropolitana onde se encontra – já que não está apenas em Belo Horizonte- e de todo o Estado, dificultando o uso econômico não harmonizado com os outros usos, de forma a realizar desenvolvimento sustentável na região.

Outro fator importante de proteção é a educação paisagística que deve ser realizada através de educação formal, ou seja, nas escolas ensinando a história da cidade e criando vínculos dos cidadãos com o espaço vivido, ensinando a olhar o entorno e se sentir pertencente. Bem como educação informal através de campanhas educativas, incentivo a pesquisas, filmes, concursos que tenham como foco a relação dos cidadãos com o espaço vivido, despertando o olhar social para o significado de pertencimento.

A Serra do Curral é mais que um monte de rochas que contém ferro, ou espécies florestais e morada de animais, ela em seu conjunto é parte do próprio belorizontino e por isso deve-se seguir o ensinamento “olhai Bem as Montanhas”.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. C.; ROMEIRO, A. R. *Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 155, fev. 2009. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR & assdt=0%2C5&q=servi%C3%A7os+ecossistemicos&btnG=>. Acesso em: 21 jun.2021.

ARRAIS, C. A. A construção de Belo Horizonte e o projeto de memória de Aarão Reis. *Diálogos – Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História*, Maringá. v. 14, n. 3, p. 579-603, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3055/305526882007.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

BARRETO, A. *Belo Horizonte: memória descritiva*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial. Tomo Primeiro, 1929.

BELO HORIZONTE. Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município. *Caderno de Meio Ambiente n. 5: tombamento da Serra do Curral*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1991. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/E0D00001.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

BELO HORIZONTE. *Lei n. 898, de 30 de outubro de 1961*. Autoriza a organização da Ferro de Belo Horizonte S.A. (FERROBEL) – sociedade de economia mista por ações, destinada a explorar, comerciar e industrializar minérios em geral – bem como a abertura de créditos especiais para o mesmo fim e dá outras providências. Belo Horizonte: PBH, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei->

ordinaria/1961/89/898/lei-ordinaria-n-898-1961-autoriza-a-organizacao-da-ferro-de-belo-horizonte-s-a. Acesso em: 3 jun. 2021.

BELO HORIZONTE. *Manual de marca versão com mote institucional*. Belo Horizonte: PBH, 2019. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/comunicacao/2019/Manual-PBH2019_2020_ComMoteInstitucional_24072019.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil* Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://ww.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações*. v. I-II. Brasília, DF: Senado Federal, 1986.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. *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: 12 maio 2021.

CASTRIOTA, L. B. Algumas considerações sobre o patrimônio. In: *Arquiamérica: I Pan-American Congress of Architectural Heritage*. Ouro Preto, setembro 1992.

CASTRO, P. T. A.; NARLINI JÚNIOR, H. A.; LIMA, H. M. *Entendendo a mineração no quadrilátero ferrífero*. Belo Horizonte: Ecológico, 2011. Disponível em: https://qfe2050.ufop.br/sites/default/files/qfe2050/files/quadrilatero_ferrifero.pdf?m=1525724467. Acesso em: 12 maio 2021.

CHEMALE JUNIOR, F.; ROSIÉRE, C. A.; ENDO, I. Evolução tectônica do quadrilátero ferrífero, Minas Gerais – Um Modelo. *Revista Pesquisas em Geociências*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 104-127, set./dez. 1991. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/PesquisasemGeociencias/article/view/21350/12319>. Acesso em: 12 maio 2021.

CUNHA, F. S. Patrimônio cultural e gestão democrática em

Belo Horizonte. *VARIA HISTORIA*, Belo Horizonte, n. 18, p. 83-98, set. 1997. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/57279f9645bf21466171455e/1462214550809/06_Cunha%2C+Flavio+Salina.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

CUSTÓDIO, M. M. *Introdução ao Direito de Paisagem: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CUSTÓDIO, M. M.; RIBEIRO, J. C. J. Paisagem minerária como elemento de construção do sentimento de pertencimento ao estado de Minas Gerais. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 87-121, maio/ago. 2019. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1613>. Acesso em: 12 maio 2021.

DAILY, G.; POSTEL, S.; KAMALJIT, B. *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*. Washington, D.C.: Island Press, 2012.

DOUKELLIS, P. N., MENDONI, L. G. Perception and evaluation of cultural landscape. *Proceedings of an international symposium zakynthos* – December 1997. Athens: Meathmata; 38 Paris: Difusion de Boccard, 2004.

GUIMARÃES, M. V. T. Impacto urbanístico na paisagem: Belo Horizonte, 1891-1897. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n. 25, p. 83-92, dez. 2012. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XXrW3dcAXf0J:https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9081/6528+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 12 maio 2021.

IAB – INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL. *25º Prêmio IAB-MG de Gentileza Urbana*, 2018. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/05790/25o-premio-iab-mg-de-gentileza-urbana>. Acesso em: 22 jun. 2021.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Paisagem cultural*. Brasília, DF: DEPAM/IPHAN, 2009. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Livreto_paisagem_cultural.pdf. Acesso em: 30 mar. 2019.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Ata da reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, de 13 de junho de 1961. *Diário Oficial da União*,

Brasília, DF, 5 jul. 1961. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/2751409/pg-30-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-05-07-1961>. Acesso em: 12 maio 2021.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria n. 444, de 27 de outubro de 2016*. Dispõe sobre a descrição da poligonal de tombamento e o estabelecimento da poligonal de entorno do Conjunto paisagístico do pico e da parte mais alcantilada da Serra do Curral, situada no Município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, bem objeto de tombamento federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria444_27nov2016.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria no 127 de 30 de abril de 2009*. Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2009. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-127-2009_214271.html. Acesso em: 12 maio 2021.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria n. 437, de 19 de novembro de 2018*. Dispõe sobre diretrizes e critérios para a preservação das áreas contidas na poligonal de tombamento e de entorno do Conjunto paisagístico do pico e da parte mais alcantilada da Serra do Curral, situado no Município de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, bem objeto de tombamento federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional- IPHAN, e altera o Anexo II da Portaria n. 444, de 27 de outubro de 2016. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria437_19nov2018.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

LOPES, A. D. C. *A flora vascular da crista da Serra do Curral*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Biológicas, Programa de Pós-graduação em Biologia Vegetal, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/34058>. Acesso em: 12 maio 2021.

MAFRA, G. A. Sinalização interpretativa como ferramenta de educação patrimonial em parques urbanos: o caso do Parque da Serra do Curral de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 315-330, 2010. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent>.

com/search?q=cache:E1ZlcLTQg3sJ:https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/download/5877/3745/29452+&cd=1&hl=p-t-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 12 maio 2021.

MANFREDO 40 ANOS de arte. *Bolsa de Arte*, 23 mar. 2016. Disponível em: <https://www.bolsadearte.com/oparalelo/manfredo-40-livro-e-exposicoes>. Acesso em: 5 jun. 2021.

MANUEL, P.; DEVORA, E. Aproximaciones a la noción de paisaje en las culturas andinas de la America Antigua. In: AON, L. *et al. Paisaje, rReflexiones*. La Plata: Al Margen, 2001. p.179-204. (Colección Universitaria).

MECHI, A.; SANCHES, D. L. Impactos ambientais da mineração no estado de São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100016>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MELO, A. F. *O lugar-sertão: grafias e rasuras*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/MPBB-6VRHHG>. Acesso em: 12 maio 2021.

MERLEAU-PONTY, M. *Fenomenologia da percepção*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MINAS GERAIS. *Serra do Curral*. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/turismo/serra-do-curral>. Acesso em: 21 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 127, de 27 de novembro de 2008. Estabelece diretrizes e procedimentos para avaliação ambiental da fase de fechamento de mina. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, 29 nov. 2008. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=141884>. Acesso em: 12 maio 2021.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. Deliberação Normativa COPAM n. 217, de 6 de dezembro de 2017. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locacionais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 8 dez. 2017. Disponível em: https://www.udop.com.br/legislacao-arquivos/78/deliberacao_normativa_n217.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental. *Deliberação Normativa COPAM n. 220, de 21 de março de 2018*. Estabelece diretrizes e procedimentos para a paralisação temporária da atividade minerária e o fechamento de mina, estabelece critérios para elaboração e apresentação do Relatório de Paralisação da Atividade Minerária, do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD e do Plano Ambiental de Fechamento de Mina – PAFEM e dá outras providências. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/direito-ambiental/deliberacao-normativa-copam-no-220-de-21-de-marco-de-2018/>. Acesso em: 12 maio 2021.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO BRASIL *et al. Petição Inicial de Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente Natural e Cultural com Pedido de Tutela de Urgência*. 26 de outubro de 2018. Disponível em: http://patrimoniocultural.blog.br/wp-content/uploads/2018/12/ACP_Serra-do-Curral-Empabra-versao-final-2.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

NEURAY, G. *Des Paysages: Pour Qui? Pourquoi? Comment?* Gembloux: Les Press Agronomique de Gembloux, 1982.

NOVAIS, A. L. M.; GUIMARÃES, G. G. Fragilidade do instrumento de tombamento da Serra do Curral. In: *3º Coloquio Ibero americano: Paisagem Cultural, patrimônio e projeto*. Belo Horizonte, 2014. p. 13.

PAPATELLA, F. Conheça a história da Serra do Curral e sua importância para Belo Horizonte. *Caderno Dicas De BH*, 27 maio 2020. Disponível em: <https://blog.vprimoveis.com.br/serra-do-curral/>. Acesso em: 12 maio 2021.

PASSOS, F. L.; COELHO, P.; DIAS, A. (Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, MG. *Caderno Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 269-297, jna./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/rP7sQjdcbrFKJNdgW56JDz/?lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2021.

PIDNER, F. S.; ANTONINO, L. Z.; SILVA, M. A. Os lugares da memória de Carlos Drummond de Andrade: imagens poéticas de Belo Horizonte (MG). *Geograficidade*, Niterói, v. 5, n. 1, p. 60-72, 2015. Disponível em:

<https://periodicos.uff.br/geograficidade/article/view/12919/pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

PINHO, F. A.; NEIVA, I. K. A. *200 anos Fábrica Patriótica: a primeira indústria de ferro do Brasil*. Belo Horizonte: Vale, 2012. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/initiatives/environmental-social/sitios-arqueologicos/Documents/livro.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

PORTUGAL. Convenção Europeia de Paisagem. *Diário da República*, n. 31,14 fev, 2005 – I SÉRIE-A, p. 1017-1028. Disponível em: www.utl.pt/docs/delib4-2005.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

RIBEIRO, J. C.; MAGRINELI, A. Pagamento por serviços ambientais urbanos. In: *Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROCHA, E. A.; ABJAUD, T. T. A metropolização de Belo Horizonte e sua relação com as áreas verdes e o turismo: Parque das Mangabeiras x Praça Sete. *Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica*, Rio de Janeiro, v. VII, n. 3, p. 64-85, mar. 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/7874>. Acesso em: 10 maio 2021.

ROESER, H. M. P.; ROESER, P. A. O Quadrilátero Ferrífero – MG, Brasil: aspectos sobre sua história, seus recursos minerais e problemas ambientais relacionados. *GEONOMOS*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 33-37, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistageonomos/article/view/11598>. Acesso em: 12 maio 2021.

SANTIAGO, E Quadrilátero Ferrífero. In: *Infoescola* publicado em: 2012. Disponível em: <https://www.infoescola.com/minas-gerais/quadrilatero-ferrifero/>. Acesso em: 4 jun. 2021.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2002.

SERRA DO CURRAL. *Portal Oficial de Belo Horizonte*, 2019 Disponível em: <http://portalbelohorizonte.com.br/o-que-fazer/ao-ar-livre-e-esportes/paisagem/serra-do-curral>. Acesso em: 19 jun. 2021.

TOLEDO, A. P.; RIBEIRO, J. C. J.; THOMÉ, R. *Acidentes com barragens de rejeitos da mineração e o princípio da prevenção: de Trento (Itália) a Mariana (Brasil)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

UNESCO. *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural*

e Natural 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf> Acesso em: 12 maio 2021.

USO FUTURO da Mina de Águas Claras: desafios de um estudo com escuta ativa de stakeholders durante a pandemia. *Raízes Desenvolvimento Sustentável*, 14 maio 2021. Disponível em: <https://raizesds.com.br/pt/projeto-de-desenvolvimento-local-raizes-mina-de-aguas-claras-mg/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

VAL, N. S. Turismo, sustentabilidade e a paisagem. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 47-53, 2004. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/509>. Acesso em: 12 maio 2021.

Artigo recebido em: 24/09/2021.

Artigo aceito em: 14/12/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

CUSTÓDIO, M. M.; RIBEIRO, J. C. J. Serra do Curral: significados e importância de proteção. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 97-135, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2241>. Acesso em: dia mês. ano.

TRABALHOS UBERIZADOS E PRECÁRIOS: DA PERIFERIA DOS DIREITOS À ESSENCIALIDADE DE SUAS ATIVIDADES EM TEMPOS DE PANDEMIA

Jailton Macena de Araujo¹

Universidade Federal da Paraíba (UFPB) |

Demetrius Almeida Leão²

Universidade Federal da Paraíba (UFPB) |

RESUMO

O futuro do trabalho uberizado no mundo e, especificamente, no Brasil, passa necessariamente pelas reflexões acerca dos impactos da pandemia da COVID-19 na sociedade global. Isso se reflete sobre duas frentes claras: o surgimento de uma nova roupagem do capitalismo tecnológico e uma observação sobre a situação do próprio mercado de trabalho, sobretudo em relação aos momentos de grave retração econômica em países periféricos e no Brasil (pós-2008 e agravada entre 2015 e 2016). Assim, há de se considerar que o universo do trabalho uberizado e precário, diante das medidas tomadas a partir da decretação do estado de calamidade provocado pela pandemia e do consequente isolamento social, acabou por agudizar as consequências negativas da recessão econômica. Para tanto, busca-se apontar brevemente o panorama do capitalismo de plataforma e as mudanças provocadas por ele, bem como o momento econômico e de mercado de trabalho anteriores à pandemia, por meio da abordagem metodológica bibliográfica e crítica, de raiz materialista, tomando como base a necessidade de reconstrução e valorização do trabalho como núcleo social do texto constitucional. Assim, conclui-se que apenas com medidas governamentais adequadas e eficientes é possível combater a crise, de modo a reestruturar a condição dos trabalhadores uberizados, mais

¹ Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. Especialista em Direito Processual Civil: Grandes Transformações pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Docente do Curso de Direito, vinculado ao Departamento de Direito Processual e Prática Jurídica (DDPPJ), do Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) da UFPB. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0488-0880> / e-mail: jailtonma@gmail.com

² Doutorando e Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. Graduado em Direito pela UFPB. Professor efetivo na UFPB. E-mail: demetriusleao@hotmail.com

afetados pelo isolamento social, bem como o próprio reposicionamento da estrutura social no sentido do soerguimento do valor social do trabalho como caminho ideal para o restabelecimento da centralidade do trabalho.

Palavras-chave: futuro do trabalho; pandemia; precarização; uberização.

UBERIZED AND PRECARIOUS WORKS: FROM THE PERIPHERY OF RIGHTS TO THE ESSENTIALITY OF YOUR ACTIVITIES IN PANDEMIC TIMES

ABSTRACT

The future of uberized work in the world and, specifically, in Brazil, necessarily involves reflections on the impacts of the COVID-19 pandemic on global society. This is reflected on two clear fronts: the emergence of a new guise of technological capitalism, as well as an observation on the situation of the labor market itself, especially in relation to the moments of serious economic downturn in peripheral countries and in Brazil (after 2008 and worsened between 2015 and 2016). In this way, it must be considered that the universe of uberized and precarious work, in view of the measures taken, from the declaration of the state of calamity caused by the pandemic and the consequent social isolation, ended up exacerbating the negative consequences of the economic recession. For this, the objective is to briefly point out the panorama of platform capitalism and the changes caused by it, as well as the economic and labor market moment before the pandemic, through the bibliographic and critical methodological approach, with a materialist root, based on the need for reconstruction and valorization of work as the social nucleus of the constitutional text. In this way, it is concluded that only with adequate and efficient government measures is it possible to face the crisis, in order to restructure the condition of uberized workers, most affected by social isolation, as well as the very repositioning of the social structure in the sense of growth of the social value of work as an ideal way to reestablish the centrality of work.

Keywords: *future of work. pandemic; uberization; precariousness.*

INTRODUÇÃO

Para tratar do futuro do trabalho uberizado no mundo e, especificamente, no Brasil, e tentar traçar o que nos espera adiante, é necessário, de maneira preambular, verificar em que estágio estavam as discussões e transformações sobre a política juslaboral antes da crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19.

Isso leva, basicamente, à necessidade de avaliar duas frentes: (a) a que trata do surgimento de uma nova roupagem do capitalismo tecnológico em si, chamada por alguns de *capitalismo de plataforma* (ou *algorítmico*) – expressão empregada para designar essa nova modalidade de empreendedorismo e estrutura de trabalho que se utiliza largamente de intermediações digitais por meio de aplicativos, gerenciados por algoritmos –, no qual se encaixa a uberização, que vem promovendo mudanças nas relações de trabalho e consumo já desde as últimas crises do capital pós-década de 1970, coincidindo, também com o avanço da modalidade global do capitalismo; e (b) uma observação sobre a situação do próprio mercado de trabalho, sobretudo no que tange aos momentos de grave retração econômica em países periféricos e no Brasil (pós-2008 e agravada entre 2015 e 2016) e às medidas governamentais adotadas para aplacar a crise até então para, num momento final, avaliar as medidas tomadas neste momento atual.

Se não é possível uma predição do futuro, tais frentes podem apresentar uma boa pista de quais tendências teremos no pós-pandemia. Deve-se notar, pois, que ambas se imbricam de maneira permanente, motivando um desbastamento de parte a parte, e se ainda não se têm muitas certezas sobre a forma final que essa (de)lapidação tomará, tenta-se, neste trabalho, avaliar o que acontece no ambiente de pandemia para, ao final, inflectir acerca de possíveis rumos sobre o futuro.

Para tanto, busca-se apontar brevemente o panorama do capitalismo de plataforma e as mudanças provocadas por ele, bem como o momento econômico e de mercado de trabalho anteriores à pandemia, por meio da abordagem metodológica bibliográfica e crítica, de raiz materialista, tomando como base a necessidade de reconstrução e valorização do trabalho como núcleo social do texto constitucional.

1 UBERIZAÇÃO, PRECARIZAÇÃO GERAL DO TRABALHO E NEOLIBERALISMO – ACOMODAÇÃO DOS SISTEMAS POLÍTICO E JURÍDICO AOS DITAMES DA ECONOMIA GLOBAL

A uberização pode ser definida como uma modalidade do capitalismo de plataforma para fazer circular mercadorias e serviços, promovendo uma “ponte” entre usuários prestadores do serviço (ou fornecedores de bens) e usuários consumidores. Tem traços iniciais de um modelo de negócios criado para suprir atividades consideradas ordinárias, comuns e até informais, razão pela qual faz parte daquilo que tem sido chamado, também, de *gig economy* (ou economia do “bico”, em tradução livre).

Nessa modalidade de negócio, as empresas promovem a criação de softwares (aplicativos, ou *apps*) que são largamente disponibilizados para os dispositivos tecnológicos (sobretudo *smartphones*), por meio dos quais, numa ponta, uma multidão de trabalhadores (*crowdworkers*) habilita-se a prestar serviços ou fornecer produtos, sendo contatados, portanto, por meio desses aplicativos para prestação de algum serviço, normalmente em caráter imediato, recebendo um valor pelo serviço prestado e deixando um valor significativo para a plataforma que propiciou o contato com o consumidor, sendo, por isso, tais trabalhadores designados de trabalhadores *just-in-time, on-demand ou zero hour*. Na outra ponta dos *apps*, os consumidores promovem verdadeiros leilões algorítmicos entre os trabalhadores, os quais, digladiando-se entre si para fornecer seu produto ou serviço pelo menor preço possível (por nenhum preço, às vezes), são convocados – de acordo com os parâmetros desconhecidos e assimétricos – pelo software, como demonstram Rosenblat e Stark (2020), e comprometem-se, também na velocidade de um clique ou toque na tela do celular, a prestar o serviço ali contratado. Parece um bom jogo para consumidores e para as empresas proprietárias dos aplicativos, mas pouco sadia para os trabalhadores. E é sobre eles, os trabalhadores, que as reflexões adiante se estabelecem.

No mesmo sentido, Scholz (2016, p. 17) afirma que o mundo atual já está inserido em um capitalismo de plataforma e em uma economia do compartilhamento. Em suas palavras, “tomou um tempo para reconhecer que a economia do compartilhamento era na verdade uma economia de serviços sob demanda que foi iniciada para monetizar serviços que antes eram privados”.

As modificações nas estruturas negociais fazem parte daquilo que

parte dos autores (KAGERMANN, 2013; SCHWAB, 2019) chamam de Indústria 4.0 ou Quarta Revolução Industrial (inteligência artificial, internet das coisas, automação integral) e que acontece em praticamente todos os níveis de prestação de serviço e de fornecimento de produtos, pois, apesar de ter retirado a origem do neologismo da Uber (conhecida empresa que atua no ramo tecnológico de transporte por aplicativo), a *uberização* tem sido ampliada para praticamente todos os níveis e tipos de trabalho e de produto.

E, de fato, atualmente, não há de se falar mais em “potencialidade” de prestação de serviços e produtos na modalidade uberizada para além de serviços de transporte ou de entregas, mas em todos os ramos de prestação de serviço e fornecimento de produtos já há uberização. Empresas que promovem a prestação de serviços uberizados, como a norte-americana *TaskRabbit*, a australiana *Freelancer* ou a brasileira *GetNinjas* (2020) brasileira, estão em todo o mundo, na promoção da prestação de serviços numa lista infindável – que vai desde assistência técnica de qualquer eletrodoméstico ou eletrônico a aulas de qualquer natureza e em qualquer nível, serviços de profissionais liberais como advogados, contadores, desenvolvedores de sites, promotores de eventos e todos os profissionais envolvidos, profissionais da moda, beleza, reforma, engenheiros, arquitetos, médicos, serviços domésticos, entre muitos outros³.

Além desses exemplos de empresa-aplicativo que fornecem profissionais de todos os tipos, existem milhares de aplicativos com atividades específicas, nos quais se pode encontrar um professor (*Profes*), um médico (*Docway*), alugar uma casa ou apartamento (*Airbnb*) ou mesmo contratar um passeador de cães (*Dog Hero*). É importante que se esclareça que nenhum desses aplicativos oferece serviços diretamente por intermédio de pessoal contratado e que faça parte de um corpo de funcionários empregados, isto é, os *apps* apenas agenciam e intermedeiam a relação entre um consumidor-usuário e um prestador de serviços “uberizado”.

As promessas, como aponta Slee (2017), eram de que essas iniciativas promovessem uma alternativa sustentável para o comércio de grande circulação, ajudando as pessoas a fazer um melhor uso de recursos subutilizados, ajudando indivíduos vulneráveis a tomar controle de suas vidas,

3 O próprio site (<https://www.getninjas.com.br/#what-is-getninjas>) afirma que são mais de 4.000.000 de serviços prestados no ano de 2020 e que R\$ 960.000.000,00 foram para o “bolso dos nossos profissionais” (sic) cadastrados no site, sendo oportuno afirmar que, como regra, informações mais precisas desses empreendimentos são sempre muito difíceis de serem obtidas e são publicizadas, quase sempre, no formato e conforme o interesse das próprias empresas em fazer marketing (GETNINJAS, 2020).

tornando-os microempresários de si mesmos.

Na realidade, um processo diferente aconteceu, numa promoção de um mercado inóspito e desregulado em todas as áreas, com força esmagadora das grandes companhias, que criam monopólios, remodelam cidades, criam novos trabalhadores hiperconectados, dão fortuna a investidores e executivos, criam bons empregos para engenheiros de programação e marqueteiros, removem garantias jurídicas conquistadas após décadas de luta social, graças à criação de formas de subemprego mais arriscadas e precárias para aqueles que, de fato, suam a camisa.

Srnicek (2016) considera que a economia digital se tornou o setor mais dinâmico da economia capitalista, adquirindo importância semelhante à do setor financeiro. Graças a seu grande dinamismo, a economia digital é apresentada como legitimadora de soluções neoliberais, da desregulamentação de mercados e da precarização do trabalho. O autor argumenta, ainda, que, com um longo declínio na lucratividade industrial, o capitalismo transformou-se em dados, como a única maneira de manter o crescimento econômico e a vitalidade diante de um setor de produção lento.

A “nova” crise do capital e o advento da globalização têm promovido uma tentativa geral (não somente pela permissibilidade tecnológica, mas, também, via ordenamentos jurídicos de países) de transferir para o trabalhador uma série de estruturas e riscos que, no geral, em sua configuração hodierna, pertenciam ao empregador (princípio da alteridade), fazendo parte de suas obrigações no pacto laboral.

Em realidade, os chamados elementos do contrato de trabalho (one-rosidade, habitualidade, não eventualidade, pessoalidade e subordinação jurídica) tornam-se, com o incremento dessas novas modalidades de contrato, intencionalmente fluidos, obscuros, pois é característica (nítida, ainda que inconfessa) desses modelos de negócio a tentativa de fuga da legislação – tanto trabalhista e previdenciária como fiscal. Há, assim, nesse modelo de negócio, várias características peculiares que são arquitetadas para criar dificuldades no reconhecimento de que tais elementos realmente existam (e que se apresentam, no geral, nos arts. 2º e 3º da CLT, no caso brasileiro, apesar da existência do parágrafo único do art. 6º dessa mesma legislação, quanto ao uso de meios telemáticos de controle do trabalho⁴).

4 Art. 2º – Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

Art. 3º – Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

[...] Art. 6º – Não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados

As novas formas de controle de trabalho por *ranqueamento* feito pelos clientes, os valores diferenciados recebidos pelos trabalhadores, apesar de prestarem o mesmo serviço, a teórica autogestão dos horários pelo trabalhador (que, ao mesmo tempo, pode ser punido por muitos momentos de *log-off*), a possibilidade de compartilhamento das ferramentas de prestação de serviço por mais de um trabalhador e os riscos repassados para os trabalhadores na prestação do serviço são algumas das práticas que criam essa zona cinzenta, de incerteza de uma categorização precisa, mas possibilitam que tais empresas-aplicativos entrem no mercado, utilizem-se dessas estratégias de dispersão do trabalho e, ao mesmo tempo, de monopolização (pela organização promovida pelos softwares), repassem riscos, promovam rebaixamento de custos e remuneração, criem uma multidão de trabalhadores hiperconectados e prontos, a qualquer hora (quanto mais, melhor), a atender às demandas criadas por meio de um clique.

Alguns autores, como Scheiber (2015), têm defendido a necessidade de criar uma proteção diferenciada desse trabalhador, por reconhecerem nessas (e em outras) características um tipo híbrido de trabalhador, que não se encaixa nos modelos ditos tradicionais, propondo a ideia do trabalhador independente. Outros, como De Stefano (2016), apontam que a criação de uma nova figura, em vez de simplificar as questões relativas à classificação desse trabalhador, apenas deslocaria a dúvida para outro espaço, mantendo os problemas que levariam, do mesmo modo, a judicializações, dada a dificuldade persistente da análise da natureza do trabalho, se típico ou “independente” (ainda que essa independência seja sempre relativa).

Sobre essa zona cinzenta, é preciso admitir que, se é necessário um amplo debate político com a sociedade, forçoso é reconhecer que a Justiça do Trabalho brasileira não tem uma posição firmada de maneira peremptória até o momento. Enquanto o ex-vice-presidente do TST, Lélío Bentes Corrêa, membro da Comissão de Peritos e Aplicação de Normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), afirma ter “muita desconfiança do discurso de que os direitos trabalhistas geram um encargo insuportável para a atividade empresarial (SAKAMOTO, 2020)”, existe uma crescente posição de que a atividade uberizada

[...] traduz, na prática, a ampla flexibilidade do autor em determinar sua rotina, seus horários de trabalho, locais onde deseja atuar e quantidade de clientes que pretende atender por dia. Tal autodeterminação é incompatível com o reconhecimento da

os pressupostos da relação de emprego. Parágrafo único. Os meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão se equiparam, para fins de subordinação jurídica, aos meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio (BRASIL, 1943).

relação de emprego, que tem como pressuposto básico a subordinação, elemento no qual se funda a distinção com o trabalho autônomo (BRASIL, 2020a).

Tal afirmação, se retiradas as referências oficiais e os termos mais jurídicos, poderia muito bem ser encontrada em qualquer propaganda de incentivo para que novos “parceiros”, “colaboradores” ou “cadastrados” fossem convencidos a fazer parte desse novo modelo negocial, mas é, em verdade, um trecho de acórdão no processo n. 1000123-89.2017.5.02.0038, da 5ª Turma desse mesmo TST (BRASIL, 2020), julgando inexistir vínculo de emprego entre a Uber e um motorista de sua plataforma.

O que se evidencia é que a realidade tecnológica está presente e se impõe com toda força, parecendo ser inevitável e inescapável que cada país, olhando para sua realidade, recepcione tais tecnologias e faça sua acomodação conforme suas possibilidades e interesses políticos e econômicos. Geralmente, ou acontecem mudanças nas formas das relações de produção (capitalismo regulado), preservando-se as conquistas políticas, ou, ao contrário, acaba havendo recuo dos sistemas políticos para adaptá-los regressivamente a relações de produção incompatíveis com a cidadania ampliada.

Antunes (2020), nesse passo, afirma que a instabilidade e a insegurança são traços constitutivos dessas novas modalidades de trabalho, vendidas como um novo sonho do empresariado global, em trabalhos sem contrato, sem previsibilidade de horas a cumprir nem direitos assegurados, *on-demand*, intermitente, florescendo essa nova modalidade de trabalho, que conta com escravos digitais, tudo para disfarçar o assalariamento, em práticas de informalidade ampliada, flexibilização desmedida e precarização acentuada.

Há, também, um discurso reforçado pelos atores econômicos e pelos atores políticos (que no momento se alimentam do discurso neoliberal) de que há um grande futuro para os trabalhadores quando estes se engajam nesses tipos de atividade. Festi (2020) afirma que a uberização da vida e do trabalho se tornou o símbolo da precarização neoliberal do início de século 21 e observa que, ao mesmo tempo que esse mundo nos remete às condições do século XIX, com baixos salários, inexistência de vínculo empregatício, informalidade, altas jornadas de trabalho (acima de 12 horas), quase nenhuma seguridade social etc., é também *glamourizado*, apresentado como jovem, *cool*, autônomo, livre de patrão. Flexibilidade é a palavra-chave desse modelo.

Standing (2019, p. 47) supõe que, neste momento, “pelo menos um quarto da população adulta no mundo faz parte do que chama de precariado”

– e deve-se considerar o uberizado um trabalhador nesse quadro, sobretudo numa economia periférica como no Brasil. Isso significa que, além de insegurança de vínculo, empregos de duração limitada e mínima (ou nenhuma) proteção trabalhista, esses trabalhadores estão em posições que não oferecem nenhum senso de carreira, nenhum senso de identidade profissional segura, e poucos, se alguns, direitos aos benefícios do Estado e da empresa que várias gerações dos que se viam como pertencentes ao proletariado industrial ou aos assalariados passaram a esperar como algo que lhes era devido. Diz-se ao precariado que ele deve responder às forças de mercado e ser infinitamente adaptável.

É válida a observação feita por Costhek (2017) de que as bases da uberização estão em formação há décadas no mundo do trabalho, apesar de estarem se materializando fortemente com o universo da economia digital, pelas empresas-aplicativo. A autora alerta que tal uberização vem a cabo de outras mudanças já sentidas, como a terceirização, a “pejotização”, o trabalho intermitente e todas as modificações na estrutura do mundo do trabalho que visam transferir os riscos e custos da atividade para uma multidão de trabalhadores autônomos engajados e disponíveis para o trabalho. Esse engajamento e essa transferência são potencializados pelo gerenciamento de softwares dessas empresas, que ditam as regras (os ganhos, inclusive) dessa relação.

Trata-se de processos que já contam com uma realidade posta, um conhecimento de sua existência e que estão no centro de uma discussão mundial sobre o trabalho, não são isolados e têm modificado a morfologia do trabalho, em razão das tecnologias aplicadas à produção de bens e à prestação de serviços, constituindo novas formas de cultura operária e corporativa. “Uberização” é um termo que faz parte do universo do teletrabalho, trabalho intermitente, tempo-parcial, temporário, *home-office*, *job-sharing*, *kapovaz*⁵, walmartizados, denominados “contratos flexíveis de trabalho”, que podem ser considerados consequências da própria tecnologia (PASTORE, 1994), mas também associada (BRESCIANI, 1997; ANTUNES, 1995) à precarização das condições de trabalho, à ruptura com garantias previdenciárias, a contratações coletivas e leis do trabalho, causando ruptura de pactos e acordos firmados ao longo de anos entre trabalhadores e governo.

Na segunda frente, ao lado das mudanças tecnológica apontadas, é preciso discutir o panorama, ainda que de maneira também geral e ampla,

⁵ Instituto do Direito alemão semelhante ao trabalho intermitente.

da situação do próprio mercado de trabalho brasileiro em si e das medidas adotadas pelo Governo Federal – sobretudo no âmbito legislativo (nem sempre pelo Poder Legislativo) –, reconhecendo que desde 2008 há uma crise profunda instalada em consequência de outra, originada no mercado norte-americano e que acabou por se transformar numa crise de proporções globais.

Apesar de Bresser-Pereira (2009, p. 2) atestar que ficou muito claro, depois do marco da crise dos *subprimes*, que esta foi causada pelo resultado da falta de regulamentação sobre as instituições financeiras e pela falta de política pública para as camadas mais pobres, afirmando que, “quando vemos o Estado surgir em cada país como a única tábua de salvação, como o único possível porto seguro, fica evidente o absurdo da oposição entre mercado e Estado proposta pelos neoliberais e neoclássicos”, os países periféricos continuam numa experiência macroeconômica neoclássica, o que pode ser muito bem exemplificado no caso do Brasil, que, mesmo gozando – naquele momento específico – de certa pujança econômica, não se protegeu adequadamente e, a partir do golpe parlamentar de 2016, nos estertores do fim do governo Dilma, já se assiste à retomada da linha neoliberal dos governos de Fernando Henrique. Explica Falcon (2016, p. 73) que,

Aparentemente, estava a nação brasileira fazendo a coisa certa, cooperando em torno de objetivos estratégicos: democracia, crescimento econômico, melhoramento da distribuição da renda e qualidade de vida. No entanto, o segundo decênio do novo milênio assiste ao esgarçamento da cooperação e à radicalização política por parte dos conservadores, que perdem todo o pudor em levantar bandeiras retrógradas, colocando em cheque direitos humanos, civis, sociais e mesmo políticos. Não se satisfazem com a retomada dos juros elevados que beneficiam os rentistas, e atacam o próprio sistema de financiamento da indústria e da exportação, encarnado pelos bancos públicos. Retomam a privatização. Desejam uma modernização conservadora e excludente. Não há crise financeira global que explique esse retrocesso político brasileiro. É preciso buscar na composição da nossa sociedade e do Estado brasileiro as raízes dessa incapacidade de abrir mão de privilégios e de acolher a população como ator principal do desenvolvimento.

A situação do mercado de trabalho já era complexa, bastante grave e com modificações estruturais que já aconteciam desde antes da chamada reforma trabalhista (BRASIL, 2017) e que se desenvolviam até mesmo durante os governos do PT, apontando a fragilização dos vínculos regulares e a precarização.⁶

6 É o caso das Leis n. 10.748/2003 e n. 10.490/2004 (Leis do Primeiro emprego, que estimulavam, mediante incentivos fiscais, contratos temporários de vínculo fraco); a Lei n. 11.196/2001 (chamada de Lei da “pejotização”, facilitando contratos civis); A MP 2.164/2001 (Trabalho em tempo parcial);

Nesse quadro, o que se apresenta bastante claro é que o ambiente é de precarização dos contratos, de flexibilização, que, como aduzem Piccinini, Oliveira e Rübénich (2006), implementam contratos flexíveis, os quais, mesmo auferindo certos benefícios imediatos, em geral acarretam perdas aos trabalhadores ao reduzir os níveis de estabilidade profissional, aumentar a carga de trabalho realizada e diminuir a qualidade de vida dos indivíduos. Contudo, no que tange ao porte institucional, a reforma trabalhista realmente se apresentou com contornos muito mais contundentes, o que adicionou gravidade e profundidade a uma crise já complexa.

2 MEDIDAS POLÍTICAS VOLTADAS AO EMPREGO EM TEMPO DE ISOLAMENTO SOCIAL E O IMPACTO NOS TRABALHOS UBERIZADOS E PRECÁRIOS

Os anos de 2015 e 2016 foram de intensa retração econômica, sendo considerado o período de pior recessão da história desde 1948, na avaliação do IBGE (PALIS, 2017). O triênio 2017-2019 foi de baixíssimo crescimento econômico, na casa de 1% ao ano, e a reforma trabalhista era um dos itens na agenda de política de ajuste fiscal, previdenciário e orçamentário (que incluía o congelamento dos gastos públicos com a EC 95/2017).

A reforma é parte de um complexo de medidas voltadas a atender aos interesses da construção de ambiente favorável ao capital produtivo e ao rentismo, e foi aprovada de maneira claramente açodada no Congresso Nacional, impulsionada por um presidente contestado jurídica e politicamente, em meio a um crise institucional gravíssima e sob as falácias de criação de postos de trabalho, “direitos humanos”, “inclusão social”, “liberdade individual”, “ampliação do mercado de trabalho”, “fortalecimento sindical”⁷, tendo entregue, ao final, mais possibilidades de precarização do trabalho.

A jornalista canadense Naomi Klein, em entrevista ao portal *Brasil de Fato*, afirma, ao avaliar a política do Governo Temer, que “não há dúvida de que a democracia brasileira está sob ataque. É um tipo diferente de golpe. Eles estão explorando uma situação de caos, uma falta de democracia,

a Lei n. 11.101/2005 (Lei de recuperação judicial, que dificultou recebimento de créditos trabalhistas nas sucessões empresariais); a Lei n. 11.442/2007 (que afirmou não haver vínculo entre transportador de carga e empresa dona da carga); a Lei n. 11. 718/2008 (que facilitou contratação de trabalhador rural sem CTPS); a Lei n. 13.352/2016 (Lei do salão parceiro, que criou a figura do “profissional parceiro”, permitindo que atividades paralelas à principal nos salões de beleza – como manicure, esteticistas – sejam impedidas de requerer vínculo trabalhista, considerando tais atividades como autônomas); e a Lei n. 13.429/2017 (que possibilitou a terceirização das atividades-fim da empresa).

7 Conferir exposição de motivos da Lei n. 13.467/2017.

para impor algo que eles não conseguiriam sem crise e com uma democracia real” (TATEMOTO, 2016).

Dois anos depois da aprovação da lei, até 2019, segundo a PNAD Contínua (IBGE, 2020), a variação do número de desempregados é pífia (12,5 milhões), pouco mudando da casa dos 12,7 milhões de desempregados em 2017. Somando os desalentados (4,6 milhões) e os trabalhadores na informalidade (38 milhões) e subocupados (6,5 milhões), tem-se um quadro caótico montado.

Os uberizados estão entre os trabalhadores que, também segundo o IBGE (2020), fazem parte de um contingente de 24,5 milhões de pessoas que trabalham por conta própria, das quais 80% não contribuem para a previdência, somando-se, ainda, os 11,8 milhões de pessoas que exercem atividades no setor privado sem carteira assinada. De fato, não há números muito precisos, até porque outra característica desse trabalhador uberizado é sua volatilidade em si, entre idas e vindas de empregos formais, subempregos, desemprego, desalento, bicos, uma intermitência de situações que constituem uma de suas características.

Em meio ao cenário que já era de isolamento social e econômico – com o progressivo aumento de trabalhadores em condições cada vez mais precárias e invisibilizados da proteção do Estado, a pandemia da COVID-19 acontece e, com ela, vislumbra-se de maneira escancarada como as proteções sociais são imprescindíveis para a garantia do emprego e da renda. A pandemia traz, desde seu início, em 2020, incertezas e interrupções da atividade econômica global em níveis superiores aos registrados na crise financeira internacional de 2007-2009. Diferentemente da crise de 2008, que atingiu em cheio o capital financeiro, a crise provocada pela pandemia atinge em cheio o lado real da economia produtiva, inviabilizando a continuidade regular de vários segmentos econômicos.

Segundo a OIT (2020), globalmente, as medidas de confinamento e de contenção afetam cerca de 1,6 bilhão dos 2 bilhões de trabalhadores da economia informal. A maioria trabalha nos setores mais impactados ou em pequenas unidades econômicas mais vulneráveis a crises, entre os quais grande parte são uberizados ou estão em outros tipos de contratos flexíveis.

Tem sido aceitável (há quem festeje essa tendência) que, no dia a dia, autorizados pela legislação, existam cada vez mais facilidades para contratar e demitir, “negociar” termos de contrato e jornada livremente, contratar de maneira intermitente ou de estimular que os trabalhadores se “pejotizem” ou se “uberizem”, pois, no momento atual, esse fluxo e refluxo de

atividades precárias já faz parte da agenda neoliberal mundial. No entanto, a pandemia mostra que, quando esses trabalhadores, sem as proteções clássicas, precisam ser socorridos numa situação emergencial e suas ocupações não oferecem os meios para tal, joga-se imediatamente um holofote sobre a quebra do pacto social.

Afonso (2020, p.4) muito bem avalia que

O coronavírus só destampou a panela da pressão que iria explodir em algum momento, mas se ignorava, por inépcia governamental e por preguiça intelectual. Por imposição, os pobres já estavam alijados de qualquer proteção social. Por opção, a classe média e os ricos se isolaram do Estado, supondo que sua poupança seria suficiente para comprar toda a proteção necessária. Logo, a novidade do coronavírus foi exigir o isolamento físico e explicitar o distanciamento social e econômico já existente. Mais ainda, deixou claro que nada se resolverá apelando ao “cada um por si” porque Deus não dá conta de todos.

Apesar da imprecisão no que concerne à uberização, a PNAD do primeiro trimestre de 2020 (que tem impactos apenas iniciais da pandemia) aponta que as ocupações que mais sofrem com o isolamento social são as ocupações caracterizadas pelos serviços pessoais. Das que mais sofreram, 43,3% das pessoas realizavam a atividade em local designado pelo empregador, e 24,0%, em veículo automotor e via pública. De todas as faixas de renda média mensal, a maior concentração de pessoas trabalha por conta própria e encontra-se no grupo dos que ganham até dois salários-mínimos (IBGE).

Essas características são muito identificadas com o uberizado, que realiza serviços designados pelo empregador (por meio dos aplicativos – e talvez esta seja a característica principal desse tipo de serviço, que é tradicional em sua prestação, mas largamente explorado pelas grandes corporações a partir da utilização das tecnologias), muitos deles em veículo automotor (mas nem sempre), utilizando a via pública.

Para piorar a situação desses trabalhadores, sua condição de desemprego contratual diante do Direito do Trabalho os invisibiliza. As medidas tomadas pelo Governo a fim de combater a pandemia não abrigam, no geral, os precarizados uberizados, exatamente porque eles não têm vínculos formais.

Desde o começo da pandemia, o Governo já editou diversas Medidas Provisórias (FERRO, 2020), tratando, no geral, de abertura de créditos suplementares, medidas emergenciais relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 e, também, que atingem contratos de trabalho, mas estas

contemplam apenas aqueles que têm vínculos empregatícios formais.

A MP 927, de 22 de março de 2020, regula medidas alternativas para quem tem vínculo empregatício típico, com vistas à preservação de postos de trabalho, o que não contempla os trabalhadores com vínculo precário. Permite o uso de várias alternativas, como o teletrabalho, a antecipação das férias e feriados, uso de banco de horas e diferimento de FGTS (BRASIL, 2020c).

A MP 936, de 1º de abril de 2020, instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, estabelecendo a possibilidade de pagamento de benefício emergencial, a redução proporcional da jornada de trabalho e a suspensão temporária do contrato de trabalho, constituindo uma compensação pelo Governo sob percentual do seguro-desemprego (BRASIL, 2020d).

Por seu turno, a MP 944, de 3 de abril de 2020, instituiu um programa emergencial de suporte a empregos, facilitando operações de crédito com empresários, sociedades empresariais e cooperativas que apresentam folhas salariais inferiores a R\$ 10.000.000,00 por ano, com recursos do Tesouro Nacional e do BNDES (BRASIL, 2020e).

Ao observar as mudanças provocadas na legislação, Antonio Rodrigues de Freitas Júnior, professor do departamento do Direito do Trabalho da USP, em entrevista ao *Portal R7*, afirma que,

[...] do ponto de vista jurídico, o que a COVID-19 introduziu no Brasil foi uma severíssima precarização das condições de trabalho, uma grande retirada de direitos do empregado em relação ao empregador. Os esforços para preservar empregos foram tímidos, os esforços para cobrir as perdas salariais foram tímidos e os esforços para proteger os não empregados foram feitos por um processo burocrático feito por quem não conhece as necessidades e características dessa população (CAMARGO, 2020).

A exposição aos riscos do enfrentamento de filas nas Caixas Econômicas e a necessidade de utilização de celulares para habilitar recebimento dos valores do auxílio (para uma população que, algumas vezes, sequer tem celular, acesso à internet ou mesmo um endereço) demonstram claramente o desconhecimento, o despreparo ou a ignorância do Governo para lidar com essa parcela da população. E essa é uma posição que não é problemática apenas no Brasil. Edward (2020), relatando problemas na África do Sul, aponta que as cinco semanas de *lockdown* a que o país foi submetido foram catastróficas e sem precedentes, motivando impossibilidade de trabalho, insegurança e fome para os trabalhadores de economias digitais, pois muitos, sendo imigrantes, não tiveram direito a receber os auxílios

governamentais.

A única medida governamental brasileira que alcança os uberizados após a decretação do estado de calamidade provocada pela pandemia foi a Lei n. 13.982/2020, que instituiu o pagamento, por três meses, de auxílio emergencial tanto para trabalhadores informais quanto para microempresários individuais (MEI), autônomos e, também, para todos os desempregados (BRASIL, 2020b).

É interessante notar que, enquanto os trabalhadores celetistas acabam contando com uma proteção que decorre diretamente do fato de terem contratos típicos (e mesmo demitidos continuam tendo direito ao seguro-desemprego – sendo excluídos, assim, da possibilidade de receber o auxílio emergencial, segundo o art. 2º da Lei 13.982/2020), os trabalhadores precários, como os uberizados, são claramente desprotegidos e ficam, nessa situação emergencial, equiparados aos desempregados (BRASIL, 2020b). Esse isolamento socioeconômico, já existente anteriormente, fica muito claro com a pandemia.

Os trabalhadores uberizados arcam com os custos e riscos de seu trabalho, estão sozinhos e não contam com proteções institucionais, estando longe tanto da empresa quanto do Estado. As empresas-aplicativos controlam seus ganhos, acompanham o bom cumprimento de suas tarefas via *app* – afinal, apesar de serem uma multidão de trabalhadores precários, carregam as marcas das empresas quando fazem os serviços –, mas não arcam com responsabilidades sobre saúde, segurança e mesmo remuneração no caso de esses trabalhadores terem de paralisar suas atividades.

Em adição a essa situação, tem sido colocada – inclusive em posições do executivo federal – uma (falsa) dicotomia entre saúde e economia. A preservação da vida, nesse momento, coincide com a possibilidade do isolamento social e, para esses trabalhadores uberizados, que vivem à margem de proteções consistentes, o isolamento social, na impossibilidade de prestarem seus serviços de maneira remota (pois suas atividades consistem na prestação de atividades pessoais, demandadas pelos aplicativos), acaba representando sua bancarrota pessoal.

Ao mesmo tempo, a exigência de isolamento domiciliar como medida de prevenção à pandemia em muito ampliou o número das pessoas que passaram a necessitar (e com urgência) dos serviços providos por trabalhadores uberizados, sobretudo de *delivery*, colocando-os na linha de frente de trabalho durante a pandemia⁸, sendo responsáveis pela entrega

⁸ É evidente, obviamente, que a própria condição de trabalhador externo, em contato direto com inúmeras

e distribuição de produtos, em especial os motofretistas, *bike boys* e prestadores de serviço de toda sorte. Para exemplificar, segundo dados do IPEA, em abril de 2019 o país contava com 1,98 milhões de trabalhadores de transporte e de entrega por aplicativos, ocupação em veloz crescimento, segundo o próprio órgão, entre aqueles que trabalham por conta própria (IPEA, 2020).

Segundo a OIT, atualmente há um grande deslocamento dos desempregados para o grupo dos subempregados ou desalentados (470 milhões de pessoas em 2019) (PRESSE, 2020). Assim, são as medidas econômicas e políticas, como as que foram adotadas antes da crise pandêmica, demandadas pelo enfrentamento da crise estrutural, que fazem a desigualdade, o desemprego, o subemprego e a informalidade aumentarem para níveis alarmantes.

A pandemia, então, constitui mais um elemento soerguido das bases objetivas do capital mundializado e que adentra essa espiral contraditória, estabelecendo uma relação de determinação recíproca para com tais bases, mas estando longe de ser a raiz dos problemas sociais.

Antunes (2020) afirma que, no contexto brasileiro, a pandemia avançou também em meio à disseminação das plataformas digitais e dos aplicativos, com uma crescente massa que não para de se expandir e que experimenta as condições que tipificam a uberização do trabalho. Sem outra possibilidade de encontrar trabalho imediato, trabalhadores buscam “emprego” nas plataformas digitais para tentar fugir do flagelo maior, o desemprego. Migram do desemprego para a uberização, essa nova modalidade de servidão. O autor afirma que, se essa realidade já era presente em tempos de normalidade, o período pandêmico enseja que o capital realize experimentos que visem ampliar, pós-pandemia, os mecanismos de exploração intensificada e potencializada do trabalho nos mais diversos setores da economia.

Ao mesmo tempo, é sintomático perceber que, segundo algumas pesquisas já realizadas, os trabalhadores que estão vinculados às plataformas, apesar do apontamento de que o movimento de entrada de usuários-cliente nesses modelos de negócio subiu exponencialmente, têm auferido menores rendimentos do que em momento anterior à crise pandêmica.

A Remir Trabalho – Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista, que estuda as consequências do trabalho em plataformas digitais, indica que os entregadores por aplicativos estão trabalhando mais

peças e produtos, também os vulnerabiliza em face da doença, uma vez que, impossibilitados de seguir as orientações de distanciamento social, acabam expondo-se ao contágio.

durante a pandemia, com uma redução significativa do salário. Souza e Machado (2020) apresentam dados mostrando que a pesquisa, que ouviu 252 pessoas de 26 cidades entre os dias 13 e 20 de abril de 2020, por meio de um questionário on-line, apontou que 89,7% dos trabalhadores tiveram uma redução salarial durante a pandemia ou ganham o mesmo que antes. Os pesquisadores dizem ser possível aventar que as empresas estão promovendo uma redução do valor da hora de trabalho dos entregadores em plena pandemia e sobremajorando seu ganho à custa do trabalhador. As empresas negam, questionando a metodologia utilizada ou dando respostas genéricas sobre aumento (ou manutenção) dos valores pagos aos uberizados.

Em outro dado coletado, aponta-se que a Rappi (empresa-plataforma de entrega de comida), em março de 2020, teve um aumento de 300% do número de cadastros. Em entrevista à *BBC News Brasil*, Ludmila Costhek, que integra o grupo de trabalho da Remir, afirma:

A gente sabe que as empresas estão ganhando muito mais, tanto é que elas pararam de divulgar o faturamento. Sabemos que a Rappi em fevereiro tinha tido crescimento de 30% na América Latina, mas depois não temos mais dados. O mais importante pra gente pensar agora é que os motofretistas viraram trabalhadores de serviço essencial e precisam ser valorizados (SOUZA; MACHADO, 2020).

Fonseca (2020) noticia que o Ministério Público do Trabalho (MPT), em ações civis públicas ajuizadas em abril de 2020, requereu condenação das empresas Rappi e iFood à implementação de políticas de segurança aos entregadores e ao pagamento de auxílio financeiro aos profissionais que precisarem abandonar suas atividades, seja por fazerem parte de grupo de risco ou por estarem suspeitos ou efetivamente contaminados pela COVID-19 (FONSECA, 2020).

O MPT reuniu depoimentos de entregadores que denunciam que as empresas não vêm fornecendo informações acerca dos cuidados pessoais que eles devam adotar, como álcool gel e máscaras, tampouco dispõem de locais para higienização das mãos e de seus instrumentos de trabalho. O MPT também mencionou *prints* de mensagens encaminhadas por entregadores que demonstram que, enquanto governos adotavam medidas de isolamento social, a iFood disparava mensagens incentivando entregadores a sair mais, anunciando o aumento da demanda em razão da quarentena como uma grande oportunidade. Apesar de na primeira instância ter obtido êxito, a decisão foi reformada no TRT-2, relatoria da Desembargadora Dóris Ribeiro Torres, que justificou que:

[...] não estamos diante do empregador definido pelo artigo 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A empresa impetrante não deu causa e tampouco exerce qualquer atividade correlata ao fato gerador da pandemia, mostrando-se inadequado impor-lhe a realização de medidas de extrema complexidade, em prazo tão exíguo e sem lhe conferir o direito ao contraditório (FONSECA, 2020).

No momento atual, as medidas adotadas pelo Estado (incluído o Judiciário) Brasileiro não conseguem atender de maneira adequada a todo o público de trabalhadores em relações de trabalho que estão para além dos contratos formais celetistas, o que os joga em posição igual à dos desempregados, sendo boa parte deles alijados de possibilidades de trabalho, e outra parte, haja vista a essencialidade de seus serviços, acabam sendo obrigados a trabalhar, ainda que em condições completamente adversas, simplesmente porque não têm a escolha de ficar em casa, pois a natureza de seus trabalhos, mesmo essenciais, somente lhes permitem viver à margem do sistema de proteção.

Nesse ponto, como já referido alhures, ou estamos num campo de futurologia ou, verificando o que já temos até então, podemos arriscar um prognóstico para o momento pós-pandemia.

Os movimentos de modificação do trabalho pela tecnologia não vão estagnar, estando, em verdade, em franco desenvolvimento. Novos trabalhos surgirão, outros desaparecerão, outros se transformarão, não havendo consenso sobre as iniciativas que desejam eliminar os próprios trabalhadores. Pesquisas apontam que, nessa fase da automação industrial e da economia digital, nas próximas décadas, poderemos ter, até 2030, segundo relatório da empresa de consultoria McKinsey Global Institute (MANYIKA *et al.*, 2017), a automação em até de 60% das ocupações existentes atualmente, estimando-se que entre 400 e 800 milhões de pessoas terão de mudar de posto de trabalho ou de profissão. Portanto, uma catástrofe já estava em curso independentemente da pandemia, apesar de desvelada por ela. Mesmo assim, essas mudanças não deixam de ser tratadas, por muitos empresários, políticos, acadêmicos e pela mídia, como um futuro promissor, entusiastas de uma tecnologia emancipatória.

Assim, nesse plano ideal, Estado e sociedade devem criar uma perspectiva de mudança estrutural no modo de viver desses trabalhadores, elevando sua condição e trazendo-os para patamares civilizatórios adequados; identificando as necessidades e prioridades dos diversos grupos da economia informal; fortalecendo ainda mais os sistemas universais de saúde (o SUS, no Brasil), a fim de garantir acesso a todos e proteger seu sistema de

financiamento; ampliando (ou construindo, no caso brasileiro) um sistema universal de proteção para os trabalhadores da economia informal, tal qual os uberizados, terceirizados, intermitentes, autônomos, independentemente da maneira pela qual tais trabalhadores estejam ligados às empresas, ampliando as garantias previdenciárias para todos.

Além disso, os Estados devem apoiar as políticas de recuperação da economia dos países, facilitando, inclusive, a transição de trabalhos informais para trabalhos formais – fazendo-se a ressalva de que somente isso não garante que os trabalhos se tornem decentes (vide os referidos intermitentes, terceirizados e pejotizados, que já enfrentam condições bastante precárias de trabalho, ainda que sejam formais).

Essa é uma perspectiva desejável. Porém, diante das políticas laborais já observadas antes da pandemia e das medidas adotadas durante a pandemia, o futuro que aguarda os uberizados, sendo estes pertencentes a uma classe precária, parece depender muito mais de movimentos encabeçados pelos próprios trabalhadores, o que também nos faz lembrar de condições materiais que ensejaram a criação das legislações trabalhistas em todo o mundo, pós-Revolução Industrial.

Como já referido, momentos de crise sempre mostram opções que podem ir de retrocessos e desmoronamento de estruturas a oportunidades de crescimento, talvez em alternativas de solidariedade. É bastante provável que o ideário neoliberal encontre caminhos, como afirma Naomi Klein (TATEMOTO, 2016), e, mesmo numa crise, ainda tenda a modificações mais perversas, sob a justificativa de combater a decadência econômica em curso (ou futura), defendendo pautas da necessidade de um livre mercado cada vez mais livre.

Quando verificamos, por exemplo, que o CEO da Petrobrás, Roberto Castello Branco, em entrevista à *Exame*, afirma que é possível “[...] trabalhar com 50% dos funcionários em casa” e que “a pandemia do coronavírus mostrou que é possível adotar permanentemente o *home-office* e, com isso, cortar custos nas operações da companhia” (ESTIGARRIBIA, 2020), o que fatalmente significa corte de postos de trabalho, agudiza-se a preocupação quanto à manutenção de postos de trabalho de muitos desses trabalhadores. Não parecem alvissareiras as iniciativas governamentais para o futuro, haja vista os 360 mil terceirizados da empresa, que não somente sofrem discriminação pelos concursados como morrem 12 vezes mais. Não é necessário grande esforço reflexivo para saber quem serão os mais atingidos (LANFREDI, 2015).

Por outro lado, alguns movimentos já têm acontecido e demonstram que os trabalhadores precarizados (como os uberizados) já estão tentando se mobilizar para criar uma pauta que organize resistências, inclusive durante a própria pandemia. Ursula Huws, professora de estudos internacionais do trabalho da Universidade Metropolitana de Londres, em entrevista ao site *Ideias de Esquerda*, tratando do ciberproletariado (do qual o uberizado é exemplo), afirmou que tinha “[...] a sensação de que essa nova classe operária está começando a se mover” (TONELO; AUGUSTO, 2017), relatando experiências de greves de uberizados em países da Europa e nos Estados Unidos, com formação de sindicatos independentes que estão começando a conviver com sindicatos tradicionais, que se tornam mais abertos, vislumbrando-se, portanto, o surgimento de uma agitação e uma nova consciência de classe.

Este é o caso da greve nacional de motoboys e entregadores de *apps* ocorrida em julho de 2020, um movimento contra as empresas-aplicativos que luta por melhores condições de trabalho, sendo parte de um movimento maior contra os *apps*, como buzinações e protestos. Entre as reivindicações, estavam o aumento no pagamento das corridas e na taxa mínima para as entregas, seguro para roubos, acidentes e de vida, fornecimento de equipamentos de proteção individual e até álcool em gel. Além disso, havia uma questão essencial: os entregadores demandavam por mais transparência em bloqueios e desligamentos nos aplicativos e no sistema de pontuação, já que este delimita as entregas que podem ser atendidas. Todas essas pautas estavam extremamente conectadas com as necessidades desses trabalhadores, o que lhes garantiria maior liberdade e segurança em suas atividades (FORATO, 2020).

Edward (2020) aponta que as empresas-plataformas também vêm sendo questionadas acerca da precariedade de condições impostas aos trabalhadores. Segundo o autor, em maio de 2020 um engenheiro de programação da Amazon pediu demissão em solidariedade, depois que vários trabalhadores foram demitidos em plena pandemia.

Singularmente (ou paradoxalmente), a tecnologia também pode permitir tipos de solidariedade coletiva – que pode motivar (ou até facilitar) um agir dessas classes trabalhadoras, em organizações sem a tradicional figura sindical, que inegavelmente tem dificuldades em relação às pautas que lhe são estranhas, como a flexissegurança ou mesmo a renda mínima para todos os trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui, à guisa de encaminhamentos finais, podemos pensar em duas frentes, talvez como fizemos no início deste artigo: (1) pensar que uma condição de grande crise pode ser sempre um ponto de virada de chave para todos os envolvidos nesse processo de mudança social (Estado, sociedade, trabalhadores, empresas); ou (2) tendo em vista certos esgarçamentos sociais, que haverá alguma possibilidade premente de que os mais atingidos pela crise se organizem e suportem a situação que já se apresenta e se escancara com a pandemia.

A OIT, tratando das consequências da crise pandêmica no que tange ao trabalho informal, ainda que possa ser bastante criticada por vincular-se ao trabalhismo, pode ser capaz de apontar ideias muito aproximadas do ideal de uma transformação para resgatar um número elevado e crescente de pessoas que sobrevivem de atividades informais e precárias, sem as proteções de uma legislação que estruture trabalhos decentes – conceito estabelecido pela própria OIT (2021), como aquele que é adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna.

Reconhece a OIT que esses trabalhadores não têm economias guardadas para suportar nenhuma crise e que precisam ser protegidos emergencialmente pelo Estado para que possam, durante o isolamento social, alimentar-se e alimentar seus familiares e que ficar em casa pode significar, ao mesmo tempo, perder seu emprego e seu sustento. No caso dos uberizados, se ficam em casa, em inatividade, além de não terem remuneração, são penalizados e suspensos de suas plataformas e podem até ser desligados de seus aplicativos, como punição pela inatividade.

Assim, morrer de fome ou por infecção viral torna-se um dilema real para boa parte desses trabalhadores, que, segundo a própria OIT (2020), somam mais de 2 bilhões, ou 62% de toda a força de trabalho no mundo.

Diante dessa necessidade de socorro imediato (que no caso brasileiro se materializa pelo auxílio emergencial oferecido pelo Governo a pelo menos 60 milhões de pessoas), é necessária uma mudança estrutural que possa sustentar de maneira prolongada o bem-estar dessa população, proporcionar trabalho decente e acesso a estruturas de amparo num ambiente de recuperação da economia.

O que se demonstra é que os riscos trazidos pela COVID-19 apenas se somaram a todos os outros que esses trabalhadores, já tão isolados social

e economicamente, vivem em seu dia a dia, sem proteções adequadas de trabalho, sem proteção contra doenças, acidentes ou mesmo a morte.

Quando se observam as pautas de greves de aplicativos e os movimentos de protestos com pautas diferenciadas em relação ao sindicalismo tradicional, talvez tenhamos alguma chance de vislumbrar que há esperança nessas mobilizações, que podem pressionar empresas e governos a discutir seriamente questões tão importantes e que foram descortinadas com uma crise, tão dura quanto prevista (ainda que não faça parte das crises cíclicas do próprio capitalismo).

Somente com os atores diretamente interessados e com a regulação do Estado é que podemos cogitar um futuro no qual efetivamente as políticas sociolaborais garantam a dignidade do trabalhador, sua liberdade pelo trabalho digno, ainda que instável, com garantias mínimas de renda num universo laboral tão volátil quanto aquele em que vivemos. Assim, a partir desse prenúncio de uma nova construção política de luta, quem sabe num resgate marxista à essência internacionalista (agora não apenas de conteúdo, mas também de forma) da luta pela emancipação dos trabalhadores de seus exploradores – teremos chamamento para uma construção coletiva sob os auspícios de princípios sociais de sustentabilidade, previdência ampla e garantia de desenvolvimento, por meio de novos ambientes virtuais. Algo como: “*ciberproletariados, conectem-se!*”.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Isolamentos, seguro-destrabalho e empreendedorismo social. *Poder 360*, abr. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/coronavirus/isolamentos-seguro-destrabalho-e-empreendedorismo-social-escreve-jose-roberto-afonso/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

AIRBNB. *Alugueis por temporada*. Disponível em: <https://www.airbnb.com.br/>. Acesso em: 10 maio 2020.

ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, R. *Coronavírus*: o trabalho sob fogo cruzado (pandemia capital). Rio de Janeiro: Boitempo, 2020.

ANTUNES, R. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? In: ANTUNES, R.; BRAGA, R. (Orgs.). *Infoproletários*: degradação real do trabalho virtual. Rio de Janeiro: Boitempo, 2009. p. 231-238.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório para alteração do Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho*, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Poder Judiciário. Justiça do Trabalho. Tribunal Superior do Trabalho. *Processo n. TST-RR-1000123-89.2017.5.02.0038*, 2020a. Disponível em: https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/02/RR-1000123-89_2017_5_02_0038.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, n. 64-A, p. 1, 2 abr. 2020b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, n. 55-L, p. 1, 22 mar. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-927-de-22-de-marco-de-2020-249098775>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para

enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, n. 63-D, p. 1, 1 abr. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-936-de-1-de-abril-de-2020-250711934>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 944, de 3 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, n. 65-B, p. 5, 3 abr. 2020e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-944-de-3-de-abril-de-2020-251138829>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BRESCIANI, L. P. Flexibilidade e reestruturação: o trabalho na encruzilhada. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 1, jan./mar. 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise e recuperação financeira de confiança. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 133-149, jan./mar. 2009.

CAMARGO, S. *Covid-19: como a pandemia afeta o emprego hoje e no futuro*. Entrevistados: Antonio Rodrigues de Freitas Júnior, Ana Virgínia Moreira Gomes, Adriana Calvo e Rafael Mello. *Portal R7*, 1 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/prisma/o-que-e-que-eu-faco-sophia/covid-19-como-a-pandemia-afeta-o-emprego-hoje-e-no-futuro-01052020>. Acesso em: 10 jun. 2020.

COSTHEK, L. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. *Passa-palavra*. fev. 2017. Disponível em: <https://passapalavra.info/2017/02/110685/>. Acesso em: 20 de jun. 2020.

DE STEFANO, V. *The rise of the “just-in-time workforce”*: on-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy”. Genève: International Labour Office, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

DOCWAY. *Uma nova forma de cuidar*. Disponível em: <https://docway.com.br/>. Acesso em: 10 maio 2020.

DOGHERO. *Ser passeador*. Disponível em: <https://www.doghero.com.br/ser-passeador>. Acesso em: 10 maio 2020.

EDWARD, W. The Uberisation of work: the challenge of regulating platform capitalism. A commentary. *International Review of Applied Economics*, London, v. 34, n. 4, p. 512-521, jun. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02692171.2020.1773647>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ESTIGARRIBIA, J. “Podemos trabalhar com 50% dos funcionários em casa”, diz CEO da Petrobras. Entrevistado: Roberto Castello Branco. *Exame Negócios*, 15 maio 2020. Disponível em: <https://exame.com/negocios/podemos-trabalhar-com-50-dos-funcionarios-em-casa-diz-ceo-da-petrobras/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

FALCON, M. L. Estado e desenvolvimento no Brasil: objetivos estratégicos e requisitos de modernização. In: LASTRES, H. M. M. *et al.* (Orgs.). *Futuro do desenvolvimento*, Brasília, DF: Athalaia, 2016.

FERRO, M. Com pandemia, governo editou 42 MPs nos últimos 70 dias, *Poder360*, 10 maio 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/com-pandemia-governo-editou-42-mps-nos-ultimos-70-dias/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

FESTI, R. A distopia do capitalismo de plataforma. *Unb Notícias*, mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniaio/2020/02/25/internas_opiniaio,830394/artigo-a-distopia-do-capitalismo-de-plataforma.shtml. Acesso em: 10 jun. 2020.

FONSECA, H. Pandemia escancara precarização do trabalho do entregador de delivery. *Portal de Mobilidade Urbana Sustentável*, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/noticias/12060/pandemia-escancara-precarizacao-do-trabalho-do-entregador-de-delivery.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FORATO, F. Motoboys e entregadores de apps planejam paralisação para o dia 1º de julho. *Canaltech*, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://canaltech.com.br/apps/motoboys-e-entregadores-de-apps-planejam-paralisacao-para-o-dia-1o-de-julho-166468/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FRANCO, F. L. F. N., Uberização, aceleração frenética e pulsão de morte. *Jornal Outras Palavras – Jornalismo de profundidade e pós-capitalismo*,

São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598319-uberizacao-aceleracao-frenetica-e-pulsao-de-morte>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GETNINJAS. *O que é o GetNinjas?*. Disponível em: <https://www.getninjas.com.br/#what-is-getninjas>. Acesso em: 10 maio 2020.

GET READY for the connected industry. *Hannover Messe*, Hannover, abr. 2020. Disponível em: <http://www.hannovermesse.de/en/news/key-topics/industrie-4.0/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

HARRIS, S. D.; KRUEGER, A. B. *A proposal for modernizing labor laws for twenty--first-century work: the “independent worker”*. Washington, DC: The Hamilton Project, 2015. Disponível em: http://www.hamiltonproject.org/assets/files/modernizing_labor_laws_for_twenty_first_century_work_krueger_harris.pdf. Acesso em: 12 maio 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, *PNAD Contínua*, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=26737&t=destaques>. Acesso em: 10 jun. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Carta de conjuntura n. 46*, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200312_cc_46_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 2 jun. 2020.

KAGERMANN, H., W. *et al.* *Recommendations for implementing the strategic initiative Industrie 4.0: final report of the Industrie 4.0 Working Group*. Frankfurt: Acatech, 2013. Disponível em: https://en.acatech.de/wp-content/uploads/sites/6/2018/03/Final_report__Industrie_4.0_accessible.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

LANFREDI, L. TERCEIRIZAÇÃO NA PETROBRÁS | Na Petrobras a terceirização não só discrimina, mas também mata, *Esquerda Diário*, 12 jun. 2015. Disponível em: http://www.esquerdadiario.com.br/Na-Petrobras-a-terceirizacao-nao-so-torna-invisivel-parte-da-categoria-mas-tambem-abre-caminho-a?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter. Acesso em: 25 jun. 2020.

MANYIKA, J. *et al.* O futuro do mercado de trabalho: impacto em

empregos, habilidades e salários. *MccKinsey Global Institute*, 28 nov. 2017. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages/pt-br>. Acesso em: 10 maio 2020.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Contágio ou fome, o dilema de trabalhadores informais durante a pandemia de COVID-19. *Notícias*, 7 maio 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_744071/lang--pt/index.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Trabalho decente*. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em 11 nov. 2021.

PALIS, R. Biênio 2015-2016 soma pior recessão da economia brasileira desde 1948, afirma IBGE *GZH Economia*, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2017/03/bienio-2015-2016-soma-pior-recessao-da-economia-brasileira-desde-1948-afirma-ibge-9742517.html>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PASTORE, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

PICCININI, V. C.; OLIVEIRA, S. R.; RÜBENICH, N. V. Formal, flexível ou informal? Reflexões sobre o trabalho no Brasil. In PICCINNI, V. C. *et al.* *O mosaico do trabalho na sociedade contemporânea: persistência e inovações*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 93-118.

PRESSE, F. Número de desempregados no mundo deve alcançar 190,5 milhões neste ano, diz OIT. *G1 Economia*, 20 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/20/numero-de-desempregados-no-mundo-deve-alcancar-1905-milhoes-neste-ano-diz-oit.ghtml>. Acesso em: 4 jun. 2020.

PROFES. *Aulas particulares, professor particular*. Disponível em: <https://profes.com.br/>. Acesso em: 10 maio 2020.

ROSENBLAT, A.; STARK, L. Algorithmic labor and information asymmetries: a case study of Uber's drivers. *International Journal of Communication*, v. 10, p. 3758-3784, 2016. Disponível em: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/4892>. Acesso em: 8 jun. 2020.

SAKAMOTO, L. Trabalhador sem direito carrega o país na pandemia, dizem ministros do TST. *UOL Notícias*, 2 jun. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2020/06/02/governo-precisa-ouvir-trabalhador-e-nao-so-patrao-dizem-ministros-do-tst.htm>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SCHEIBER, N. A middle ground between contract worker and employee. *The New York Times*, dez. 2015. Disponível em: nyti.ms/1OTb3pj. Acesso em: 7 maio 2020.

SCHOLZ, T. *Cooperativismo de plataforma: contestando a economia do compartilhamento corporativa*. São Paulo: Elefante, 2016. (Coleção Rosalux).

SCHWAB, K. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2019.

SLEE, T. *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. São Paulo: Elefante, 2017.

SOUZA, F.; MACHADO, L. Coronavírus: entregadores de aplicativo trabalham mais e ganham menos na pandemia, diz pesquisa. Entrevistada: Ludmila Costhek. *BBC News Brasil*, 7 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52564246>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SRNICEK, N. *Platform capitalism*. New York: John Wiley & Sons, 2016.

STANDING, G. *O precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

TATEMOTO, R. “Democracia brasileira está sob ataque”, afirma Naomi Klein. Entrevistada: Naomi Klein. *Revista Brasil de Fato*, São Paulo, 1 jun. 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/06/01/democracia-brasileira-esta-sob-ataque-afirma-naomi-klein/>. Acesso em: 8 maio 2020.

TONELO, I.; AUGUSTO, A. Ursula Huws: “Tenho a sensação de que essa nova classe operária está começando a se mover”. Entrevistada: Ursula Huws. *Ideias de Esquerda*, 13 out. 2017. Disponível em: <https://esquerdadiario.com.br/ideiasdeesquerda/?p=273#respond>. Acesso em: 8 maio 2020.

UBER. *Solicite uma viagem ou cadastre-se como motorista*. Disponível em: <https://www.uber.com/br/pt-br/>. Acesso em: 3 maio 2020.

Artigo recebido em: 20/11/2020.

Artigo aceito em: 08/02/2022.

Como citar este artigo (ABNT):

ARAÚJO, J. M.; LEÃO, D. A. Trabalhos uberizados e precários: da periferia dos direitos à essencialidade de suas atividades em tempos de pandemia. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 137-165, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2018>. Acesso em: dia mês. ano.

GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN EN COLOMBIA: EL CASO DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA

Carlos Velásquez Muñoz¹

Universidad del Norte (UNINORTE) |

Gustavo Adolfo Bermejo Urzola²

Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA) |

Liliana Zapata Garrido³

Universidad del Norte (UNINORTE) |

RESUMEN

La generación de residuos de construcción y demolición en Colombia viene en aumento, por lo que en los últimos años ha sido expedida normativa para reglamentar su gestión. Aun así, ésta no termina de consolidarse, en parte, por vacíos normativos, en parte por falta de reglamentación local y, por supuesto, la existencia de comportamientos ciudadanos contrarios a las disposiciones sobre la materia. Así las cosas, este artículo analiza la gestión de los residuos de construcción y demolición en Colombia, tomando como caso de estudio al Distrito de Barranquilla, verificando el grado de implementación de los instrumentos señalados en la normativa vigente. El análisis se realizó a partir de un proceso de recopilación y procesamiento de datos secundarios de carácter doctrinal y normativo procesados a partir de tablas dinámicas de datos. En las conclusiones se muestra el escaso avance logrado, dinámica común y extensiva a la mayoría de las ciudades de Colombia.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. (USAL). Magister en Derecho Ambiental por la Universidad del País Vasco (UPV). Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad Externado de Colombia (UEXTERNADO). Con cursos de Postgrado en Derecho Administrativo y Comunitario Europeo por la USAL. Abogado por la UNINORTE. Director del Centro de Estudios Urbano Regionales (URBANUM) de la UNINORTE. Director de la Maestría y la Especialización en Derecho Ambiental y Urbano-Territorial de la UNINORTE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6655-9550> / e-mail: cvelasquez@uninorte.edu.co

² Magister en Derecho Ambiental y Urbano-Territorial por la UNINORTE. Magister en Gestión Ambiental por la Pontificia Universidad Javeriana (JAVERIANA). Magister en Administración de Empresas por la UNINORTE. Subdirector Técnico en la CRA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0530-9918> / e-mail: gbermejo@crautonomia.gov.co

³ Magister en Derecho Ambiental y Urbano Territorial por la UNINORTE. Especialista en Análisis y Gestión Ambiental por la UNINORTE. Experta Consultora en temas ambientales y urbanos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5578-6085> / e-mail: lilianazapatag@gmail.com

Palabras clave: Colombia; Derecho; Medio Ambiente; Tratamiento de Desechos; Urbanismo.

ENVIRONMENTAL MANAGEMENT OF CONSTRUCTION AND DEMOLITION WASTE IN COLOMBIA: THE CASE OF THE DISTRICT OF BARRANQUILLA

ABSTRACT

The generation of construction and demolition waste in Colombia is increasing, so in recent years regulations have been issued to regulate its management. Even so, it does not finish consolidating, in part, due to regulatory gaps, in part due to the lack of local regulations and, of course, due to the occurrence of citizen behaviors contrary to the provisions on the matter. Considering the above, this article analyzes the management of construction and demolition waste in Colombia, taking the District of Barranquilla as a case study, examining the degree of implementation of the instruments indicated in the current regulations. This analysis was made from a process of collecting and processing secondary data of a doctrinal and normative nature processed from dynamic data tables. The conclusions show the little progress made in Barranquilla, a common dynamic to the rest of the cities of the country.

Keywords: Colombia; Environment; Law; Urban Planning; Waste Treatment.

INTRODUCCIÓN

Al tiempo que el país se urbaniza, las actuaciones de desarrollo y construcción han aumentado significativamente, lo cual ha traído efectos positivos, como la generación de empleo o la apuesta por mejores ciudades, pero, al tiempo otros negativos, como el relacionado con la generación de residuos de Construcción y Demolición (RCD), mejor conocidos como escombros. Así, por ejemplo, el distrito Capital de Bogotá produce cerca de 12 millones de toneladas de RCD al año mientras que solo gestiona un poco más de 300.000.

A pesar de lo anterior, esta no es una situación nueva para el derecho ambiental colombiano, ya que, en 1994, el entonces Ministerio del Medio Ambiente, expidió la Resolución 0541 de diciembre de 1994, por medio de la cual reglamentó las actividades de gestión de escombros, suelos y subsuelos de excavación originados por la construcción y demolición (MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 1994). A pesar de que dicha norma estuvo vigente por casi 25 años, no tuvo la implementación adecuada y necesaria y, por ende, su cumplimiento fue escaso.

Hoy hay nueva normativa, con el propósito de establecer instrumentos que, bajo un enfoque integral, permitan la gestión de los RCD atendiendo el ciclo de vida del residuo, sus componentes y, por supuesto, las actividades de gestión: recolección, transporte, almacenamiento, aprovechamiento y disposición final. Hacemos referencia a la Resolución 0472, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en febrero de 2017.

En el caso del Distrito de Barranquilla, esta ciudad ha mostrado una transformación urbana sin precedentes en la última década, a partir de la realización de distintos proyectos públicos y privados, sin embargo, esta es, también, un caso típico en el manejo de los RCD.

De acuerdo con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIR de Barranquilla 2016 – 2027, la ciudad carece de un sistema para el manejo integral de residuos, es por lo que solo recoge en promedio 1.900 toneladas de RCD al mes mientras genera casi 20.000.

Por otro lado, los sectores dedicados a la actividad inmobiliaria no han establecido iniciativas de interés con miras a crear una cultura para el manejo de estos residuos, por el contrario, existe un tratamiento precario y malas prácticas de gestión. En Barranquilla es común la utilización del espacio público para almacenamiento temporal de RCD; la disposición inadecuada en sitios prohibidos como cuerpos de aguas y masas forestales;

la utilización de transportes inadecuados e ilegales como carros de mula, carretilleros y volqueteros; además de escasez de actividades de valorización y aprovechamiento.

Teniendo en cuenta lo señalado, este escrito pretende analizar la gestión integral de los RCD en Colombia, tomando como caso de estudio al distrito de Barranquilla, a partir de tres aspectos en particular: a.) la realidad actual de los RCD en Colombia y Barranquilla; b.) el grado de desarrollo reglamentario y; c.) el grado de ejecución de las actividades de gestión por parte de las autoridades competentes en la ciudad.

Este escrito busca responder a la pregunta: ¿cuál ha sido la implementación y desempeño de los instrumentos de gestión ambiental de RCD establecidos por la normativa vigente tomando al distrito de Barranquilla como caso?

1 REALIDAD INTERNACIONAL Y NACIONAL SOBRE LOS RCD

Como se anticipó, los RCD se generan a gran escala. La Unión Europea produce cerca de 3 billones de toneladas de residuos, de las cuales 300 millones son de RCD; Estados Unidos 170 y Hong Kong, un territorio autónomo pequeño, 20 millones cada año (JAILLION; POON; CHIAN, 2009). Por mencionar una importante megalópolis del continente, Sao Paulo, en Brasil, allí producen casi 70 millones de toneladas anuales (FARIAS; GOMÉZ, 2012).

La gestión de RCD no es un asunto nuevo para los países a lo largo y ancho del planeta. Desde los 70 del siglo pasado, Japón implementó un tratamiento eficiente de RCD como resultado, precisamente, de una mejora normativa que obligó a utilizar agregados reciclados de concreto en las construcciones. Emulando a Japón, en los 80 entró en vigor una legislación estricta sobre los RCD en países como Dinamarca, Rusia, Alemania, Francia, España, Bélgica, Noruega, Holanda y China (CHÁVEZ PORRAS *et al.*, 2013). Como consecuencia, el porcentaje de reutilización de los residuos de RCD generados en países como Holanda, Bélgica y Dinamarca llega al 90%, 87% y 81%, respectivamente (CONPES, 2016).

En la actualidad Irlanda, Nueva Zelanda, España, Estados Unidos, Brasil y México tienen también modelos y planes de manejo integral para los RCD (CHÁVEZ PORRAS *et al.*, 2013). Estudios realizados por Begliardo *et al.* (2013) y Gutiérrez *et al.* (2015) confirman que los RCD

pueden ser reusados de manera eficiente.

Entre los países de América, Brasil ha sido pionero en adoptar tecnologías de reciclaje al instalar planta de RCD, por ejemplo, en Brasilia su capital, (CHÁVEZ PORRAS *et al.*, 2013). En dicha ciudad se producen 2.2 millones de toneladas al año, así que, ante la magnitud de producción y el pasivo ambiental que conlleva, se caracterizan los residuos para darle uso industrial mostrando su viabilidad ambiental, técnica y económica (FARIAS; GOMÉZ, 2012).

2 REALIDAD NACIONAL DE LOS RCD

A pesar de las restricciones impuestas por la Pandemia de la COVID-19 a nivel mundial, en Colombia el sector de la construcción aumentó. De acuerdo con la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL, 2020), las ventas de vivienda nueva fueron 190.000 unidades con un crecimiento del 4%, jalonadas en buena parte por las ventas de la vivienda de interés social, con un crecimiento del 17%. Sin embargo, mientras el sector sigue creciendo en medio de las dificultades, los datos de gestión de RCD siguen siendo negativos. Ya se señaló el caso de Bogotá, lo cual ocurre también en el resto del país. Solo para enfatizar en ello, la empresa Aguas de Bogotá S.A.E.S.P identificó 345 puntos críticos en las 12 localidades donde opera, en los que hay 395 puntos críticos donde se encuentran dispuestos RCD de forma clandestina (PARRADO DELGADO, 2016).

En la segunda ciudad del país, Medellín, el problema es también complejo. Según Martínez, Mejía y Giraldo (2013), llegan a escombreras (4.600 t/día), pero a rellenos sanitarios legales (2.400 t/día). En general, se recolectan, transportan y disponen 12.000 toneladas de RCD al mes, un 70% a través de la evacuación a centros de acopio, el restante 30% a través de recolección clandestina. Medellín tiene tres Centros de Acopio de RCD, los cuales son operados por las Empresas Varias de Medellín, en éstos se atiende a los pequeños generadores (GAITÁN CASTIBLANCO, 2013). Por su parte, los residuos especiales, dispuestos clandestinamente por la comunidad en andenes, zonas verdes y quebradas, son recogidos y llevados a la escombrera municipal: “El Trapiche”, aunque se han detectado 205 puntos críticos de vertido de RCD y se estima que pueden ser hasta 500 (ECHEVERRI, 2013).

En la tercera ciudad de Colombia, Cali, se generan en promedio 2480 m³ diarios de RCD, esto es, 0,5 metros cúbicos de residuo por persona. De

ese volumen, cerca del 77% es aportado por las constructoras y obras públicas y el restante 23% por remodelaciones particulares (BURGOS *et al.*, 2015). De acuerdo con el Departamento Administrativo para la Gestión del Medio Ambiente de Cali, el 40 % de los residuos generados carece de control y el 60 % restante se deposita en sitios autorizados para su disposición final (ROBAYO, 2019). El índice de producción de RCD resulta alarmante y sitúa a Cali en el segundo puesto de las capitales colombianas, después de Bogotá (BURGOS *et al.*, 2015).

Por último, nos referimos a la cuarta ciudad, el Distrito de Barranquilla.

Como se señaló, en los últimos años Barranquilla tuvo una notable transformación como consecuencia la actividad constructiva. Según (CAMACOL, 2020), en 2016 se reportó el inicio de obra de 4.619 unidades en el primer semestre, representando un crecimiento del 35% respecto a 2015. En relación con unidades residenciales lanzadas, se reportaron 5.473 unidades en el primer semestre de 2016, es decir, un incremento del 33% frente a 2015.

Ahora bien, la pandemia de la COVID-19 afectó al sector en esta zona del país. Para el último trimestre de 2020, la construcción fue la que presentó una mayor contracción en comparación con las demás ramas del 27,7%, con caídas en sus subsectores que oscilan entre 24,7% a -27,2%. Sin embargo, entre enero y diciembre de 2020 se aprobaron 8443 m² para la edificación de vivienda en el Departamento del Atlántico, de los cuales 5750 m² fueron destinados al segmento VIS y 2692 m² al segmento No VIS (CAMACOL, 2020).

Como se ve, a pesar de las dificultades, la construcción en la ciudad avanzó, lo cual es positivo para jalonar la reactivación económica, pero, al tiempo perpetua las dificultades en relación con la gestión de los RCD.

La autoridad ambiental de Barranquilla de la época (2011-2012), el Departamento Administrativo de Medio Ambiente de Barranquilla-DA-MAB, señaló en su momento la carencia de estadísticas actualizadas de generación de RCD y, por supuesto, mucho menos de gestión. Así las cosas, para la ciudad se toman como referente los datos aparecidos en el documento Conpes 3874, de 21 de Noviembre del 2016, sobre la *Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos*, en el cual se señaló que Barranquilla genera 18.000 toneladas anuales de RCD a 2011, sin datos sobre la gestión de dichos residuos (COLOMBIA, 2016).

3 NORMATIVA NACIONAL SOBRE RCD

En general, la normativa para el manejo de los residuos en Colombia inició con la primera ley ambiental colombiana, la 23 de 1973, cuyo objeto principal es: “[...] prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes [...]” (COLOMBIA, 1973).

Esta ley en su art. 3 señala:

[...] se consideran bienes contaminables el aire, el agua y el suelo”, mientras que en el 4, define la contaminación como: “la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares (COLOMBIA, 1973).

De la ley destaca también el artículo 19, a través del cual fueron otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales Renovables y de protección del Ambiente, Decreto-ley 2811, de diciembre de 1974.

En su artículo 34, este Decreto se refirió al manejo de los residuos, basuras, desechos y desperdicios. En particular, el numeral 4, señaló como uno de los propósitos del Código: “[...] perfeccionar y desarrollar nuevos métodos para el tratamiento, recolección, depósito, y disposición final de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos no susceptibles de nueva utilización”; y, en el artículo 37 señaló: “[...] los municipios deberán organizar servicios adecuados de recolección transporte y disposición final de residuos” (COLOMBIA, 1974).

Cinco años después de la expedición del Código de los Recursos Naturales se expidió la ley 9 de 1979 o Código Sanitario, aún vigente en su inmensa mayoría, el cual establece desde su artículo 1 que el Código “[...] establece los procedimientos y las medidas que se deberán adoptar para la regulación, legalización y control de las descargas de residuos y materiales que afectan o pueden afectar las condiciones sanitarias del Ambiente” (COLOMBIA, 1979).

El Código Sanitario está plagado de referencias a la gestión de los residuos, como los artículos 8, 9, 12, 14, entre otros. Pero, lo más sobresalientes en relación con la gestión de los RCD está en el artículo 166, el cual dispone: “[...] Las edificaciones deberán construirse en lugares

que cuenten con sistemas adecuados para la evacuación de residuos” (COLOMBIA, 1979).

En 1993 se expidió la ley general de medio ambiente de Colombia. En el numeral 32 del art. 5 asignó al Ministerio: “[...] Promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientalmente sanas y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos” (COLOMBIA, 1993).

Por su parte, el numeral 12 del artículo 31, se asignó a las Corporaciones Autónomas Regionales:

[...] Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos (COLOMBIA, 1993).

Por último, el artículo 66 la ley se asignó a las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos:

[...] además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación (COLOMBIA, 1993).

Ya en vigor la ley 99, el entonces Ministerio del Medio Ambiente expidió la norma reglamentaria para la gestión de los RCD en Colombia, la Resolución 0541, de diciembre de 1994. En la actualidad esta norma, que regulaba lo relacionado con el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación; no está vigente. Sin embargo, bien vale la pena destacar sus aspectos más importantes:

En el artículo 2º presentaba disposiciones generales aplicables al cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de los RCD⁴:

- I. En materia de transporte:
 - a. Los vehículos destinados para el transporte deberán tener agarrados a su carrocería los contenedores o platoes apropiados, a fin de que la carga depositada en ellos que-

⁴ Dada su extensión, no se transcribe todo el contenido del artículo, solo los apartes más importantes.

- de contenida en su totalidad, evitando derrames, pérdida de material o escurrimiento de material húmedo;
- b. La carga deberá ser acomodada de tal manera que su volumen esté a ras del platón o contenedor;
 - c. Es obligatorio cubrir la carga transportada con el fin de evitar dispersión o emisiones fugitivas;
- II. En materia de cargue, descargue y almacenamiento
- a. Se prohíbe el almacenamiento temporal o permanente de los materiales y elementos en áreas de espacio público;
 - b. Tratándose de obras públicas hay disposiciones para su gestión:
 - b.1. El espacio público que vaya a utilizarse para almacenamiento temporal de materiales y elementos para la construcción, adecuación, transformación o mantenimiento de obras públicas, deberá ser debidamente delimitado, señalizado y optimizado su uso;
 - b.2. Está prohibido el cargue, descargue o el almacenamiento temporal o permanente de materiales y elementos para la realización de obras públicas sobre zonas verdes, áreas arborizadas, reservas naturales y similares, áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, canales, caños, humedales y en general cualquier cuerpo de agua;
 - b.3. Las áreas de espacio público destinadas a la circulación peatonal solamente se podrán utilizar para cargue, descargue y almacenamiento temporal de materiales y elementos, cuando se vayan a realizar obras públicas sobre estas mismas áreas u obras subterráneas;
- III. En materia de disposición final
- a. Está prohibida la disposición final de los materiales y elementos en áreas de espacio público;
 - b. Está prohibido mezclar los materiales y elementos con otro tipo de residuos líquidos o peligrosos, entre otros (MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, 1994).

Más adelante, en relación con los sitios de disposición, esta resolución obligaba a los municipios a seleccionar sitios específicos, las cuales se denominarían escombreras. Estas escombreras se localizarían prioritariamente en áreas cuyo paisaje estuviere degradado, tales como minas y canteras abandonadas, entre otros, con la finalidad de que los materiales dispuestos contribuyeran a su restauración paisajística.

Según Pacheco (2017), es necesario hacer también referencia a la Ley 142 de 1994, por la que reglamenta la prestación del servicio público domiciliario de aseo, pues dejan en manos de los generadores de RCD, la responsabilidad de su recolección, transporte y disposición final. Además, esta ley asigna a las entidades prestadoras del servicio de aseo el deber de asegurar que los RCD sean separados del resto de residuos y que su disposición final se haga en las escombreras.

En 2002 se expidió el Decreto 1713, con el propósito de reglamentar

los aspectos relacionados con la prestación del servicio público de aseo y la gestión integral de residuos sólidos derivados de la ley 142 de 1994, pieza normativa que incluyó a los escombros y, por tanto, fue complementaria de la resolución 0541. Algunos aspectos importantes de este decreto fueron:

En el art. 1 definió al escombros como, “[...] todo residuo sólido sobrante de las actividades de construcción, reparación o demolición, de las obras civiles o de otras actividades conexas, complementarias o análogas” (COLOMBIA, 2002).

En el art. 44 señaló la responsabilidad de los productores de escombros de recogerlos, transportarlos y disponerlos en las escombreras, todo ello, en el marco del respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIR. El art. Añadía que: “[...] en cualquier caso, la recolección, transporte y disposición final de escombros deberá efectuarse en forma separada del resto de residuos sólidos” (COLOMBIA, 2002).

El art. 102 disponía que los escombros que no fueran objeto de un programa de recuperación y aprovechamiento debían ser dispuestos adecuadamente en escombreras cuya ubicación haya sido previamente definida por el municipio o distrito, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución 0541. He allí una de las principales barreras, en la gran mayoría de municipios y distritos del país las escombreras no fueron puestas en funcionamiento.

En 2008 se expidió la Ley 1259, a través de la cual se instauró en Colombia el *Comparendo Ambiental*, una suerte de medida administrativa sancionatoria aplicable a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros. Esta norma fue reglamentada a través del decreto 3695 de 2009, a su vez, derogado por el Decreto Único del sector ambiental, 1076 de 2015. La ley 1259 sigue vigente, pero, al tenor de lo dispuesto en la sección I del Capítulo 14 del mencionado decreto 1076⁵.

Al respecto, el artículo 2.2.5.14.1.1. del Decreto 1076 señala un conjunto de 16 infracciones merecedoras de la imposición de comparendo, entre las cuales se encuentran las que tienen que ver directamente con la gestión de RCD:

- 03 Arrojar residuos sólidos o escombros en espacio público en sitios no autorizados;
- 04 Arrojar residuos sólido o escombros en espacio público o en sitios abiertos al público;
- 05 Arrojar escombros o residuos sólidos a humedales, páramos, bosques, entre otros ecosistemas y a fuentes de agua;
- 08 Dificultar la actividad de barrido y recolección de residuos sólidos o de escombros;

⁵ Decreto único del Sector de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

09 Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas; entre otros (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2015).

Pero, los aspectos relacionados con la gestión de los RCD no solo competen a las autoridades ambientales y urbanísticas, pues otros ámbitos también son de interés. Lo anterior queda evidenciado por el artículo 19 de la Ley del Transporte, 1383 de 2010:

Artículo 102. Manejo de escombros. Cada municipio determinará el lugar o lugares autorizados para la disposición final de los escombros que se produzcan en su jurisdicción, el manejo de estos materiales se hará debidamente aislado impidiendo que se disemine por las vías y de acuerdo con la normatividad ambiental vigente, bajo la responsabilidad del portador del permiso que haya otorgado la autoridad de tránsito quien será responsable del control de vigilancia del cumplimiento de la norma, sin perjuicio que se le determine la responsabilidad sobre daños en bienes de uso público (COLOMBIA, 2010).

Otro ámbito que toma a la protección del ambiente como uno de sus fines, pero no es en estricto sentido una norma ambiental, es el Código Nacional de Policía y Convivencia, ley 1801 de 2016.

El su capítulo 11 esta ley tiene que ver con la limpieza y recolección de residuos y escombros. En los numerales 3, 8, 9, 11 y 13 de su artículo 100, señala los comportamientos contrarios a la recolección y transporte de escombros en los siguientes términos:

3. Arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente.
8. Arrojar basura, llantas, residuos o escombros en el espacio público o en bienes de carácter público o privado.
9. Propiciar o contratar el transporte de escombros en medios no aptos ni adecuados.
11. Transportar escombros en medios no aptos ni adecuados
13. Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodos, combustibles y lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento (COLOMBIA, 2016).

Finalmente, y después de 23 años, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 0472 de 2017, a través de la cual reglamentó específicamente y para todo el territorio nacional, la gestión integral de los RCD. Al ser esta la norma vigente, las actividades de gestión integral deben seguir sus disposiciones.

3.1 Normativa local sobre RCD

De acuerdo con Pacheco (2020), pocas ciudades en Colombia cuentan con normativa específica y propia que dé soporte legal a la gestión integral de los RCD. La normativa local ha fluctuado entre la expedición de disposiciones que reglamenten los demás instrumentos ambientales de gestión de RCD, por una parte, así como insumos normativos necesarios para la entrada en vigor del comparendo ambiental. Sin duda, una visión restringida del asunto.

Paradójicamente, la normativa local más avanzada ha sido la de Bogotá, a pesar de sus malos resultados. En Bogotá se expidió inicialmente el Decreto 357 de 1997, por medio del cual se generaron lineamientos para la adecuada gestión de este tipo de residuos a partir de la expedición de la denominada: *Guía de Manejo Ambiental para el Sector de la Construcción*, adoptada mediante la Resolución 6202 del 23 de agosto de 2010, y una segunda edición mediante Resolución 1138 del 31 de Julio de 2013 (SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ, 2013).

Luego del decreto 357 se expidió la Resolución 1115 de 2012 “[...] por la cual la cual se adoptan los lineamientos Técnico – Ambientales para las actividades de aprovechamiento y tratamiento de los residuos de construcción y demolición en el Distrito Capital” (CASTIBLANCO, 2013) y la Resolución 00715, de 30 de mayo de 2013 “[...] por medio de la cual se modifica la Resolución 1115 del 26 de septiembre de 2012 y se adoptan los lineamientos técnico- ambientales para las actividades de aprovechamiento y tratamiento de los residuos de construcción y demolición en el distrito capital” (SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ, 2012).

Finalmente, en 2015 se expidieron dos normas más: la Resolución 0932 de 2015 “[...] por la cual se modifica y adiciona la resolución 1115 del 26 de septiembre de 2012” (SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ, 2015) y el Decreto 586 de 2015 “[...] por medio del cual se adopta el modelo eficiente y sostenible de gestión de los residuos de construcción y Demolición – RCD en Bogotá D.C” (ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ, 2015).

Como se ve, existe normativa para orientar la gestión de los RCD en el Distrito Capital, sin embargo, esta ciudad es el ejemplo de que no por tener mayor cantidad de normas, la gestión necesariamente ha de ser mejor.

En la ciudad de Medellín se expidió el Decreto 0874, de mayo de 2010, pero, con el único propósito de reglamentar la instauración del

comparendo ambiental en la ciudad.

En la ciudad de Cali se expidió el Decreto Municipal 291 de 2005, que se encargó de establecer una regulación específica para la gestión integral de los escombros.

En los distritos del caribe colombiano también ha sido expedida normativa local para la gestión de los RCD, teniendo en cuenta que el art. 13 de la ley 768 de 2002 (ley de distritos del caribe), estableció que: “[...] Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano” (COLOMBIA, 2002).

Cartagena expidió el decreto 0195, de febrero de 2006, el cual prohíbe el ingreso de escombros en vehículos automotores o de tracción animal al corregimiento de la Boquilla. Más adelante fue el decreto 0511, de julio de 2006 y el 0889, de octubre de 2006, a través de los cuales prohíbe el transporte temporal de escombros y material de demolición en vehículos automotores, de tracción animal y de impulsión humana por el centro histórico de la ciudad y asigna a la Alcaldía Local No. 1 para la realización de los controles necesarios. Una visión bastante acotada del asunto.

Más adelante, con el decreto 0938 de octubre de 2006 delega a los alcaldes locales el ejercicio de la función de prohibir el almacenamiento de materiales y residuos de obras de construcción o demolición en vías y áreas públicas y, a la vez, contempla establecer barreras de protección en las operaciones de cargue y descargue, para evitar el esparcimiento de los RCD (GOMEZ *et al.*, 2008). Poco más que eso.

En Santa Marta solo ha sido expedido un decreto, el 0063 de marzo de 2016 en el cual se reglamenta el correcto manejo, transporte y disposición de escombros, vegetales e inservibles en la ciudad (ALCALDÍA DISTRITAL DE SANTA MARTA, 2016). La norma no está acorde con la normativa vigente sobre la materia.

Por último, está el Distrito de Barranquilla el cual será objeto de análisis inmediatamente.

4 LA GESTIÓN DE LOS RCD EN BARRANQUILLA A PARTIR DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN INTEGRAL

En el distrito de Barranquilla también ha sido expedida normativa local para manejar los RCD ante el creciente urbanismo de la ciudad (ROLONG,

2012), sin embargo, en su mayoría, reproducción de la normativa nacional sobre la materia.

En primer lugar, está la Resolución 1011, de junio de 2016, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMAB⁶, a través de la cual, se adoptaron: “[...] lineamientos técnicos-ambientales y los protocolos para el manejo, aprovechamiento, transporte y disposición final de residuos de construcción y demolición, en el Distrito de Barranquilla” (ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, 2016). A pesar de la existencia de dicha norma, la gestión de los RCD en la ciudad siguió sin grandes cambios.

El instrumento jurídico no fue debidamente socializado y, por tanto, escasamente aplicado. Por otro lado, huelga reconocer la existencia de una clara y evidente debilidad institucional en la autoridad ambiental urbana de la época, la cual realizaba escaso control a las actividades antrópicas en la ciudad. Por último, la norma, vaga y ambigua, solo consideró unas cuantas pautas generales y se enfocó en la parte procedimental o de trámite mientras que, no tuvo en cuenta aspectos básicos de importancia, como: mecanismos de auto regulación; medidas de comando y control; régimen de responsabilidad y, sobre todo, pautas para la corresponsabilidad de los diferentes actores intervinientes en este ámbito. Pero, lo más sorprendente es que, siendo una norma expedida para reglamentar la gestión integral de los RCD, no estableció medidas de gestión integral.

La segunda norma de alcance local fue la resolución 1482, de diciembre 19 de 2017, en virtud de la cual se reglamentó el Registro de Generadores y Gestores en el Marco de la Gestión Integral de los Residuos Generados en las Actividades de Construcción y Demolición- RCD en el Distrito de Barranquilla (ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, 2017).

4.1 Aplicación de la normativa vigente para la gestión integral de los RCD en Barranquilla

De conformidad con la Resolución 1482, la gestión integral de los RCD se compone de un ciclo de actividades, tal como se observa en la Figura 1. Se propone, entonces, en las líneas que sigue, verificar el grado de cumplimiento de cada una de estas etapas en la gestión de los RCD en el distrito de Barranquilla.

6 Desde el año 2017 hay un nuevo establecimiento público ambiental en la ciudad denominado: Barranquilla Verde. Esta última es la cuarta autoridad ambiental urbana creada en el Distrito de Barranquilla.



Figura 1 – Ciclo o etapas de los RCD.

Fuente: Castiblanco (2013).

Cada una de estas actividades requiere de una respuesta u obligación, en términos de ejercicio de competencias ambientales. Así, entonces, la pregunta es: ¿cuál ha sido la respuesta de la autoridad ambiental de Barranquilla?

4.1.1 Generación: prevención y reducción

La generación de RCD se encuentra íntimamente ligada a las actividades a las actuaciones urbanísticas: urbanización, parcelación de predios, construcción y demolición de edificaciones y subdivisiones. Existen, al menos, tres etapas del proceso constructivo: demolición, excavación y construcción (OROZCO GUTIÉRREZ et al., 2014) que producen este tipo de residuos: en la demolición se derriban o deshacen las estructuras existentes; en la excavación se realiza la remoción del suelo o de las estructuras de vía existentes y; en la construcción, se construyen estructuras que involucren el manejo de grandes volúmenes de residuos (ver Figura 2).

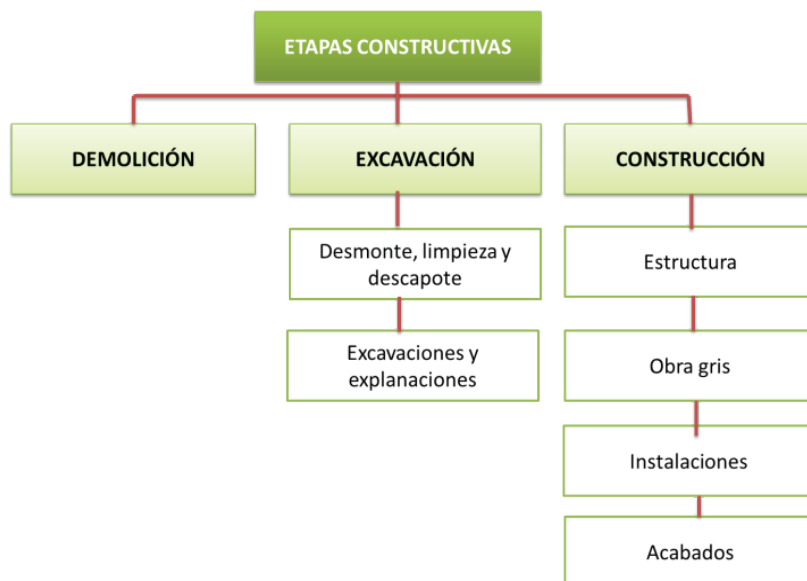


Figura 2 – Clasificación de las etapas constructivas.

Fuente: elaborada por los autores.

El art. 3 de la resolución nacional 0472 de 2017 señala que existe una jerarquización en las actividades de gestión integral de los RCD en Colombia: en primer lugar, está prevenir y reducir; en segundo aprovechar y; por último, disponer finalmente. El art. 5, por su parte, ofrece las pautas para prevenir y reducir la generación de RCD y resume en 4 las opciones:

1. Planear, que las actividades urbanísticas solo usen lo que necesitan, evitando la pérdida de material;
2. Realizar separación en la fuente por tipo de residuo;
3. Almacenar correcta y diferencialmente los residuos;
4. Cuando aplique, controlar las escorrentías y dar correcto manejo a las aguas lluvias (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

Por su parte, la resolución local de Barranquilla (1482) no incluye como obligación o, a lo sumo, sugerencia, alguna de las medidas establecidas por la norma nacional.

4.1.2 Recolección y transporte de RCD

La segunda actividad de gestión integral es la recolección, la cual

consiste en el cargue o retiro de los residuos sobrantes de las actividades de construcción, reparación o demolición realizadas por los usuarios del servicio de aseo y solicitadas por los mismos (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

El transporte, por su parte, es la actividad que se realiza para retirar los residuos desde el interior de la obra y conducirlos a un sitio de almacenamiento o destino final, como un vertedero o un lugar de reciclaje (BURGOS, 2010).

Como viene siendo constante en las normas sobre estos temas, se señalan obligaciones en relación con los vehículos destinados para tal fin, así como la manera de cargar y transportar los residuos. Lo anterior hace la resolución 0472, la cual, en su art. 6 dispone:

1. La carga deberá ser acomodada de tal manera que su volumen esté a ras del platón o contenedor;
2. Se debe posibilitar el cargue y el descargue de los RCD evitando la dispersión de partículas;
3. Se debe cubrir la carga durante el transporte, evitando el contacto con la lluvia y el viento;
4. Los vehículos utilizados para esta actividad deben cumplir con las normas vigentes de tránsito y transporte y emisiones atmosféricas 211 (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

Por su parte, la resolución local (1482), no establece ninguna disposición específica en relación con las actividades de recolección y transporte. Por supuesto que en el suelo del Distrito de Barranquilla aplica la normativa nacional, sin embargo, la autoridad ambiental de la ciudad no hace especificidad alguna consideración u obligación sobre el tema.

El asunto es mucho más difícil ya que las autoridades ambientales carecen de competencia en materia de tránsito o transporte y la norma no dispone nada en relación con una posible coordinación o colaboración entre autoridades. Lo común es ver inejecución en las autoridades ambientales en este sentido, pues están atados de manos por la normativa vigente.

4.1.3 Almacenamiento

En relación con el almacenamiento, la resolución 0472 de 2017 señala que debe darse en recipientes, contenedores y/o depósitos para su recolección y transporte con fines de aprovechamiento o disposición final

El art. 7 señala que los grandes generadores deberán establecer uno o varios sitios para el almacenamiento temporal de los residuos de construcción y demolición en la obra, donde realizarán la separación de acuerdo con el tipo de RCD y, en particular, establece un conjunto de actividades que deben ser observadas:

- 1.1. Establecer barreras para evitar el impacto visual en los alrededores del sitio de almacenamiento;
- 1.2. Realizar obras de drenaje y control de sedimentos;
- 1.3. Señalizar adecuadamente;
- 1.4. Realizar acciones para evitar la dispersión de partículas (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

Así mismo señala obligaciones adicionales en relación con el almacenamiento, entre las cuales está la expresa prohibición de almacenar RCD en zonas verdes, áreas arborizadas, reservas forestales, áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, playas, canales, caños, páramos, humedales, manglares y zonas ribereñas.

Al verificar la resolución local (1482) vemos que la normativa nacional se encuentra transcrita en el numeral 8 de su art. 5, sin añadir nada,

4.1.4 Aprovechamiento

Por aprovechamiento la normativa comprende la reutilización, tratamiento y reciclaje de los RCD con el fin de realizar su reincorporación al ciclo económico (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

El art. 9 de la resolución 0472 señala que el aprovechamiento se podrá realizar en plantas de aprovechamiento, fijas o móviles, las cuales, deben contar con diversas áreas de operación. Así mismo, dentro de las opciones de aprovechamiento incorporó los denominados Puntos limpios, muy usados en otras partes del mundo, pero que hasta ahora ingresan a la normativa colombiana. Son sitios establecidos para que el gestor de RCD realice la separación y almacenamiento temporal de los residuos.

Para adelantar el aprovechamiento, el art. 16 de la resolución nacional establece una serie de obligaciones a los gestores de RCD, cualquiera sea la modalidad de aprovechamiento:

1. Inscribirse ante la autoridad ambiental regional o urbana con competencia en el área donde desarrollan las actividades;
2. Contar con los equipos requeridos, de acuerdo con las actividades de manejo de los RCD;

3. Expedir constancia al generador que incluya la información señalada en el anexo II de la resolución;
4. Reportar a la autoridad ambiental competente regional o urbana, en el primer trimestre de cada año, la cantidad y el destino final de los residuos gestionados;
5. Los gestores que operen puntos limpios o plantas de aprovechamiento deberán formular e implementar el documento de medidas mínimas de manejo ambiental, señalado en el art. 10 de la resolución y;
6. Los gestores responsables de la disposición final de RCD, deberán formular e implementar medidas mínimas de manejo ambiental, esta vez, las incorporadas en el artículo 12 de la resolución (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

A este respecto la normativa local si incluyó diversas disposiciones para propiciar al aprovechamiento. El art. 9º de la resolución 1482, señala obligaciones sobre los Gestores de Puntos Limpios y de Plantas de Aprovechamiento, pero incorporando algunos requisitos no establecidos en la normativa nacional, por lo que no podrían ser exigidos.

El artículo señala que, previo al cumplimiento de las obligaciones que se señalan, la persona natural o jurídica que pretenda ser autorizado como gestor de Puntos Limpios o Plantas de Aprovechamiento, deberá presentar ante la autoridad ambiental (Barranquilla Verde) una solicitud escrita de autorización para operar, debiendo presentar un Programa de Manejo Ambiental para su correspondiente evaluación, adjuntando certificado de uso del suelo del lote donde se prestará el servicio, certificado de tradición del lote en caso de ser propietario y, si no lo es, deberá presentar copia del contrato y/o autorización para llevar a cabo la actividad, y descripción de las técnicas de separación, almacenamiento y aprovechamiento que pretende ejecutar, según el caso (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2017).

Como se señaló, esta obligación no está acorde con lo establecido en la Resolución 0472 de 2017, dado que dicha norma no establece la exigencia de autorización previa por parte de la autoridad ambiental para operar. Tal y como se observa en el artículo 10 de la citada resolución, el interesado o gestor de un punto limpio a planta de aprovechamiento deberá remitir a la autoridad ambiental competente el documento técnico que contenga las medidas mínimas de manejo ambiental dentro de los 30 días calendarios siguientes al inicio de las actividades, para efectos de su seguimiento y control.

Así las cosas, tal como está planteado en la norma nacional, las autoridades ambientales no podrían ejercer las funciones de control de forma previa, limitando su accionar. Ese es, precisamente, uno de los

vacíos identificados en la resolución 0472, en virtud de que un gestor de punto limpio o planta de aprovechamiento puede iniciar actividades sin el pronunciamiento previo de la autoridad.

El artículo añade que, en todo caso, se deberá garantizar el aprovechamiento del material en un porcentaje mínimo del 30% cuantificado sobre todo el volumen de residuos/mes recibidos en los Puntos Limpios y Plantas de Aprovechamiento y solo el 70% podrá disponerse finalmente como relleno en sitios registrados y autorizados por la autoridad ambiental competente. Una vez evaluada toda la información presentada y el correspondiente Programa de Manejo Ambiental, se procederá a expedir la correspondiente resolución de autorización para operar el Punto Limpio o la Planta de Aprovechamiento según sea el caso. Lo cual, como se señaló, no va acorde a la norma nacional.

4.1.5 Disposiciones finales

Por último, está una disposición final, la cual corresponde a todos los lugares técnicamente seleccionados, diseñados y operados para llevar definitivamente los RCD, minimizando y controlando los impactos ambientales y utilizando principios de ingeniería, para la confinación y aislamiento de los residuos.

El art. 12 de la resolución nacional, 0472 de 2017 establece un conjunto de medidas mínimas de manejo ambiental de sitios de disposición final de RCD; los gestores de los sitios de disposición final de RCD, deberán elaborar un documento que contiene las siguientes medidas mínimas de manejo:

1. Describir el flujo de los procesos realizados con los RCD;
2. Formular e implementar acciones de control para evitar la dispersión de partículas, las obras de drenaje y de control de sedimentos;
3. Definir las medidas para garantizar la estabilidad geotécnica del sitio;
4. Establecer barreras para evitar el impacto visual en los alrededores del sitio;
5. Contar con instrumentos de pesaje debidamente calibrados;
6. Contar con cerramiento perimetral que garantice el aislamiento y la seguridad del sitio;
7. Contar con una valla informativa visible, que contenga la información relevante del sitio.
8. Describir e implementar las actividades de clausura y posclausura (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

El artículo agrega que el gestor deberá remitir copia del documento de medidas mínimas a la autoridad ambiental competente con una antelación

de noventa días calendario al inicio de actividades del sitio de disposición final de RCD, para efectos de seguimiento y control. Al documento se le anexarán copia de los permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales a que haya lugar, así como copia de la certificación sobre la compatibilidad con el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, la resolución local (1482) establece disposiciones en este sentido. Su art. 11° señala que la persona natural o jurídica que pretenda ser autorizado como sitio de disposición final de RCD, deberá presentar ante la autoridad ambiental (Barranquilla Verde), solicitud escrita de autorización de recepción y disposición final de RCD, para lo cual deberá adjuntar un Programa de Manejo Ambiental para su correspondiente evaluación, además del certificado de uso del suelo donde se prestará el servicio de disposición final o certificado de tradición del lote en caso de ser propietario, si no lo es, copia del contrato y/o autorización para llevar a cabo esta actividad y descripción de las técnicas de disposición final (ALCALDÍA DE BARRANQUILLA, 2017).

Sin embargo, una vez más esta Resolución impone una serie de obligaciones no consideradas por la norma nacional.

Por su parte, el art. 12° establece las obligaciones de los gestores de disposición final de RCD, según el cual, deberán dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

1. Registrarse ante la autoridad ambiental como gestor de sitios de disposición final de RCD, de conformidad con el formato inserto en el Anexo IV de la Resolución 0472;
2. Cumplir con los lineamientos ambientales que los acredita como sitios de disposición final de RCD;
3. Una vez recibidos los RCD, los gestores serán solidariamente responsables por los impactos causados al ambiente derivados de su inadecuado manejo, aprovechamiento o disposición;
4. los gestores de RCD, deberán expedir un comprobante de soporte de recepción a los vehículos que realicen la disposición;
5. El gestor tendrá la obligación de cumplir con la obligación de reportar anualmente la información pertinente a la autoridad ambiental (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2017).

CONSIDERACIONES FINALES

La primera Política Nacional de Residuos Sólidos establecida en el año de 1998 contempló planes, programas, proyectos, estrategias y metas para lograr una gestión integral de residuos, pero, no profundizó en el tema

de manejo de RCD, pues se limitó a señalar lo establecido en la Resolución 0541 de 1994 (GOMEZ *et al.*, 2008). La nueva Política Nacional de Residuos (2016), lo incorpora de una manera mucho más clara, pero, aun insuficientemente. Es más, el mismo documento reconoce que, frente a la gestión de residuos de construcción y demolición, no hay lineamientos del orden nacional para el aprovechamiento de este tipo de material y de información sistemática que permita la definición de políticas (CONPES, 2016).

Normativamente, tenemos que solo hasta 2017, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 0472, buscando una verdadera gestión integral de RCD y, con ello, minimizar los impactos ambientales provenientes del sector de la construcción.

Sin duda, la expedición de la Resolución 0472 de 2017 significó un gran avance en la gestión integral de estos residuos, dada la visión holística incorporada en la etapas, procesos y ciclo de vida de los RCD.

La Resolución ha significado mejoras normativas en aspectos como la promoción de medidas de prevención y reducción de los materiales o recursos naturales utilizados en actividades de construcción; la armonización de medidas para el almacenamiento temporal de RCD en obras; el establecimiento de medidas de manejo ambiental para la separación, aprovechamiento y disposición final de los RCD. Estas mejoras se perciben también en el distrito de Barranquilla, según lo manifiestan algunos actores del sector de la construcción y los gestores de RCD, sin que llegue a ser óptima y eficiente aún.

Evidencia de lo anterior es que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ha venido desarrollando mesas técnicas con diferentes actores del Sistema Nacional Ambiental – SINA (Gremio de la construcción, autoridades ambientales, universidades, etc.) con el propósito de actualizar la norma nacional y atender los vacíos normativos que han sido evidenciados en su aplicación de esta. En la actualidad se tiene un documento definitivo y está surtiendo el trámite en el MADS para su socialización en espera de comentarios.

En relación con el aprovechamiento de los RCD, cabe destacar que fueron definidas metas de aprovechamiento para los grandes generadores, así como criterios técnicos y metodológicos de evaluación para la selección de áreas o sitios de disposición final, articuladas con los instrumentos de planificación para el desarrollo en los municipios. Siguen siendo los grandes municipios el tema de separación, transporte y disposición final.

En el caso del distrito de Barranquilla aún no se ha adelantado el ejercicio de definición de sitios para separación (puntos limpios), aprovechamiento o disposición final, mucho menos su armonización con los mencionados instrumentos de planificación, lo cual representa un problema urbano-ambiental, ya que muchos de los RCD se disponen en áreas de importancia ecosistémica como humedales, ciénagas, bosque seco tropical, etc.

En cuanto al aspecto normativo tenemos que luego de la expedición de la Resolución 0472 Barranquilla sigue sin tener una norma local adecuada, que fortalezca la gestión. En la ciudad, el mayor lunar lo constituye también el transporte de los RCD dado que, a pesar de que en dichos instrumentos normativos se han establecido algunas pautas o medidas técnicas para esta gestión, aún no está definido como se encadenan o vinculan estas actividades a una visión de gestión integral y los roles y competencias de las autoridades para su correspondiente vigilancia y control. Esto incentiva la informalidad.

En el caso del distrito de Barranquilla resulta evidente la utilización de vehículos no adecuados o ilegales, como los de tracción animal (carros de mula), vehículos en mal estado o sin condiciones técnicas y ambientales para garantizar un transporte adecuado.

En términos generales, a pesar de los esfuerzos realizados para disminuir los impactos de la generación de RCD a través de mecanismos como los Acuerdos de Producción Limpia, Leyes, Decretos, Resoluciones, entre otros, aún siguen siendo poco significativos en términos de resultados (ALDANA; SERPELL, 2016). Otro hecho problemático evidente para la gestión de los RCD en Barranquilla es el hecho de que no exista una Política Pública Local articulada por las distintas entidades competentes, que señale lineamientos o estrategias para un adecuado manejo ambiental.

Como lo señala Pacheco (2020), Barranquilla requiere un ajuste rápido a su modelo de gestión de RCD, dada su dinámica de desarrollo urbano. Sin duda, la ciudad está en mora de establecer una estrategia que propicie la articulación entre los diferentes actores (públicos y privados) que intervienen en el manejo y gestión de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD). Dicha estrategia debería concertarse a partir de mesas técnicas en las que se propongan los temas señalados en la política pública y la normativa y se establezca un Plan de Acción claro y coherente.

Por otro lado, se hace necesario redoblar esfuerzos en la realización de campañas de educación ambiental a los ciudadanos a fin de encauzar un

comportamiento colectivo que contribuya a mejorar la gestión integral de los RCD a nivel distrital. Pensar sobre el mal comportamiento por parte de los ciudadanos es la necesidad del momento.

Por último, se debe pasar de la visión típica y tradicional en la gestión de los RCD a incorporar de manera clara la visión de la economía circular que no se ve con claridad en la gestión de estos residuos.

REFERENCIAS

ALCALDÍA DE BARRANQUILLA. *Plan de gestión integral de residuos sólidos – PGIRS – de barranquilla 2016 – 2027*. Alcaldía Distrital de Barranquilla, Colombia, 2015.

ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA. *Resolución n. 1482, de 29 de diciembre de 2017*. Por medio del cual se reglamenta el Registro de Generadores y Gestores en el Marco de la Gestión Integral de los Residuos Generados en las Actividades de Construcción y Demolición- RCD en el Distrito de Barranquilla. Barranquilla: Barranquilla Verde, 2017 Disponible en: <http://barranquillaverde.gov.co/storage/app/media/normatividad/Res.1482-2017.pdf>. Acceso: 6 de febrero. 2019.

ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA. *Resolución n. 1011, de 2016*. Por medio del cual se adoptan los lineamientos técnicos-ambientales y los protocolos para el manejo, aprovechamiento, transporte y disposición final de residuos de construcción y demolición, en el Distrito de Barranquilla. Barranquilla: DAMAB, 2016. Disponible en: <http://visor.suit.gov.co/VisorSUIT/index.jsf?FI=42318>. Acceso: 6 de febrero. 2019.

ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ. *Decreto n. 0586, de 29 de diciembre de 2015*. Por medio del cual se adopta el modelo eficiente y sostenible de gestión de los Residuos de Construcción y Demolición – RCD en Bogotá D.C. Bogotá: Secretaría de Hábitat de Bogotá, 2015. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64233&dt=S>. Acceso: 4 de agosto. 2019.

ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ. *Decreto n. 0357, de 21 de mayo de 1997*. Por el cual se regula el manejo, transporte y disposición final de escombros y materiales de construcción en Bogotá. Bogotá: Secretaría de Hábitat de Bogotá, 1997. Disponible en: <https://www.habitatbogota.gov.co/transparencia/normativa/decretos/decreto-357-1997>. Acceso: 2 de septiembre. 2019.

ALCALDÍA DE CALI. *Decreto n. 0291, de 17 de mayo de 2005*. Por el medio del cual se reglamenta la instauración del comparendo ambiental en el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Alcaldía de Cali, 2005. Disponible en: <https://www.cali.gov.co/publico2/documentos/decretosdecuidad/definitivo291.pdf>. Acceso: 13 de septiembre. 2019.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. *Decreto n. 0874, de 24 de mayo de 2010*. Por el medio del cual se reglamenta la instauración del comparendo ambiental en el municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones. Alcaldía de Medellín. 2010. Disponible en: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Medio%20Ambiente/Secciones/Noticias/Documentos/2010/08-Agosto/DECRETO%20N%200874.pdf>. Acceso: 8 de julio. 2019.

ALCALDÍA DISTRITAL DE SANTA MARTA. Alcaldía Distrital de Santa Marta, 2016. *Página inicial*. Disponible en: <https://www.santamarta.gov.co/>. Acceso: 26 de enero. 2022.

ALDANA, J; SERPELL, A. Temas y tendencias sobre residuos de construcción y demolición: un metaanálisis. *Revista de la Construcción*, Santiago, v. 11, n. 2, p. 04-16, ago. 2012. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-915X2012000200002&lng=es&nrm=iso. Acceso: 18 de mayo. 2019.

Begliardo, H. *et al.* Reutilización de yeso recuperado de construcciones: un estudio basado en requisitos de aptitud de normas argentinas y chilenas. *Revista de la Construcción*, Santiago de Chile, v. 12-III, p. 27-35, 2013.

BURGOS, F. *Guía para la gestión y tratamiento de residuos y desperdicios de proyectos de construcción y demolición*. 2010. Tesis (Grado de Ingeniero Constructor) – Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2010.

CAMACOL – CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Boletín sobre datos de la Construcción en Colombia 2020*. Bogotá: CAMACOL, 2020. Disponible en: <http://www.camacolcaribe.com/>. Acceso: 10 de febrero. 2021.

CASTIBLANCO, M. *Lineamientos para la gestión ambiental de residuos de construcción y demolición RCD*. Disertación (Maestría en Gestión Ambiental) – Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2013.

CHÁVEZ PORRAS, A.; CORTES, C.; GUARÍN CORTÉS, L. Determinación de las propiedades fisicoquímicas de los materiales agregados en muestra de escombros en la ciudad de Bogotá D.C. *Revista Ingenierías*, Medellín, v. 12, n. 22, p. 45-58, 2013.

CHÁVEZ PORRAS, A.; GUARÍN CORTÉS, L.; PALACIO LEÓN, O. Unidad logística de recuperación de residuos de construcción y demolición: estudio de caso Bogotá D.C. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 93-118, 2013.

COLOMBIA – CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. Documento Conpes n. 3874 sobre: *Política Nacional Para La Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Bogotá: Conpes, 2016.

COLOMBIA. *Ley n. 1801, de 29 de julio de 2016*. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá: El Congreso de Colombia, 2016. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>. Acceso: 21 de febrero. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 1383, de 16 de marzo de 2010*. Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso de Colombia, 2010. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39180>. Acceso: 16 de julio. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 1333, de 21 de julio de 2009*. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso de Colombia, 2009. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>. Acceso: 21 de octubre. 2020.

COLOMBIA. *Ley n. 1259, de 10 de diciembre de 2008*. Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso de Colombia, 2008. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34388>. Acceso: 6 de marzo. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 768, de 31 de julio de 2002*. Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Bogotá: El Congreso de

Colombia, 2002. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81976>. Acceso: 11 junio. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 142, de 11 de julio de 1994*. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso de Colombia, 1994. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2752>. Acceso: 14 de agosto. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 99, de 22 de diciembre de 1993*. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso de Colombia, 1993. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>. Acceso: 12 de diciembre. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 9, de 24 de enero de 1979*. Por la cual se dictan Medidas Sanitarias. Bogotá: El Congreso de Colombia, 1979. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1177>. Acceso: 14 de marzo. 2020.

COLOMBIA. *Decreto-Ley n. 2811, de 18 de diciembre de 1974*. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Bogotá: El Congreso de Colombia, 1974. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551>. Acceso: 13 de noviembre. 2019.

COLOMBIA. *Ley n. 23, de 19 de diciembre de 1973*. Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá: El Congreso de Colombia, 1973. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9018#:~:text=Es%20objeto%20de%20la%20presente,los%20habitantes%20del%20territorio%20nacional>. Acceso: 17 de mayo. 2020.

ECHEVERRI, M. I. Gestión de los riesgos ambientales y ocupacionales asociados a la inadecuada disposición de residuos sólidos en la ciudad de Medellín. *Cuaderno Activa*, Medellín, v. 5, n. 1, p. 125-137, 2013.

FARIAS, M.; GOMÉZ, A. Comportamiento físico-mecánico de un residuo de construcción y demolición en la estructura de pavimento. *XXVI Reunión*

Nacional de Mecánica de Suelos de la Sociedad Mexicana de Ingeniería Geotécnica, Cancún, v. 1-I, p. 8, 2012.

GAITÁN CASTIBLANCO, A. *Lineamientos para la gestión ambiental de residuos de construcción y demolición RCD en Bogotá D.C.* Disertación (Maestría en Gestión Ambiental) – Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá, 2013.

GOMEZ, G.; NIETO, C.; PARADA, O. *Modelo de gestión ambiental participativo como instrumento para el manejo de los residuos de construcción y demolición RCD escombros generados en Cartagena de Indias.* Disertación (Maestría en Gestión Ambiental) – Convenio Pontificia Universidad Javeriana-Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias, 2008.

JAILLON, L.; POON S. C.; CHIANG Y. H. Quantifying the waste reduction potential of using prefabrication in building construction in Hong Kong. *Waste Management*, Hong Kong, v. 29–I, p. 309-320, 2009.

MARTÍNEZ, L.; MEJÍA, E., GIRALDO, J. Residuos de construcción y demolición Revisión sobre su composición impactos y gestión. *Revista CINTEX*, Bogotá, v. 18-II, p. 105-130, 2013.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Resolución n. 0472, de 28 de febrero de 2017.* Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de construcción y demolición – RCD y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017. Disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/normativa/resoluciones/page/120/>. Acceso: 12 de noviembre. 2019.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. *Decreto n. 1076, de 26 de mayo de 2015.* Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>. Acceso: 23 de julio. 2019.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. *Decreto n. 838, de 23 de marzo de 2005.* Por el cual se modifica el Decreto 1713 de 2002 sobre disposición final de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>.

gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16123#:~:text=Dicta%20disposiciones%20para%20promover%20y,la%20tecnolog%C3%ADa%20de%20relleno%20sanitario. Acceso: 18 de octubre. 2018.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. *Decreto n. 1077, de 26 de mayo de 2015*. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>. Acceso: 20 de mayo. 2019.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *Decreto n. 3695, de 25 de septiembre de 2009*. Por medio del cual se reglamenta la Ley 1259 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, 2009. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37494>. Acceso: 24 de abril. 2019.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Decreto n. 1713, de 6 de agosto de 2002*. Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, 2002. Disponible en: https://oab.ambientebogota.gov.co/?post_type=dlm_download&p=3734. Acceso: 5 de septiembre. 2019.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. *Resolución n. 0541, de 14 de diciembre de 1994*. Por medio de la cual se regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 1994. Disponible en: <https://minvivienda.gov.co/normativa/resolucion-0541-1994>. Acceso: 26 de marzo. 2020.

OROZCO GUTIÉRREZ, C. J. *et al.* Guía para la elaboración del plan de gestión integral de residuos de construcción y demolición (RCD). Bogotá: Secretaría de Ambiente de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014.

PACHECO, C. *et al.* Una visión de ciudad sostenible desde el modelo de gestión de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) caso de estudio: Barranquilla. *Tecnura*, Bogotá, v. 24, n. 63, p. 68-83, ene./mar. 2020.

PACHECO, C. *et al.* Residuos de construcción y demolición (RCD), una perspectiva de aprovechamiento para la ciudad de barranquilla desde su modelo de gestión. *Revista Ingeniería y Desarrollo de la Universidad del Norte*, Barranquilla, v. 35, n. 2, p. 533-555, 2017.

PARRADO DELGADO, C. *El modelo eficiente y sostenible de gestión de los Residuos de construcción y demolición RCD en Bogotá D.C.* Medellín: ACODAL, 2016.

ROBAYO, R., *et al.* Los residuos de la construcción y demolición en la ciudad de Cali: un análisis hacia su gestión, manejo y aprovechamiento. *Tecnura*, Bogotá, v. 19, n. 44, p. 157-170, abr. 2015. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-921X2015000200013&lng=en&nrm=iso. Acceso: de 16 octubre. 2019.

ROLONG, F. El auge de la construcción en Colombia: un crecimiento real del sector o una burbuja que puede estallar. *Dictamen Libre*, Barranquilla, n. 10-11, p. 7-13, 2012.

SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ. *Resolución n. 0932, de 9 de julio de 2015*. Por la cual se Modifica y Adiciona la Resolución 1115 de 2012. Bogotá: Secretaria de Ambiente de Bogotá: Secretaria de Ambiente de Bogotá, 2015. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62579&dt=S>. Acceso: 18 de julio. 2020.

SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ. *Resolución n. 0715, de 30 de mayo de 2013*. Por medio de la cual se modifica la Resolución 1115 del 26 de septiembre de 2012 y se adoptan los lineamientos técnico- ambientales para las actividades de aprovechamiento y tratamiento de los residuos de construcción y demolición en el distrito capital. Bogotá: Secretaria de Ambiente de Bogotá, 2013. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53348&dt=S>. Acceso: 14 de enero. 2020.

SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ. *Resolución n. 1138, de 31 de julio de 2013*. Por la cual se adopta la Guía de Manejo Ambiental para el Sector de La Construcción y se toman otras determinaciones. Bogotá: Secretaria de Ambiente de Bogotá, 2013. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54076&dt=S>. Acceso: 21 de agosto. 2019.

SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ. *Resolución n. 1115, de 26 de septiembre de 2012*. Por medio de la cual se adoptan los lineamientos Técnico – Ambientales para las actividades de aprovechamiento y tratamiento de los residuos de construcción y demolición en el Distrito Capital. Bogotá: Secretaria de Ambiente de Bogotá, 2012. Disponible en: <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/wp-content/uploads/2019/11/RESOLUCION11152012.pdf>. Acceso: 10 de julio. 2019.

SECRETARIA DE AMBIENTE DE BOGOTÁ. *Resolución n. 6202, de 23 de agosto de 2010*. Por la cual se adopta una guía ambiental como instrumento de autogestión y autorregulación del sector de la construcción en Bogotá. Bogotá: Secretaria de Ambiente de Bogotá, 2010. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40518>. Acceso: 13 de octubre. 2018.

Artículo recibido el: 01/09/2021.

Artículo aceptado el: 14/12/2021.

Cómo citar este artículo (ABNT):

VELÁSQUEZ MUÑOZ, C.; BERMEJO URZOLA, G. A.; ZAPATA GARRIDO, L. Gestión ambiental de residuos de construcción y demolición en Colombia: el caso del Distrito de Barranquilla. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 167-197, sep./dic. 2021. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2228>. Acceso: día de mes. año.

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL MUNICIPAL: (IN)ADMISSIBILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Jadson Correia de Oliveira¹

Centro Universitário do Rio São Francisco (UniRios)
Universidade Católica do Salvador (UCSal)

Luiz Augusto Agle Fernandez Filho²

Universidade Católica do Salvador (UCSal)

RESUMO

Este artigo tem por finalidade compatibilizar os princípios constitucionais que fundamentam a tributação ambiental, observando-se as dificuldades técnico-legais para a implementação desses instrumentos fiscais, no âmbito da competência tributária municipal, em face da ordem constitucional vigente. Neste ponto, questiona-se: existe a possibilidade, em face do ordenamento jurídico brasileiro, da criação de tributos municipais verdadeiramente ambientais? A análise para responder a essa pergunta será realizada por meio de pesquisa bibliográfica e normativa, utilizando o método lógico-dedutivo. Inicialmente, analisa-se a faceta extrafiscal das exações e sua aptidão promocional do meio ambiente equilibrado, em seguida, busca-se saber se seria possível compatibilizar os princípios ambientais e tributários, para ao final analisar os tributos municipais em espécie, na ótica ambiental. Por fim, verifica-se que o tributo ambiental se demonstrará como um importante instrumento eficaz, em nível arrecadatório, para o custeio da atividade municipal de proteção do meio ambiente, além de ostentar a importante função extrafiscal de fomentar a alteração das condutas poluidoras, que se visa desestimular, por meio da cobrança das exações, sendo possível a implementação de uma taxa municipal verdadeiramente ambiental.

¹ Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* (IG/CDH), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura de Pernambuco (ESMAPE). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado, da UCSal. Professor do UniRios. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1599-6552> / e-mail: jadson_correia@hotmail.com

² Mestrando em Direito pela UCSal. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito. Procurador Municipal. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0499-5768> / e-mail: luizaugustoagle@yahoo.com.br

Palavras-chave: extrafiscalidade e competência municipal; princípio da capacidade contributiva; princípio do poluidor-pagador; tributação ambiental; tributos municipais.

***STRICTO SENSU MUNICIPAL ENVIRONMENTAL
TAXATION: (IN)ADMISSIBILITY IN THE BRAZILIAN
LEGAL SYSTEM***

ABSTRACT

This article aims to analyze the constitutional principles that underlie environmental taxation, observing the technical and legal difficulties for the implementation of these fiscal instruments, within the scope of municipality tax competence, in view of the current constitutional order. At this point, the question is: is there a possibility, given the Brazilian legal system, of creating truly environmental municipal taxes? The analysis to answer this question will be carried out through bibliographical and normative research, through the logical-deductive method. Initially, the extra-fiscal aspect of the charges and their promotional aptitude for a balanced environment is analyzed, then, it is sought to know if it would be possible to reconcile environmental and tax principles, to finally analyze municipal taxes in kind, from the perspective environmental. Finally, it appears that the environmental tax will prove to be an important effective instrument, at the collection level, to fund the municipality activity to protect the environment, in addition to having the important extrafiscal function of promoting the change of polluting conduct, which it is intended to discourage, through the collection of charges, making it possible to implement a truly environmental municipal tax.

Keywords: *contributory capacity principle; environmental taxation; extrafiscality and municipality competence; municipalities taxes; polluter pays principle.*

INTRODUÇÃO

O direito à vida pressupõe a existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por conta disso, a ciência jurídica vem buscando a implementação de mecanismos que possam garantir o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental de maneira sustentável.

No espectro do ramo do Direito Tributário, vem ganhando espaço na abalizada doutrina, nacional e internacional, uma releitura dos institutos que gozavam de caráter nitidamente fiscal (arrecadatório), pautados na busca de receita derivada para custear o Estado, fundado no princípio da capacidade econômica, para o viés da extrafiscalidade, que, no âmbito da tributação ambiental estão sob a égide do princípio do poluidor-pagador.

Busca-se, com este artigo, a quebra do paradigma³ entre a tributação ambiental e a mera finalidade arrecadatória do Estado, haja vista que o tributo vem se demonstrando como uma grande ferramenta capaz de desestimular condutas tipicamente poluidoras, e, estimular condutas reparatórias do meio ambiente.

Os chamados tributos ambientais, vem ganhando destaque, na medida em que visam a promoção da preservação ambiental, eis que consistem em eficientes instrumentos para viabilizar a internalização das famigeradas externalidades negativas, a fim de que aqueles, que exerçam atividades poluidoras, arquem com o custo de suas condutas em suas respectivas responsabilidades.

Neste trabalho, serão analisados os tributos na competência constitucional tributária dos Municípios. A partir de cada espécie tributária de competência municipal, será proposta uma releitura da exação a partir da ótica da tributação ambiental, notadamente em sua faceta extrafiscal, a fim de verificar a existência, ou não, de uma tributação “verdadeiramente⁴ ambiental municipal.

Nesse sentido, no ponto central da pesquisa, questiona-se: seria possível a instituição de tributos ambientais (municipais) cuja materialidade decorrem do próprio fato que se visa coibir sem, com isso, constituir em sanção por ato ilícito? Ou seja, exações essencialmente extrafiscais, que,

3 Acerca da ruptura de um paradigma, Kuhn sustenta que a ciência normal não deveria ser totalmente determinada por regras pré-estabelecidas (paradigmas), mas que poderia ser direcionada, também, para além das regras previstas no paradigma.

4 Tributo ambiental propriamente dito (em sentido estrito), é aquele cujo aspecto material (materialidade), decorra diretamente de um fato “poluidor”.

ao contrário dos demais tributos, visa fomentar condutas em prol do meio ambiente, em vez de arrecadar para os cofres públicos municipais.

Assim, serão analisados os impostos, taxas e contribuições de competência municipal, e a possibilidade de se revelarem como importantes mecanismos para a preservação ambiental.

1 EXTRAFISCALIDADE: FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

O Direito Tributário tem como função preponderante regulamentar a fiscalidade, na medida em que a tributação é o fenômeno vocacionado à derivação da receita pública que o Estado, com as balizas constitucionais, visa financiar-se.

Do ponto de vista econômico, a partir da concessão de benefícios fiscais ou do aumento da carga tributária, o Estado pode estimular ou desincentivar determinados comportamentos dos contribuintes, essa faceta da tributação é comumente denominada função extrafiscal.

Conforme leciona Kirchhof (2016), o Estado (moderno) pode intervir no comportamento dos súditos, em grande escala, com base em seu poder financeiro, por intermédio de seu poder normativo, seja por meio da pressão exercida pelo dinheiro via tributação ou da concessão de auxílios, subvenções, políticas públicas de desenvolvimento e outros incentivos.

Por tanto, mediante a concessão de benefícios fiscais e da tributação, o Estado visando alcançar objetivo diverso do mero interesse arrecadatório para o financiamento da máquina pública, por meio da função extrafiscal, busca intervir tanto na economia quanto em outras searas de interesse público.

Nesse sentido, Alfredo Becker assim leciona:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio de despesas públicas, mas de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo (BECKER, 2002, p. 587-588).

Alinhavadas as premissas da tributação extrafiscal, ainda que seja definida como a função preponderante de determinada exação, a fiscalidade é inerente aos tributos. Porém, diferentemente do espectro fiscal, em que se busca o incremento da arrecadação, a consequência almejada com o uso da extrafiscalidade é a alteração das condutas em detrimento da própria receita vindicada, em que, no plano ideal, a derivação seria igual a zero.

Embora, segundo Pimenta (2020), parte da doutrina alemã considere que o tributo que tenha a receita zerada teria um efeito estrangulador (*Erdrosselungswirkung*), e, portanto, seria uma norma inconstitucional em face do abuso de forma, pois haveria uma proibição travestida de tributo.

Ricardo Torres assim preconiza:

[...] a extrafiscalidade, diluída na fiscalidade, exerce variadíssimas tarefas de política econômica, competindo-lhe, entre outras: a) a melhoria do nível de vida do povo, sem a criação de obstáculos ao livre jogo da economia; b) a manutenção do emprego pleno; c) a coibição de atividades prejudiciais à higiene ou à segurança, bem assim, o desestímulo ao consumo de certos bens, como é o caso da gasolina, e como aconteceu no direito americano da margarina; c) do incentivo ao consumo de certas mercadorias, como o álcool carburante após a crise do petróleo; e) o combate à inflação e a estabilização econômica; f) a proteção ao patrimônio cultural (TORRES, 2008, p. 257-258).

Ademais, deve-se alcançar na extrafiscalidade um ponto de equilíbrio entre o fenômeno da tributação e a conduta que se visa desestimular sem que essa se configure em um ato punitivo, ou seja, o aspecto quantitativo da exação deve ser condizente com o custo da externalidade negativa que se visa internalizar nos custos operacionais do contribuinte poluidor.

Nessa esteira, importante destacar, que a função extrafiscal não se confunde com a função punitiva/sancionatória, na medida em que os tributos não podem constituir-se em sanção por ato ilícito. Assim, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem traçar o liame quantitativo entre a materialidade do fato gerador que se visa desestimular e a carga tributária correspondente. Pois, a tributação deve incidir sobre atos lícitos e não devem inviabilizar o exercício das liberdades, sob pena de se caracterizar como uma punição ao comportamento do contribuinte que se busca desestimular.

[...] a tributação extrafiscal (e a tributação ambiental em particular) não se destina a punir ilicitudes. Busca-se com ela orientar o agente econômico a planejar o seu negócio lícito de acordo com uma política pública legitimada pela Constituição (DOMINGUES, 2007, p. 50).

Diante disso, a tributação ambiental está alicerçada na releitura dos princípios que norteiam o Sistema Tributário Nacional, a partir de uma perspectiva extrafiscal, e dos tributos em espécie, tidos como instrumento idôneo a promoção da preservação ambiental.

Sobre a tributação ambiental extrafiscal, assevera Cleucio Nunes:

Não só a atividade econômica como ponto de identidade de causas ao Direito Tributário e ao Direito Ambiental, como também os efeitos dessa atividade na ordem jurídica e no seio da sociedade permitirão que se abra uma perspectiva de ação estatal que utilize o tributo como instrumento de preservação do meio ambiente (NUNES, 2005, p. 10).

Corroborando tal entendimento a lição de Pedro Molina:

El principio quien contamina paga alienta la creación de tributos ambientales. Es cierto que tales tributos no constituyen una exigencia del citado principio, pero – a juicio de la Comisión Europea – “los impuestos y gravámenes ambientales forman parte de la gama de instrumentos aplicables al medio ambiente y pueden resultar una manera adecuada de llevar a la práctica el principio de que “quien contamina paga” al incluir los costes ambientales en el precio de los bienes y servicios (MOLINA, 2000, p. 42-43).

Deve-se analisar como a tributação, em caráter extrafiscal, pode ser utilizada como instrumento apto à prevenção da degradação ambiental, mas antes disso, impende adentrar no aparente conflito entre os princípios norteadores do Direito Tributário e do Direito Ambiental, a fim de compreender melhor os contornos jurídicos que devem reger a tributação ambiental.

2 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL: PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR *VERSUS* CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O princípio do poluidor-pagador pode ser tido como a diretriz basilar do Direito Ambiental, na medida em que visa imputar o ônus ao poluidor, relativos aos custos de prevenção e reparação, do meio ambiente degradado.

Do ponto de vista econômico, o referido princípio se revela como um custo adicional na cadeia de produção e de consumo, devendo ser arcado por aqueles que poluem e, também, pelos beneficiários da produção.

Segundo as lições de Cristiane Derani:

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas “externalidades negativas”. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado (DERANI, 1997, p. 158).

Logo, além da função reparadora e preventiva, a segunda, como se verá, é a principal função. Há, ainda, a faceta redistributiva da externalidade negativa que o princípio visa que o agente poluidor internalize.

Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos (MILARÉ, 2013, p. 267-268).

A partir da precificação dos recursos naturais, dos custos da preservação e reparação do meio ambiente, outrora ignorados nos custos de produção, o Estado deve atuar para que as externalidades não sejam socializadas e os lucros internalizados pelos exploradores do meio ambiente.

Pigou analisa e conclui no caso da falha de mercado com relação à percepção das externalidades, que o Estado deve igualmente introduzir um sistema de imposto, em caso de deseconomia externa (efeitos sociais negativos) e de subvenção ou incentivo, em caso de economia externa (efeitos sociais positivos) (AYDOS, 2010 *apud* DERANI, 1997, p. 66).

Importante destacar que o princípio não visa estimular que o poluidor pague para poluir, a interpretação equivocada desse importante princípio levaria a inversão de sua finalidade para pagador-poluidor.

Nesse sentido, leciona Marcelo Rodrigues:

[...] o axioma poluidor/usuário-pagador não pode ser interpretado ao pé da letra, tendo em vista que não traduz a ideia de “pagar para poluir”, ou de “pagar pelo uso”, especialmente também porque o seu alcance é absurdamente mais amplo do que a noção meramente repressiva que possui. Muitas vezes tomado como “pago para poder poluir”, o princípio do poluidor pagador passa muito longe desse sentido, não só porque o custo ambiental não encontra valoração pecuniária correspondente, mas também porque a ninguém poderia ser dada a possibilidade de comprar o direito de poluir, beneficiando-se do bem ambiental em detrimento da coletividade que dele é titular (RODRIGUES, 2012, p. 190).

A pedra de toque do princípio do poluidor-pagador, no que tange à Tributação Ambiental, está em sua função preventiva, tendo em vista que, com os encargos tributários, o objetivo da exação extrafiscal ambiental é induzir que os agentes poluidores busquem diminuir suas atividades degradadoras do meio ambiente, viabilizando alternativas “limpas”, no intuito de reduzir o *quantum debeatur* sobre a tributação desses fatos. Por conta disso, o princípio do poluidor-pagador corolário do princípio da prevenção devem ser tidos como duas faces de uma mesma moeda.

Por outro lado, decorrente do princípio da isonomia, há no Direito Tributário o princípio da capacidade contributiva, igualmente denominado princípio da capacidade econômica, previsto no art. 145, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.

Por conta do referido princípio, o aspecto quantitativo dos impostos deve ser graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Ademais, por conta da expressão “sempre que possível”, o constituinte estabeleceu, utilizando o advérbio “sempre”, um imperativo de destaque que deve nortear o legislador na regulamentação dos tributos.

Ocorre que, há um aparente conflito entre a extrafiscalidade ambiental, que se visa promover por meio do princípio do poluidor-pagador, e o princípio da capacidade contributiva, pois, para desestimular as condutas poluidoras, nem sempre haverá consonância entre a capacidade econômica do contribuinte e o valor da exação, mas sim, deverá a base de cálculo impositiva guardar relação direta com a capacidade poluidora do contribuinte. Corroborando a lição Ricardo Torres, ao tratar do assunto, asseverou:

A expressão “sempre que possível” permite que a capacidade contributiva e seus sub-princípios se ajustem às várias espécies de impostos, mas não admite que deixem de ser aplicados quando isso for possível. [...] De outra parte, a ressalva constitucional visa a compatibilizar a capacidade contributiva com a extrafiscalidade. Sempre que possível o legislador observará o princípio da capacidade econômica; mas, em certos casos, a seu prudente critério, poderá utilizar o imposto para atingir objetivos extrafiscais relacionados [...] com a proteção do meio ambiente (TORRES, 2013, p. 83).

Portanto, ao pensar na tributação ambiental propriamente dita, ou seja, aquela pautada na extrafiscalidade, tem-se como pressuposto lógico a compatibilização dos sobreditos princípios constitucionais, a fim de flexibilizar o princípio da capacidade contributiva, que deve nortear a fiscalidade, para os tributos de caráter preponderantemente extrafiscal.

Noutro giro, leciona a doutrina que, ao tratar de tributos ambientais, pode-se, em sentido amplo, incluir aqueles tributos ordinários, pensados

para o financiamento da máquina pública, que de algum modo utilize a destinação dos recursos ou promova, em algum grau, valores de preservação ambiental sem, com isso, necessidade de alteração da hipótese de incidência.

Em contrapartida, no que se refere aos tributos ambientais propriamente ditos, em sentido estrito, quais sejam, aqueles cuja materialidade decorre do fato que se visa desestimular, por guardar relação direta com a degradação do meio ambiente, tendo seu aspecto quantitativo pautado no princípio do poluidor-pagador, por meio de alíquotas e base de cálculo que permitam induzir comportamentos com nítido caráter promocional do meio ambiente.

O que é primordial é verificar que, pautando-se sobre a própria principiologia constitucional em vigor, a vontade política pode, sem a necessidade de alterações radicais no sistema constitucional tributário, construir uma estrutura fiscal pautada em alíquotas mais seletivas, capaz de se adequar as exigências do desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida dos brasileiros (TUPIASSU, 2006, p. 148).

Fixadas as premissas da tributação ambiental, por meio da extrafiscalidade e da compatibilização entre os princípios tributários e ambientais, vê-se que os tributos constituem em importante instrumento de proteção ambiental, para além da função meramente arrecadatória. Haja vista, a finalidade extrafiscal, capaz de induzir os agentes econômicos a realizarem condutas que protejam o meio ambiente, e, de igual sorte, desestimular ações e as práticas danosas.

3 COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIA E AMBIENTAL DO MUNICÍPIO

Conforme visto no item anterior, a tributação ambiental caracteriza-se por sua natureza extrafiscal, fundada nos princípios de política ambiental, visando à indução de comportamentos ambientalmente corretos, a partir da estipulação de tributos cuja regra matriz de incidência guarde relação de equivalência com os custos da reparação do ambiente, em face da conduta que se busca desincentivar.

Assim, a tributação ambiental se revela em face do rompimento do modelo clássico do tributo meramente arrecadatório, para conferir às exações um viés ecológico de finalidade social, em decorrência da extrafiscalidade, por meio da aplicação do princípio do poluidor-pagador, que visa à prevenção pautada na indução econômica da reeducação ambiental.

Essa releitura do fenômeno da tributação decorre da ponderação de valores ambientais, lastreados no próprio ordenamento jurídico, que ultrapassam a mera finalidade arrecadatória da norma tributária, considerada isoladamente, mas submete-se a Constituição e aos Princípios Gerais do Direito. Tratar-se-ia, segundo as lições de Karl Larenz, de um desenvolvimento (superador) do Direito que ultrapassa a lei (*extralegem*), mas na ordem jurídica vigente, portanto, *intra juris* (LARENZ, 1997).

Tendo em vista que o escopo deste trabalho se encontra no estudo da (in)admissibilidade dos tributos “verdadeiramente” ambientais municipais, faz-se necessário, antes de entrar no problema central da pesquisa, debruçar-se sobre a competência dos municípios outorgada pela Constituição Federal.

Antes de adentrar-se nas nuances, propriamente, da competência tributária atribuída aos Municípios, cumpre situar o referido ente no Estado Federado, haja vista sua legitimidade material e formal para regulamentar e atuar em questões de interesse local e, ainda, suplementar as legislações estaduais e federais, no que forem omissas.

O “interesse local” não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito (MACHADO, 2009, p. 389).

Com relação a competência material para preservação e defesa do meio ambiente, trata-se de competência comum aos entes federados, conforme preceitua o art. 225 da Constituição Federal. Diante da obrigação imposta pela Constituição Federal, o Município deve valer-se dos instrumentos que possam garantir e promover a defesa do meio-ambiente.

[...] o município detém o poder-dever de preservar o meio ambiente e combater a poluição, podendo valer-se da Tributação Ambiental como importante e eficiente instrumento condicionador de condutas dos particulares, direcionando-as em benefício do ambiente das cidades, promovendo o bem-estar social na forma do disposto no art. 225 da CF/88, ou seja, a sadia qualidade de vida no âmbito urbano, sendo o IPTU, um tributo potencial para esse fim (FOLMANN, 2002, p. 508).

Hely Meirelles leciona, ainda, que “o poder impositivo do município advém de sua autonomia financeira, estabelecida na Constituição da República, que lhe assegura a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais (art. 30, III)” (MEIRELLES,

2014, p. 150).

Assim sendo, impende ao ente municipal valer-se de sua competência tributária não, apenas, para incrementar a arrecadação para o custeio das despesas públicas, mas, também, valer-se dos tributos como um meio eficiente de promover a preservação do meio ambiente.

Nesse contexto, na visão de José Nabais:

[...] a tributação não constitui, em si mesma, um objetivo (isto é, um objetivo originário ou primário) do estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos (originários ou primários), actualmente consubstanciados em tarefas de estado de direito e de estado social, ou seja, em tarefas do estado de direito social. Um meio que, por um lado, pressupõe certo tipo de estado do ponto de vista de seu suporte financeiro – um estado fiscal – e, de outro, se traduz, atento ao seu actual carácter social na exigência de uma parte considerável do rendimento ou patrimônio, enquanto tais ou enquanto gastos ou consumidos na aquisição de bens ou serviços, dos seus cidadãos. É que não podendo o estado dar (realizar prestações sociais), sem antes receber (cobrar impostos), facilmente se compreende que, quanto menos ele confiar na autorresponsabilidade dos cidadãos relativa à fiscalização das suas necessidades (autossatisfação), mais se descarta do princípio da subsidiariedade, extremando-se num estado social paternalista preocupado, se não mesmo obcecado, no limite, com a realização da felicidade até o pormenor (que incluirá os tempos livres) dos indivíduos e, conseqüentemente, mais se onera a sua capacidade de prestação fiscal (NABAIS, 2009, p. 185-186).

Traçadas as nuances da competência tributária e ambiental outorgada pela Carta Magna aos municípios, passar-se-á à análise dos denominados tributos ambientais municipais.

3.1 Tributação ambiental municipal

Segundo Hely Meirelles, no sentido clássico e fiscal da tributação, “as rendas municipais constituem-se unicamente dos recursos financeiros obtidos a partir do poder impositivo do Município (tributos) ou da utilização de seus bens e serviços remunerada pelos usuários (preços)” (MEIRELLES, 2014, p. 152).

Consoante previsto no art. 145 da Constituição Federal, os tributos que o Município deve instituir são os impostos, taxas e contribuições de melhoria, podendo, ainda, conforme o art. 149-A, da mesma Carta, “[...] instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III”.

Conforme será visto, todas as espécies tributárias, impostos, taxas,

contribuições de melhoria etc. estão aptas a promover à proteção ambiental. Pois, em sentido amplo, a natureza ambiental dos tributos, contudo, pode se caracterizar tanto pelo destino das receitas arrecadadas, quanto pela finalidade extrafiscal desempenhada pela exação tributária.

Desse modo, consoante à doutrina de José Nabais, serão tidos como tributos ambientais impróprios, em sentido amplo e “falsos”, as exações tributárias que perseguirem, essencialmente, uma finalidade fiscal arrecadatória, ainda que considere aspectos de promoção ambiental para fins de estipulação do aspecto quantitativo do tributo ou da destinação do recurso.

E, no respeitante ao primeiro dos aspectos aludidos, isto é, no que concerne às finalidades dos tributos ambientais, podemos dizer que é hoje em dia relativamente consensual a ideia de dividir dicotomicamente esses tributos em duas espécies, pelo que ou são tributos ambientais em sentido estrito, técnico ou próprio, que prosseguem uma finalidade extrafiscal incentivante (*reine Lenkungssteuern*), ou são tributos ambientais em sentido amplo, atécnico ou impróprio, que visam uma finalidade reditícia (*reine Umweltfinanzierungsgaben*).

Sendo certo que apenas os primeiros, porque materializam de maneira directa ou imediata a política ecológica, são de considerar verdadeiros tributos ambientais, não passando os segundos, cujo objectivo é, como o dos tributos fiscais em geral, o de captar ou arrecadar receitas, ainda que estas estejam consignadas à realização da política ecológica, de falsos tributos ambientais. Com efeito, o que caracteriza a natureza ambiental dos tributos é o objectivo ou finalidade extrafiscal ecológica assumida pelo legislador ao criá-los e discipliná-los e não o destino ecológico das receitas proporcionadas pelos mesmos, pois este destino situa-se a jusante das correspondentes relações tributárias, inserindo-se na política de realização de despesas e não na política de obtenção de receitas fiscais (NABAIS, 2003, p. 32).

Nesse contexto, os tributos ambientais em sentido amplo, não tem sua materialidade necessariamente vinculadas a um fato ou conduta danosa ao meio ambiente, que se vise desestimular. São em verdade os tributos tradicionais, em sentido clássico (arrecadatório), com uma roupagem de proteção ambiental, seja por meio dos benefícios fiscais, incentivadores de determinadas condutas politicamente corretas ao meio ambiente, ou do aumento do aspecto quantitativo de condutas reprováveis ou, ainda, relativas a destinação das receitas provenientes da arrecadação dos referidos recursos.

[...] em sentido “impróprio” porque o objetivo é a captação de meios a utilizar na realização da política ecológica, eles serão, em princípio, tão ambientais quanto qualquer outro tributo que permita recolher meios financeiros para a prossecução do fim em causa. Só se distinguindo o seu contributo para o equilíbrio ecológico dos

impostos fiscais em geral quando, sem deixarem de apresentar como primeira finalidade a captação de receitas, e não o estímulo à adoção de condutas mais sustentáveis, tenham por objeto situações ou atividades que causem dano ao ambiente, internalizando as externalidades. Esta espécie de tributos relega, assim, para segundo plano aquela que deve ser a principal via de tratamento do problema ecológico: a prevenção (SOARES, 2002. p. 13-14).

A *contrario sensu*, serão tidos como tributos ambientais próprios, em sentido estrito e “verdadeiros”, as exações que norteadas pela extrafiscalidade, que visem induzir ou desincentivar condutas que causem prejuízos ao meio ambiente, a exemplo dos tributos cuja materialidade decorram de fatos poluidores (NABAIS, 2003).

O tributo como instrumento de intervenção ambiental, seja esta decorrente diretamente da finalidade extrafiscal (tributo ambiental em sentido estrito), ou seja decorrente dos efeitos indiretos das exações em sentido amplo, com vias a preservação do meio ambiente (destinação da arrecadação), ambos gozam de importante função promocional dos comportamentos desejáveis ao fomento do equilíbrio ecológico.

Em face das considerações supramencionadas, passa-se a analisar, considerando a competência tributária municipal, os tributos em espécie, tanto por meio da perspectiva de tributação ambiental em sentido amplo quanto em sentido estrito.

3.1.1 Impostos

No que se refere a competência municipal para a instituição dos impostos, há três diferentes exações: (a) Imposto sobre a propriedade predial territorial urbana (IPTU); (b) Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN); e (c) Imposto sobre a transmissão de bens imóveis por ato “*inter vivos*” (ITIV).

Pode-se descartar a existência de competência tributária ambiental municipal para a instituição de impostos em sentido próprio, na medida em que nenhum dos supramencionados tributos gozam da aptidão material para incidir sobre fatos deletérios ao meio ambiente.

Em que pese, no ordenamento jurídico pátrio somente a União Federal, poderia, com a competência residual, instituir, por meio de Lei Complementar, um imposto verdadeiramente ambiental, em sentido estrito.

Não obstante, ser inegável que os referidos impostos ambientais municipais, em sentido amplo, possam exercer para além da fiscalidade, uma importante missão na esfera de proteção ambiental.

Nesse sentido, importante trazer à baila tanto o IPTU progressivo no tempo⁵, promocional da função social da propriedade, que goza de importante função extrafiscal, haja vista que desestimula a manutenção de propriedade improdutivas, quanto o denominado “IPTU verde”, que visa, a partir da preservação ou da manutenção de áreas verdes, conceder benefícios fiscais para o contribuinte.

Apesar de não ser possível conceituar um benefício fiscal como um tributo, tal tipo de norma goza de função extrafiscal, na medida em que busca incentivar comportamentos por meio da concessão de vantagens de ordem econômica, ou seja, em que pese esses impostos estarem pautadas na fiscalidade e a destinação dos recursos ser em prol do erário municipal, sem vinculação de receita, eles têm, ainda que em menor nível, aptidão para estimular condutas benéficas ao meio ambiente.

Com relação a seletividade do ISSQN, pode o Município valer-se de sua implementação, para fomentar condutas ambientalmente aceitáveis, tanto por meio da desoneração de serviços quanto do aumento da alíquota para as atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente. Mas, conforme visto anteriormente, a concessão de estímulos por meio da legislação tributária não tem o condão de torná-lo um verdadeiro tributo ambiental. No entanto, pode assumir um papel importante na indução de comportamentos, desde que seja conciliado com o princípio do poluidor-pagador.

No que diz respeito ao ITIV, também, apenas sob a égide da regulamentação de benefícios fiscais, pode-se pensar em estimular condutas que de algum modo possam ser ecológicas, a exemplo de isenção para transferência de propriedades com finalidade de preservação ambiental, ou por sujeito que exerça atividade destinada a recuperação do meio ambiente.

El pago del impuesto ambiental, por sí solo, no repara jurídicamente la perturbación del equilibrio ecológico, sino que, jurídicamente también, y por así decirlo, lo consolida. Para que esto no ocurra, [...] sería preciso que el impuesto ambiental, fundado en principio quien contamina paga, sea un impuesto afectado a financiar, con el, el coste de una actividad pública purificadora o correctiva del efecto contaminador (TABOADA, 2005, p. 80).

Portanto, somente em sentido amplo, pode-se falar da competência municipal para criação de impostos ambientais, a partir da regulamentação de benefícios ou de gravames, sobre a base impositiva dos referidos tributos.

⁵ Cf. Art. 182, § 4º, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

3.1.2 Contribuições

A propósito das contribuições municipais, quais sejam, as contribuições de melhoria e a contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública, estas seguem os mesmos paradigmas acima traçados para os impostos ambientais municipais, posto que somente em sentido amplo é possível pensá-las como mecanismos voltados ao meio ambiente.

Regina Costa, ao tratar das contribuições de melhoria do ponto de vista ambiental, traça a seguinte conclusão:

Cremos que a contribuição de melhoria, outrossim, pode prestar-se à proteção ambiental. Pressuposto necessário para a sua exigência, a realização de obra pública que venha a provocar valorização imobiliária particular (CR, art. 145, III). Assim, se a obra pública voltar-se à preservação ambiental, como, por exemplo, a construção de um parque, poder-se exigir uma contribuição de melhoria “verde”. A absorção dessa plus-valia pelo Poder público, está atrelada ao custeio da obra, de modo que, em se tratando de meio ambiente urbano, a contribuição de melhoria pode revelar-se num expediente proficuo para fins urbanísticos (COSTA, 2003, p. 306).

Diante da bilateralidade inerente a contribuição de melhoria, visto que esta decorre de uma execução de obra pública que gera uma valorização do imóvel particular, que o Estado visa se refinar sobre os custos despendidos, apenas, imaginando que a obra esteja voltada a preservação do meio ambiente, ou recuperação de um ecossistema ambientalmente importante, é que poderia se pensar na função extrafiscal ambiental de tal espécie tributária.

Em que pese a contribuição de melhoria ser apta, em sentido amplo, a finalidade de proteção ambiental, conforme visto, além de pouco utilizada, goza das limitações supra e retro mencionadas no que se refere a extrafiscalidade.

Outra espécie tributária, criada a partir da Emenda Constitucional número 39, de 19 de dezembro de 2002, cuja redação acrescentou o art. 149-A a CRFB/88 instituindo a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP). Trata-se de um tributo vinculado, cujo objetivo é custear o fornecimento de energia, bem como, a manutenção, operação, instalação e melhoria dos equipamentos de iluminação pública municipal.

No que tange ao aspecto ambiental da COSIP, ainda que esta esteja voltada à fiscalidade, a fim de fazer frente ao custo pela utilização da energia elétrica utilizada pelos Municípios, pode ter como base de cálculo

valores atribuídos a faixas de consumo de energia elétrica do imóvel, o que per si, aumenta os custos pelo uso da energia elétrica, promovendo o princípio ambiental do usuário-pagador.

Outro aspecto ambiental relevante da COSIP, se revela na medida em que os Municípios devem buscar reduzir os custos decorrentes do consumo de energia elétrica, a fim de que os recursos arrecadados possam fazer frente aos custos do serviço de iluminação pública, o que em última análise favorece a conservação do meio ambiente.

Em ambas as espécies tributárias aqui tratadas, faz-se possível a instituição de leis que concedam benefícios fiscais, observando o grau de atuação dos contribuintes em favor do meio ambiente.

3.1.3 *Taxas*

Cumprir destacar que a taxa é uma espécie de tributo bilateral, de natureza contraprestacional, ou seja, decorre da realização de uma atividade estatal. Ademais, a referida espécie tributária tem sua arrecadação vinculada ao custo relativo do exercício do poder de polícia, ou do serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou colocados a sua disposição⁶.

O aspecto material do fato imponible da referida espécie tributária decorre por conta de “uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte”, que “pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia” (CARRAZZA, 1991, p. 243).

Tendo em vista a estrutura bilateral e sinalagmática, alguns autores entendem que as taxas são engessadas, e por conta disso, não seriam a espécie tributária mais adequada para a tributação ambiental.

As taxas ambientais recebem críticas no sentido de que têm pouca capacidade incentivadora, pelo fato de serem calculadas com base em valores muito reduzidos se comparados com o dano ambiental, o que as distancia do PPP. Por outro lado, o tributo também é considerado responsável pela venda de autorizações para poluir, uma vez que existe a possibilidade da cobrança de taxas pela autorização de exploração de recursos naturais e pela liberação de atividades potencialmente poluentes (MONTERO, 2014, p. 248-249).

Não obstante, conforme visto, a extrafiscalidade não é incompatível com o princípio da capacidade contributiva. Assim, é possível que, na exatidão ora analisada, seja a base de cálculo progressiva em razão da poluição

6 Conforme expresso no art. 145, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

e da atividade poluidora, bem como que no aspecto subjetivo recaia sobre o contribuinte poluidor. Sobre essa perspectiva, José Nabais sugere:

[...] no que especificamente aos tributos ambientais diz respeito, devemos começar por dizer que, *prima facie*, os tributos bilaterais ou taxas se apresentam mais propícios à internalização dos custos externos, como prescreve o princípio do poluidor-pagador, do que os tributos unilaterais ou impostos. Pois a tal internalização é inerente uma ideia de causa que só a figura das taxas está em condições de exprimir através da sua aptidão para imputar, de modo directo e rigoroso, um gravame à responsabilidade pela produção de custos externos susceptíveis de ser individualizados (NABAIS, 2003, p. 33).

Há possibilidade de conclusões diferentes acerca do mesmo fenómeno, na medida em que se extraem abstrações diferentes dos paradigmas postos, ou seja, dependendo da maneira como se utiliza o fundamento do paradigma para a explicação de um fato, pode-se chegar a resoluções completamente diferentes dos problemas, mas ambas coerentes com a teoria pressuposta (KUHN, 1998).

No entanto, parece mais adequada a diretriz esposada pelo autor português, na medida em que as taxas, justamente por conta da bilateralidade, podem mais eficazmente promover à internalização das externalidades negativas, pautadas no princípio do poluidor-pagador.

Em que pese a dificuldade metodológica de cálculo, por meio dessa espécie tributária pode-se diretamente valorar, de maneira específica e divisível, a responsabilidade pela produção de custos externos e os custos do Estado para resguardar o meio ambiente, de modo a desestimular as condutas tipicamente poluidoras. Nesse sentido, prossegue a lição de José Nabais:

Todavia, embora teoricamente sejam os tributos bilaterais ou taxas os tributos mais adequados à aplicação do princípio base do direito do ambiente, do princípio do poluidor-pagador, na prática há importantes obstáculos que impedem, e impedem de uma maneira eficaz, que assim seja. É que a divisibilidade do benefício proporcionado pelo Estado e demais entes públicos, que permitiria apurar a grandeza do pagamento a realizar pelo poluidor que dele beneficia, tendo em conta justamente a proporção em que esse benefício por ele é auferido, nem sempre se verifica quando estamos no domínio da protecção ou tutela do ambiente (NABAIS, 2003, p. 33).

Justamente em razão da bilateralidade, os custos para tais serviços serem executados serão calculados e devidos, conforme a responsabilidade do agente poluidor, a fim de desestimular tais condutas degradadoras dos ecossistemas, eis que os custos decorrentes da reparação devem ser muito

maiores do que os da prevenção ou da realização de outra conduta, que não esteja no suporte fático da exação.

A partir do espectro de atuação dos Municípios na seara ambiental, por meio de políticas públicas que visem à reparação e à prevenção dos bens ambientais protegidos, podem-se incluir na base de cálculo das taxas ambientais os custos da reparação do dano ambiental causado ou que se visa prevenir.

A partir das taxas ambientais de competência municipal, calculadas com base no custo da reparação e da prevenção de maneira extrafiscal, pautadas no intuito de indução da alteração de condutas potencialmente poluidoras, com base na intervenção na propriedade do contribuinte, por meio da taxação, eis que o tributo é uma forma de restrição da propriedade privada, é possível desestimular as condutas poluidoras, notadamente quanto menor for a arrecadação dessa exação.

A título de exemplo de uma taxa municipal, verdadeiramente ambiental, que prevê de maneira progressiva a cobrança, de acordo com o grau e capacidade poluidora do contribuinte, cita-se a taxa de licenciamento instituída pelo Município de Florianópolis, por meio da Lei Complementar n. 545 de 2015.

A referida lei, prevê no *caput* do art. 1º, como fato gerador, o custo do serviço de licenciamento prestado pelo município “de acordo com o potencial poluidor/degradador e o porte do empreendimento”, tendo como sujeito passivo da taxa, o responsável direto ou indireto pela atividade de interesse ambiental (art. 2º)⁷.

Não obstante o potencial extrafiscal das taxas, este é pouco explorado pelos Municípios, sendo mais comum a instituição de taxas de natureza fiscal sobre os custos do serviço de coleta, remoção e descarte dos resíduos sólidos (taxa de lixo), e as taxas decorrentes do licenciamento ambiental, pautadas no exercício do poder de polícia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estudo da tributação ambiental, verificou-se que o princípio da capacidade contributiva tem seu protagonismo deslocado, cedendo lugar para o princípio ambiental do poluidor-pagador.

A tributação ambiental surgiu, sob o prisma do princípio do poluidor-pagador exercendo uma função diferenciada, conhecida como extrafiscal,

⁷ Pimenta opina pela constitucionalidade da referida lei municipal (PIMENTA, 2020).

em detrimento da faceta tipicamente fiscal, arrecadatória.

Dessa correlação entre o tributo e o meio ambiente, viu-se no segundo item que o ente federado deve valer-se dos mecanismos inerentes a sua competência tributária, para legislar de modo a fomentar a preservação e a recuperação da natureza, valendo-se de importantes ferramentas do Direito Tributário, em caráter extrafiscal, visando promover a internalização das externalidades negativas.

O Estado, por meio das exações ambientais, pode desestimular a prática de condutas que degradem o meio ambiente. Nesse sentido, foi estudado, no nível de competência tributária municipal, a viabilidade legal da instituição dos tributos ambientais, avaliando-se a eficácia de cada espécie tributária na preservação do meio ambiente, em ordem municipal.

Observou-se que a materialidade das verdadeiras exações ambientais decorre do próprio fato que se visa coibir, sem constituir com isso, uma sanção por ato ilícito, eis que, a degradação do meio ambiente, pode ser lícita, e por conta disso tributada.

No item quarto, evidenciou-se que o dever de arcar com os custos das externalidades negativas no processo de produção, cujo fundamento é o princípio da solidariedade e do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações, será a tributação ambiental municipal, apresentada como importante instrumento garantidor e promocional da preservação do ambiente.

Neste estudo, considerou-se que os impostos e as contribuições municipais, apenas, em sentido amplo, e a partir da concessão de benefícios fiscais e da destinação da receita, são aptos a promoção do meio ambiente, ante a incompetência (constitucional) tributária municipal para a instituição dos impostos ou contribuições ambientais em sentido estrito.

Além da função extrafiscal, destacou-se, ainda em sentido amplo, a função arrecadatória das contribuições e dos impostos municipais, quanto a possibilidade de promover a proteção do meio ambiente, seja pela arrecadação e destinação das receitas quanto pela concessão de estímulos, a partir de incentivo fiscais, que visem a indução de comportamentos ambientalmente adequados.

A fim de responder o questionamento, acerca da possibilidade da instituição de uma tributação ambiental verdadeiramente ambiental, concluiu-se que, para alcançar a extrafiscalidade ambiental (*stricto sensu*), somente as taxas municipais são a espécie tributária apta para tal fim, pois a partir da correlação da bilateralidade e dos custos de prevenção e reparação da

natureza, o Município pode incluir na base de cálculo da exação os valores que seriam despendidos nos serviços de recuperação da degradação ambiental, apesar de não ser uma tarefa fácil, essa quantificação.

Para a instituição das taxas municipais, verdadeiramente ambientais, a materialidade da exação, passível de ser criada mediante lei municipal, deve fomentar, na extrafiscalidade (PPP), que o contribuinte busque meios alternativos, para reduzir a produção das externalidades negativas, eis que os custos de prevenção são bem menores do que os de reparação e do tributo, sendo o ideal, promover a não realização do fato gerador da exação, e consequentemente não gerar receita tributária.

Diante disso, os poluidores a fim de maximizar seus lucros, deverão se adequar a política ambiental de não contaminação ou de redução dos danos na medida do possível, a fim de pagar menos tributo, o que per si, fomenta o desenvolvimento de tecnologias limpas, bem como a adoção de práticas ou condutas que não degradem o meio ambiente, por parte dos contribuintes que visem aumentar sua receita operacional.

A tributação ambiental, pautada na extrafiscalidade, é uma novidade no Direito brasileiro. São necessários estudos mais profundos acerca da competência constitucional municipal, dos limites a sua utilização e da necessidade de aprimoramento legislativo. Este artigo não tem pretensão de esgotar o tema, mas apenas lançar as diretrizes da tributação municipal ambiental, a fim de promover a implementação das ideias suscitadas.

REFERÊNCIAS

AYDOS, E. L. P. *Tributação ambiental no Brasil: fundamentos e perspectivas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

BECKER, A. A. *Teoria geral do Direito Tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

CARRAZZA, R. A. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

COSTA, R. H. Tributação Ambiental. In: FREITAS, V. P. (org.) *Direito*

Ambiental em evolução. Curitiba: Juruá, 2003. p. 303-314.

DERANI, C. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DOMINGUES, J. M. *Direito Tributário e Meio Ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FLORIANÓPOLIS. Câmara Municipal de Florianópolis. *Lei Complementar Municipal n. 545 de 2015*. Dispõe sobre a Taxa de Licenciamento Ambiental, a Taxa de Prestação de Serviços Ambientais e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Municipal. Florianópolis: Câmara Municipal de Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2015/55/545/lei-complementar-n-545-2015-revoga-os-arts-2-4-5-6-8-9-e-os-anexos-i-e-ii-da-lei-complementar-n-206-de-2005-os-arts-5-6-10-e-os-anexos-ii-e-iv-da-lei-complementar-n-376-de-2010-e-dispoe-sobre-a-taxa-de-licenciamento-ambiental-a-taxa-de-prestacao-de-servicos-ambientais-e-a-taxa-de-controle-e-fiscalizacao-ambiental-municipal>. Acesso em: 2 nov. 2020.

FOLMANN, M. IPTU e tributação ambiental: uma visão sob o enfoque constitucional e tributário. In: PEIXOTO, M. M. *IPTU: aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002. p. 503-521.

KIRCHHOF, P. *Tributação no Estado Constitucional*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

KUHN, T. *A estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LARENZ, K. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1997.

MACHADO, P. A. L.. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MOLINA, P. M. H. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

MONTERO, C. E. P. *Tributação ambiental: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014.

NABAIS, J. C. Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Lisboa, ano VI, n. 12, p. 23-42, 2003. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8603/3/2.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 25 out. 2020.

NABAIS, J. C. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.

NUNES, C. S. *Direito Tributário e meio ambiente*. São Paulo: Dialética, 2005.

PIMENTA, P. R. L. *Direito Ambiental Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RODRIGUES, M. A. *Elementos de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SOARES, C. D. *O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.

TABOADA, C. P. El principio ‘quien contamina paga’y el principio de capacidad económica. In: TÔRRES, H. T. (Org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 79-95.

TORRES, R. L. A política industrial da era Vargas e a Constituição de 1988. In: SANTI, E. M. D. (Coord.). *Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

TORRES, R. L. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19. ed. São Paulo: Renovar, 2013.

TUPIASSU, L. V. C. *Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

Artigo recebido em: 23/07/2020.

Artigo aceito em: 08/10/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

OLIVEIRA, J. C.; FERNANDEZ FILHO, L. A. A. Tributação ambiental municipal: (in)admissibilidade no ordenamento jurídico brasileiro. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p.199-221, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1919>. Acesso em: dia mês. ano.

O ACORDO DE ESCAZÚ/2018 COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA AMBIENTAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Girolamo Domenico Treccani¹

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Olinda Magno Pinheiro²

Universidade Federal do Pará (UFPA)

RESUMO

Este estudo busca analisar, na ótica do referencial teórico de um Estado Democrático, a importância da ratificação do Acordo de Escazú/2018, sobretudo para garantir a democracia ambiental brasileira. Assim, traçaram-se considerações teóricas por meio de pesquisa bibliográfica e documental e do método dedutivo. Buscou-se responder à seguinte problemática: em que medida o diálogo das fontes de Direito Interno e Internacional pode contribuir para o fortalecimento da democracia ambiental e para a defesa dos direitos humanos relacionados ao meio ambiente? A hipótese defendida é de que, diante das constantes violações de direitos humanos sofridas pelas populações atingidas por danos ambientais e pelos defensores do meio ambiente, é preciso incorporar no ordenamento jurídico brasileiro mecanismos da seara internacional, os quais, somados aos instrumentos já dispostos na legislação brasileira, contribuam para o fortalecimento da participação democrática dos cidadãos em defesa do meio ambiente saudável. Com isso, pode-se concluir pela importante contribuição que poderá ser agregada ao ordenamento jurídico nacional com a ratificação desse acordo pelo Brasil, pois, ao disciplinar a tríade dos direitos de acesso ambiental – acesso à informação ambiental, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais –, traz em seu texto instrumentos hábeis para o fortalecimento e a defesa da democracia ambiental e dos direitos humanos.

¹ Pós-Doutorado na Università Degli Studi di Trento e na Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental pela UFPA. Mestre em Direito pela UFPA. Graduado em Direito pela UFPA. Professor de Direito Agroambiental da Graduação e Pós-Graduação em Direito da UFPA. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDH/UFPA). Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4639-9881> / e-mail: girolamo@ufpa.br

² Doutoranda em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela UFPA. Mestre em Direito e Instituições Jurídico-políticas pela UFPA. Graduada em Direito pela UFPA. Professora adjunta da Graduação em Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5067-3586> / e-mail: ompmagno@yahoo.com

Palavras-chave: Acordo de Escazú; democracia ambiental; direitos de acesso ambiental; direitos humanos; meio ambiente.

THE ESCAZÚ AGREEMENT/2018 AS INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS IN BRAZIL

ABSTRACT

From the perspective of a Democratic State's theoretical framework, this study analyses the importance of ratifying the Escazú Agreement – 2018, specially, to guarantee Brazilian environmental democracy. Theoretical considerations were traced through bibliographical and documentary research, using the deductive method. The study seeks to answer the following question: to what extent can the dialogue between sources of domestic and international law contribute to the strengthening of environmental democracy and the defense of human rights related to the environment? The defended hypothesis is that given the constant human rights violations suffered by populations affected by environmental damage and by environmental defenders, the incorporation of mechanisms from the international sector, together with the instruments already provided for in our legislation, should contribute to strengthening the democratic participation of citizens in defense of a healthy environment. It can therefore be concluded that, with the ratification of this Agreement by Brazil, an important contribution could be added to the national legal system, which in turn could discipline access to the triad of environmental rights: access to environmental information, public participation and access to justice in environmental matters. The Agreement contains skillful instruments for the strengthening and defense of environmental democracy and human rights.

Keywords: *environment; environmental access rights; environmental democracy; Escazú Agreement; human rights.*

INTRODUÇÃO

O efetivo exercício dos direitos de acesso ambiental em sua tríplice dimensão, a saber: direito de acesso à informação ambiental, à participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais, outrora já mencionados em alguns instrumentos legais no Direito interno e internacional, firmam-se como assuntos recorrentes na atualidade, principalmente após a adoção do Acordo de Escazú (Costa Rica) em 2018. Apesar de esse acordo estar ainda pendente de ratificação pelo Brasil, a seara dos direitos de acesso ambiental já despontava, ainda que de maneira pontual, em alguns documentos internacionais como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e a Convenção de Aarhus (1998), vigente para a União Europeia e seus Estados-membros.

Hodiernamente, nota-se um perfeito entrosamento no debate sobre a importância de resguardar e promover o exercício desses direitos de acesso, não apenas pelos cidadãos individualmente, mas, também, por todos os atores que integram o debate e a defesa do meio ambiente. Na atualidade, o exercício da democracia ambiental deve ser considerado um compromisso global da humanidade em manter e preservar o meio ambiente, incluindo todas as espécies vivas e não vivas e todos os elementos que integram a “mãe natureza”. Essa preocupação não se esgota na geração atual, mas atinge, também, as futuras gerações.

É preciso estar consciente de que o meio ambiente saudável é um direito humano fundamental cuja autonomia não desqualifica sua inter-relação e sua interdependência com os demais direitos humanos, em especial a qualidade de vida, conforme pactuado desde a Convenção de Estocolmo (1972), como também em outros documentos internacionais que se alinham a essa diretiva. Por sua vez, no Direito Nacional, o *caput* do art. 225 da Carta Constitucional de 1988 ratifica essa indissociabilidade entre os direitos humanos e os direitos-deveres relacionados ao gozo e à defesa do meio ambiente saudável.

Nesse lastro, foi importante analisar, neste trabalho, que o desenvolvimento do Direito Ambiental, na seara do Direito Internacional, alcançou novas dimensões a partir da estreita sintonia entre a luta pelos direitos humanos e a defesa do direito ao meio ambiente saudável. Assim, defende-se a hipótese de que, diante das constantes violações de direitos humanos perpetradas contra as populações atingidas por danos ambientais e, também, contra os defensores do meio ambiente, a incorporação de mecanismos

da seara internacional ao Direito Interno venha fortalecer a participação democrática de todos os cidadãos na defesa do meio ambiente saudável.

Assim, seguiu-se problematizando nesta pesquisa: em que medida o diálogo das fontes de Direito Interno e Internacional pode contribuir para o fortalecimento da democracia ambiental e a defesa dos direitos humanos relacionados ao meio ambiente? Instrumentos legislativos como a Convenção de Aarhus (1998), vigente para a União Europeia, e a adoção do Acordo de Escazú (2018) para América Latina e Caribe, são considerados grandes referenciais que ressaltam a importância do fortalecimento das garantias referentes ao exercício dos direitos de acesso em seus três pilares, tanto em nível interno como internacional, para os Estados pactuantes, além de trazer à tona o necessário debate sobre a ampla participação dos cidadãos, dos Estados e de toda a comunidade internacional nos assuntos referentes à defesa do meio ambiente, representando, assim, o mais amplo sustentáculo para a democracia ambiental.

Por meio da pesquisa bibliográfica e documental com uso do método dedutivo, buscou-se traçar algumas reflexões sobre a importância da efetivação no plano internacional e nacional dos direitos de acesso ambiental e seu alinhamento com a defesa dos direitos humanos, em especial para a defesa daqueles considerados vulneráveis e dos defensores de direitos humanos ambientais, com um olhar a partir da perspectiva do Estado brasileiro. Nesse mister, concluiu-se pela necessária ratificação pelo Brasil do Acordo de Escazú (2018), considerando seu perfeito alinhamento com a legislação nacional, buscando, assim, avançar rumo a um Estado Democrático de Direito sob os auspícios de uma democracia ambiental forte e coerente, conforme preceituam a Carta Constitucional de 1988 e os documentos internacionais de direitos humanos e ambientais.

1 A CONTRIBUIÇÃO DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS PARA A SISTEMATIZAÇÃO DOS DIREITOS DE ACESSO AMBIENTAL

Ao mencionar os direitos de acesso ambiental, é importante destacar que estes têm nomenclatura diversificada e que podem ser denominados, ainda, conforme preceituam Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 464), “direitos procedimentais, direitos ambientais de acesso ou direitos ambientais de participação³”. Nesse diapasão, não se pode afirmar que os direitos de

³ Neste trabalho optou-se pela nomenclatura de direitos de acesso ambiental, conforme preceitua

acesso ambiental tratam de uma categoria específica de direitos, visto que são efetivados por meio de diversos mecanismos e instrumentos jurídicos inseridos em várias legislações, tanto ambientais como de direitos humanos.

Assim como a Declaração Universal de 1948 foi um marco para a construção do que se compreende atualmente como direitos humanos, principalmente no que se refere à universalidade e à indivisibilidade desses direitos, a Convenção de Estocolmo (1972) trouxe como legado não apenas o fato de produzir o primeiro documento internacional a referendar o meio ambiente como um direito humano, mas, também, por ser um marco para que os Estados adequassem suas legislações e alinhassem seus mecanismos de defesa e proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Isso veio contribuir fortemente para a mudança no próprio perfil do Direito Ambiental, que exigiria uma sistematização menos fragmentada nas legislações. Esse novo perfil legislativo trouxe para as constituições dos Estados não somente a necessidade de sistematizar regras atinentes à proteção do meio ambiente saudável, mas também que o referendassem como um direito humano fundamental.

No Direito Internacional, novas diretrizes passaram a ser observadas a partir do crescimento dos problemas ambientais, que não estariam mais concentrados apenas na preocupação com a poluição ou os danos à camada de ozônio, e surgem hodiernamente novas demandas, inclusive aquelas advindas dos danos causados pelos chamados desastres ambientais, capazes de ocasionar danos ambientais transfronteiriços que, conforme a extensão ou a complexidade dos danos causados ao meio ambiente, exigem novos posicionamentos e medidas a serem adotadas e discutidas, não apenas por cada Estado Nacional isoladamente, mas por toda a coletividade mundial. Com isso, grupos sociais como as populações tradicionais, refugiados, deslocados ambientais, ONGs, associações e movimentos sociais, que até então ficavam à margem de certas discussões, passaram a participar diretamente da gestão dos conflitos ambientais e da apresentação de propostas que consolidam a efetiva participação popular e combatem as causas das mudanças climáticas provocadas por um modelo de desenvolvimento predador e excludente.

No que tange aos direitos de acesso ambiental, a Convenção de Aarhus (1998) foi o primeiro documento internacional a disciplinar a tríade desses

a definição do Acordo de Escazú, em seu art. 2º, *a*: “entende-se o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais” (CEPAL, 2018, p. 14).

direitos, ou seja, acesso à informação ambiental, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais, conforme preceituado no Princípio X da Convenção Rio-92⁴. A Convenção de Aarhus (1998), apesar de ser uma norma que regulamenta condutas presentes na Comunidade Europeia, que apresenta realidades bem diferenciadas da América Latina em vários aspectos, foi de grande valia para a sistematização do Acordo de Escazú/2018, principalmente no que se refere a atribuir um caráter global, humanista e solidário para a defesa do meio ambiente, além de considerar os direitos de acesso ambiental elementos fundamentais para a consecução desses objetivos, conforme observado em seu art. 1º:

OBJETIVOS

De forma a contribuir para a proteção do direito que qualquer indivíduo, das gerações atuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada parte garantirá os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de acordo com as disposições desta Convenção (ONU, 1998).

Seguindo esse patamar, o Acordo de Escazú/2018 traz, desde sua concepção até sua adoção, em 4 de março de 2018, o mais amplo debate sobre os mecanismos e propostas concretas de efetivação da democracia ambiental, que, apesar de ainda não terem sido totalmente delineadas, podem ser consideradas metas a serem construídas por toda a comunidade internacional. Atualmente, é impossível pensar em garantia de direitos humanos, em especial os que se referem à qualidade de vida no planeta, sem a mais ampla participação em prol da proteção do meio ambiente em sua totalidade.

Em seus 26 artigos, o Acordo de Escazú/2018 destaca-se como o primeiro documento internacional juridicamente vinculante para o Brasil e o primeiro do mundo a tratar especificamente sobre os defensores dos direitos humanos em assuntos ambientais (art. 9º), além de trazer especial preocupação com as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade (art. 2º, e). Portanto, pode ser considerado um autêntico tratado de direitos humanos, conforme descreveu Alicia Bárcena ao prefaciá-lo: “Este Acordo Regional é um instrumento jurídico pioneiro em matéria de proteção ambiental, mas também é um tratado de direitos humanos. Seus

4 O princípio X da ECO-92, dispõe: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações a disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo de todos a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos” (ONU, 1992).

principais beneficiários são a população da nossa região, em particular, os grupos e comunidades mais vulneráveis” (BÁRCENA, 2018, p. 7).

2 UM OLHAR A PARTIR DA PERSPECTIVA DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO ECOLÓGICO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL

É inegável que o Estado Democrático de Direito Brasileiro, tomando como referência a Constituição de 1988, apresenta fortes características de um Estado de Direito Ambiental, com contornos democrático-participativos bem delineados no *caput* do art. 225⁵, ao atribuir o dever de defesa e preservação do meio ambiente saudável ao poder público e a toda a coletividade. Benjamin (2008, p. 67), ao analisar as características de constituições ambientais como a brasileira, destaca:

O Direito Ambiental – constitucionalizado ou não – é uma disciplina profundamente dependente da liberdade de participação pública e do fluxo permanente desimpedido de informações de toda ordem. Em regimes ditatoriais ou autoritários, a norma ambiental não vinga, permanecendo na melhor das hipóteses, em processo de hibernação letárgica, a espera de tempos mais propícios à sua implementação, como se deu com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, até a consolidação democrática (política e do acesso à justiça) do país em 1988.

É importante destacar, nesse cenário jusambientalista, uma nova perspectiva ecológica em comento, também chamada de Estado de Direito Ambiental ou, numa versão mais recente, Estado Ecológico de Direito, que, acima de tudo, não se contrapõe ao Estado Democrático de Direito, pelo contrário, vem agregar valores de proteção à natureza em todos os seus componentes, não enxergando os bens ou recursos ambientais apenas como recursos inesgotáveis a serviço da espécie humana (visão antropocêntrica), trazendo a lume a possibilidade de atribuir personalidade e direitos à natureza (perspectiva ecocêntrica). Nesse contexto, esclarece Aragão (2017, p. 22):

O Estado Ecológico de Direito, pauta-se por um conjunto de normas, princípios e estratégias jurídicas necessárias para garantir a preservação de um conjunto de condições de funcionamento do sistema terrestre que tornam o Planeta terra um espaço seguro, para o homem e os restantes seres vivos. A promoção da segurança e da prosperidade humana dentro do espaço operacional seguro é essencial para a

5 O *caput* do art. 225 da CF/88, dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

manutenção da resiliência socioecológica e para a realização dos objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Essa perspectiva ecológica estaria sendo representada pela constituição do Equador (2008), ao garantir direitos próprios à natureza, ou “Pacha Mama”, como direitos à existência, à regeneração e à restauração de seus ciclos vitais, entre outros (art. 71)⁶, além de seu caráter democrático em relação à defesa do meio ambiente, conforme se pode ver: “[...] toda pessoa, comunidade, povo ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza [...]” (ECUADOR, 2008, tradução livre).

Outro referencial nessa seara é a Constituição da Bolívia (2009), que, mesmo não reconhecendo direitos à natureza, destaca em seu preâmbulo a grandeza da Mãe Terra e seus elementos, sempre em perfeita interação com o homem, além de consagrar o pluralismo jurídico e a pluralidade étnico-cultural em seu texto, conforme se observa em seu art. 3º: “A nação Boliviana é formada por todas as bolivianas e bolivianos, nações e povos nativos indígenas e camponeses e as comunidades interculturais e afro-bolivianas que juntas constituem o povo boliviano”⁷ (BOLÍVIA, 2009, tradução livre).

Por certo, a legislação nacional ainda não alcançou um patamar avançado em atribuir direitos intrínsecos à natureza sem dissociá-los completamente de uma visão de natureza a serviço do bem-estar e da saúde humana, porém, a exegese da Carta Constitucional não está fechada para uma interpretação mais ampliada. Isso pode ser observado no próprio art. 225 e seus parágrafos, que, ao tutelarem os processos ecológicos, as espécies e ecossistemas⁸, trazem abertura hermenêutica e possibilidade de mitigar essa visão antropocêntrica atribuída a maioria das legislações ambientais (BRASIL, 1988).

6 “La naturaliza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento e regeneración de sus ciclos vitales, estructuras, funciones y procesos evolutivos. [...] Toda persona comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública em cumplimiento de los derechos de la naturaleza [...]” (ECUADOR, 2008).

7 “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que em conjunto constituyen el pueblo boliviano” (BOLÍVIA, 2009).

8 Pode-se destacar, ainda no art. 225 [...]:

§1º para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...]; V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; [...]; VII- proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

É, importante nesse contexto, destacar a contribuição para essa perspectiva ecologizada trazida pela produção jurisprudencial dos tribunais nacionais⁹ e de cortes internacionais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), ao sistematizarem decisões que garantem direitos às demais espécies não humanas. Ainda na seara internacional, é fundamental citar a magistral interpretação trazida pela Opinião Consultiva n. 23/2017, exarada pela CIDH, com destaque para o fato de a violação dos direitos ambientais poder ser fundamentada por força do art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH – CIDH, 1969), além de considerar, no § 62, o direito ao meio ambiente saudável como um direito humano autônomo, suscetível de tutela a seus componentes¹⁰.

Na jurisprudência nacional, tem-se observado, em algumas decisões, certo alinhamento para garantia de direitos, em especial aos animais¹¹, como no REsp. 1.797.175/SP, que garantiu a guarda de uma ave a sua requerente, que já convivia com ela em sua residência havia 23 anos. Entre os fundamentos do voto do Relator, Ministro Og Fernandes, destacam-se a extensão da dignidade humana a uma dimensão ecológica e a garantia dos direitos aos animais, conforme reconheceu o ministro em seu voto:

IV – Da perspectiva ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana e do reconhecimento dos animais não humanos como sujeitos de direitos. [...] Pondera que a retirada do animal silvestre depois de largo período de domesticação implica, inclusive, violação dos direitos do próprio animal. No ponto cumpre destacar que a abordagem ecológica da legislação brasileira justifica-se em razão da importância que a qualidade, o equilíbrio, e a segurança ambiental têm para o desfrute, a tutela e a promoção dos direitos fundamentais [...] (BRASIL, 2019a).

Nesse cenário, é importante defender que a perspectiva de um Estado ecológico tem muito a contribuir para o Estado Democrático com viés

9 Como exemplo, ainda, na América Latina destaca-se a Decisão T-622/16, do Tribunal Constitucional Colombiano ao reconhecer ao Rio Atrato, sua bacia e seus afluentes, como ente sujeito de direitos, em que o Estado e as comunidades étnicas seriam responsáveis pela garantia e defesa desses direitos (COLOMBIA, 2016).

10 No original: “Esta Corte considera importante ressaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos em sí mismos, aún em ausência de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. [...]” (CIDH, 2017).

11 Outras decisões também abriram precedentes para essa perspectiva ecocêntrica, como a ADI. 1856/RJ, que declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual Fluminense n. 2.895/98, que disciplinava exposições e competições entre aves das “raças combatentes”, considerada, então, uma prática criminosa, que estimulava o cometimento de atos de crueldade contra os “galos de briga” (BRASIL, 2011b). No mesmo sentido, o Recurso Extraordinário n. 153.531/SC, “ao considerar a farra do boi como discrepante da Norma Constitucional, ainda que exista a obrigação do Estado em garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 1997).

protecionista ao meio ambiente ainda muito fragilizado, já que dificilmente se pode pensar em construir uma democracia ambiental sem uma estrutura jurídico-democrática que a legitime e lhe dê efetividade, pois é certo que existem vários entraves a serem superados, como uma fraca política de educação ambiental, descrença nas instituições públicas que atuam na gestão do meio ambiente, além do desconhecimento pela maioria da população de instrumentos de participação política, por exemplo, as audiências públicas, a participação em conselhos populares etc. Nesse sentido, comenta Krell (2017, p. 45):

Como o Estado Ambiental também “aponta para novas formas de participação política sugestivamente condensadas na expressão “democracia sustentada”, ainda é difícil imaginar a implantação de tais medidas no Brasil, onde a maioria da população não tem o costume de reivindicar e exercer os seus direitos de participar na elaboração de planos diretores ou leis de zoneamento, de frequentar audiências públicas sobre estudos de impacto ambiental de projetos que envolvem os seus interesses ou de direcionar o seu voto em de propostas políticas mais sustentáveis.

Assim, diante de um cenário adverso, a própria ideia de democracia ambiental fica solapada, pois a sociedade precisa compreender e exercer novas dimensões de cidadania que não se resumem apenas a eleger representantes ou ser elegível. Diante desse contexto, o próprio cenário político, econômico e social no Estado Brasileiro está em déficit, pois ainda é incapaz de garantir direitos fundamentais básicos à maioria da população, o que contribui fortemente para a desestabilização e o descrédito da maioria da população em relação às instituições públicas.

Esses fatores contribuem em demasia para o esvaziamento dos espaços de debate, além de afetar diretamente a autodeterminação e o sentimento de pertencimento de determinados grupos, que já se encontram em situação de exclusão político-social, além da forte suscetibilidade desses cidadãos de serem potenciais vítimas das injustiças e dos danos ambientais. Com relação às novas dimensões de cidadania, destaca Guerra (2017, p. 381) que: “Em suma, a cidadania não é um dado, mas um construído pelos próprios cidadãos em suas dimensões civil, política, social, jurídica e econômica, cultural, entre outras”. Logo, a violação de qualquer uma dessas dimensões da cidadania trará um déficit para os cidadãos, afetando a garantia de direitos básicos, inclusive aqueles ligados ao meio ambiente saudável.

3 O ACORDO DE ESCAZÚ/2018: ESTREITANDO LAÇOS ENTRE A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E A DEMOCRACIA AMBIENTAL

Enfim, no dia 22 de abril de 2021, entrou em vigor o Acordo de Escazú/2018, conforme preceituam os requisitos de seu art. 22¹². Considerando que até janeiro de 2021 24 países assinaram e 12 depositaram seus instrumentos de ratificação¹³, o Brasil, até o momento, não depositou seu instrumento de ratificação, o que seria de suma importância para consolidar o estreitamento jurídico internacional do ordenamento interno no que se refere a uma política de defesa ambiental que respeite a mais ampla participação de toda a sociedade, respaldada na transparência e na tempestividade das informações ambientais prestadas a toda a coletividade.

Reforça-se que o mérito do Acordo de Escazú vai além de estabelecer mecanismos que visem à efetivação do tripé da democracia ambiental na atualidade, a saber: (1) acesso à informação (art. 5); (2) participação pública nos processos de tomada de decisão (art. 7); e (3) acesso à justiça em questões ambientais (art. 8). O acordo destaca-se também, por toda a preocupação que houve em sua sistematização de trazer a lume conceitos estruturais, princípios, estabelecimento de metas pelos Estados para o cumprimento dos objetivos propostos e, principalmente, seu caráter humanista, ao colocar em destaque a preocupação com as pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive conceituando-os para os fins desse acordo:

Artigo 2

[...]

Definições

[...]

e) por “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade” entende-se aquelas pessoas ou grupos que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso reconhecidos no presente Acordo, pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Parte em conformidade com suas obrigações internacionais (CEPAL, 2018, p. 15).

Vale destacar que, nesse acordo, para cada direito de acesso há, concomitantemente, uma cláusula especial, visando dar tratamento diferenciado a essas pessoas ou grupos vulneráveis. Na atualidade, percebe-se

12 “O presente Acordo entrará em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data em que tiver sido depositado o décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão” (CEPAL, 2018).

13 Os países que ratificaram o Acordo de Escazú até janeiro de 2021 foram: Antígua e Barbuda, Bolívia, Equador, Nicarágua, Guyana, Panamá, San Vicente y Las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lúcia, Uruguai, Argentina e México (CEPAL, 2021).

a importância de garantir essa tutela jurídico-social diferenciada, em face das mais variadas mazelas enfrentadas pelos seres humanos no planeta, inclusive na seara ambiental, como é o caso dos deslocados ou refugiados ambientais, que fogem ou são expulsos de seus países por força dos desastres naturais ou ambientais, estes últimos causados, principalmente, pela inserção dos empreendimentos capitalistas sobre o meio ambiente, causando a destruição dos modos de vida dessas populações, como nos muitos exemplos do Brasil, entre eles, os desastres socioambientais de Mariana (2015) e Brumadinho (2019).

Lamentavelmente, a realidade no Brasil não é diferente de várias regiões do planeta, visto que há, aqui, um grande contingente populacional em localidades que são diariamente subjugadas e expostas a riscos, conflitos e danos ambientais, seja na cidade ou no campo, inclusive, as populações tradicionais¹⁴ e os povos indígenas. Essas populações também são vitimizadas no Brasil das mais variadas maneiras (assassinatos, expulsões, invasões de seus territórios, morosidade nos processos demarcatórios de suas terras etc.). Essas situações colocam o país no triste destaque de ser um grande catalisador em números de conflitos socioambientais, das mais variadas espécies. Com relação aos conflitos socioambientais, Little (2001, p. 108-113, grifo nosso) classifica-os em:

(1) **os conflitos em torno do controle sobre os recursos naturais**, [...] Geralmente, os conflitos relacionados aos recursos naturais são sobre as terras que contêm tais recursos e, portanto, entre os grupos humanos que reivindicam essas terras como seu território de moradia e vivência. (2) **os conflitos em torno dos impactos ambientais e sociais gerados pela ação humana e natural**, [...] essas situações provocam problemas tanto pelas ameaças à saúde dos afetados quanto pela injustiça da ação. Podemos identificar três subtipos básicos de impacto negativo: contaminação do meio ambiente, esgotamento dos recursos naturais e degradação dos ecossistemas; (3) **os conflitos em torno do uso dos conhecimentos ambientais**. [...] cada grupo social tem conhecimentos ambientais específicos que utiliza para se adaptar a seu ambiente e para o desenvolvimento de sua tecnologia. Nesta categoria podemos identificar: conflitos entre grupos sociais ao redor da percepção de risco, conflitos envolvendo o controle formal dos conhecimentos ambientais e conflitos em torno dos lugares sagrados.

Assim, novas frentes de resistência têm sido e devem ser abertas, principalmente no que se refere a exigir o cumprimento de direitos que já

¹⁴ No Brasil, o Decreto n. 6.040/2007, em seu art. 3º, I, define: “I – Povos e comunidades tradicionais grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (BRASIL, 2007).

estão garantidos na legislação interna e nos documentos internacionais. Com isso, a própria concepção de vulnerabilidade deve ser ampliada, já que, atualmente, ela não diz respeito somente à questão econômica, conforme definiram as *Regras de Brasília sobre acesso à justiça ao definir pessoas em condições de vulnerabilidade*: “aquelas que por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico” (CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 5).

Ainda com relação aos principais méritos do Acordo de Escazú/2018, há a garantia de ser o primeiro acordo internacional a tratar especificamente dos defensores de direitos humanos em questões ambientais (art. 9), seja individualmente ou em grupos, convocando os Estados a tutelar e garantir a proteção aos direitos humanos dessas pessoas, além de propiciar-lhes o exercício pleno dos direitos de acesso. Destaca-se no art. 9, 3: “Cada Parte tomará medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no presente Acordo”.

Essa inserção de proteção específica aos defensores de direitos humanos pode ser considerada de grande relevância para o caráter humanista e protecionista desse acordo, tão necessário diante do contexto trazido pela crise ambiental que se instaura globalmente, inclusive, gerando massivamente violações a direitos, que estão relacionados direta e indiretamente ao exercício do direito humano ao meio ambiente saudável. Considera-se que a crise ambiental é agravada por vários fatores, em especial, pelas desigualdades no uso e no gozo dos bens ambientais, como também pela desigualdade na distribuição dos riscos e efeitos negativos causados pela degradação ambiental, ensejando as chamadas “injustiças ambientais”. Nesse aspecto, no caso do Brasil, as características das lutas por justiça ambiental, segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 146-147), devem combinar:

- 1 A defesa dos direitos a ambientes culturalmente específicos – comunidades tradicionais situadas na fronteira de expansão das atividades capitalistas de mercado.
- 2 A defesa dos direitos a uma proteção ambiental equânime contra segregação socioterritorial e a desigualdade ambiental promovidas pelo mercado.
- 3 A defesa dos direitos de acesso equânime aos recursos ambientais contra a

concentração das terras férteis, das águas e do solo seguro nas mãos dos fortes interesses econômicos do mercado.

4 A defesa dos direitos das populações futuras. Como os representantes dos movimentos fazem logicamente a articulação entre lutas presentes e “direitos futuros”? Propondo a interrupção dos mecanismos de transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os mais pobres.

Defender a ratificação do Acordo de Escazú é, acima de tudo, admitir que a realidade brasileira não destoa da de outros países da América Latina e do Caribe, pois ainda se tem uma caótica estrutura estatal, que efetivamente não garante os direitos humanos em todos os aspectos, inclusive aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, e isso vem atingindo tanto as vítimas da degradação ambiental como aqueles que se lançam na defesa desses direitos.

Nesse sentido, a ONG internacional Global Witness documentou, em seu relatório anual, que, em 2019, ocorreram 212 homicídios de defensores da terra e do meio ambiente no mundo, sendo que 2/3 desses assassinatos ocorreram na América Latina. O Brasil ficou na terceira posição, com 24 assassinatos, atrás apenas da Colômbia (64) e das Filipinas, com 64 e 43 assassinatos, respectivamente (GLOBAL WITNESS, 2019).

Ainda referente ao ano de 2019, o relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT) divulgou que, naquele ano, o Brasil registrou cerca de 1.833 conflitos no campo, os quais variavam entre disputas por terra, disputas por água e conflitos trabalhistas. Além disso, foram contabilizados 32 assassinatos, 30 tentativas de assassinatos e 201 ameaças de morte, todos advindos desses conflitos. Outro fato lamentável é o aumento da violência contra os povos indígenas: foram perpetrados nove assassinatos, sendo sete contra lideranças indígenas (CPT, 2020).

Diante desse cenário de violência contra os defensores de direitos humanos, este artigo adotou como recorte aqueles ligados à questão ambiental, mas que constantemente envolvem a disputa pelos recursos naturais e a ocupação de terras ou territórios. Os dados referentes a 2020 (CPT, 2021) demonstraram um aumento significativo dessas ocorrências: foram registrados 1.608 casos de violência contra a ocupação e a posse, atingindo cerca de 171.968 famílias. Infelizmente, na modalidade de conflito chamada de “invasão de territórios”, do total de 178 ocorrências registradas até 27 de novembro 2020, os indígenas representam o grupo que mais foi vitimizado (54,5%), seguido pelas famílias quilombolas (11,8%) e pelos posseiros (11,2%).

Uma das principais contribuições para esse aumento de casos de violações aos direitos humanos e à natureza no Brasil advém das políticas de governo adotadas, sobretudo no último biênio, que tentam desenfreadamente colocar em xeque muitas das conquistas e avanços na política ambiental brasileira, vitimizando diretamente os povos e populações tradicionais e outros setores da população, o que tem refletido de maneira negativa em vários segmentos da sociedade, inclusive internacionalmente, como é o caso do crescente aumento do desmatamento em várias regiões, das queimadas – criminosas ou não – e incêndios florestais, entre outros.

Com isso, é defensável que o Acordo de Escazú/2018 seja tão aguardado em sua vigência, pois surge como um ponto de partida para uma nova fase que se espera imprimir na defesa das pessoas e dos povos vitimizados pelos conflitos ambientais no Brasil, em especial, os mais vulneráveis.

4 ENQUANTO ESCAZÚ/2018 NÃO CHEGA, EM QUE SE DEVE AVANÇAR RUMO AOS DIREITOS DE ACESSO AMBIENTAL?

Diante de tantos percalços na gestão democrática do meio ambiente no Brasil, por ressalva, é importante destacar que se tem uma legislação receptiva em relação aos direitos de acesso ambiental no que tange à garantia da informação ambiental, como a Lei n. 6.938/81, criadora do Sistema Nacional de Informações Sobre o Meio Ambiente (SISNIMA), e a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Nesse sentido, cabe ressaltar que, além da legislação, é fundamental que haja estruturas física e humana que possibilitem aos órgãos do Estado processar e divulgar tais informações, calcando-se na isenção, na veracidade e na tempestividade destas.

O compartilhamento das informações sobre a perspectiva dos problemas ambientais será não somente um diferencial para divulgação dos conflitos e danos ambientais, como também um forte instrumento de prevenção e punição de seus autores. Pode-se citar, a título de exemplo, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)¹⁵, que trabalha com satélite de referência, capaz de fornecer informações em tempo real sobre focos de queimada nos estados e regiões do Brasil, além de operar o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER). Diante do aumento considerável do desmatamento, das queimadas e dos incêndios florestais, esse é um trabalho de excelência, que deve ser fortalecido em conjunto com aqueles executados por outras instituições públicas e privadas, que

dispõem dos mais variados dados ligados à temática ambiental.

É de fundamental importância fortalecer os mecanismos de participação, como a realização de audiências públicas¹⁶ e a criação de comitês e conselhos de meio ambiente nos três níveis da Federação. Nesse aspecto, pode-se inferir que o Brasil ainda é carente de uma cultura de participação cidadã, o que se deve a vários fatores, como o desconhecimento da legislação e a falta de informações e conhecimento a respeito do conteúdo dos assuntos a serem abordados nesses eventos. Soma-se a isso o descrédito por grande parte da população envolvida, que se vê preterida por não poder opinar ou não dispor de poder de decisão ou conhecimentos técnicos para discutir em pé de igualdade com um profissional de um empreendimento sobre um estudo de impacto ambiental (EIA) ou relatório de impacto ambiental (RIMA).

No que se refere aos conselhos de meio ambiente em âmbito nacional, no caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)¹⁷, ocorreu uma baixa expressiva no que parecia ser uma composição paritária entre seus membros, visto que, por força do Decreto n. 9.806/19, o atual Presidente da República reduziu seus membros de 96 para 23. Com isso, serão 10 representantes fixos ligados ao Governo, ao passo que os outros 13 serão rotativos. Verifica-se a franca diminuição na participação dos membros da sociedade civil, além da diminuição do período de mandato, que será de apenas um ano, e serão escolhidos por sorteio.

Apesar de o Brasil dispor de vários instrumentos que legitimam não somente as ações coletivas impetradas pelos órgãos estatais, como a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e, individualmente, no caso da Ação Popular (art. 5º, LXXIII, da CF, e art. 1º, § 3º, da Lei n. 4.717/65), o acesso à justiça em questões ambientais ainda continua precário. Nesse viés, é importante ressaltar que há um engajamento maior por parte de órgãos como o Ministério Público (tanto os estaduais como o federal) e defensorias públicas, assessorando um grande número de vitimizados no exercício da tutela jurisdicional. Porém, constata-se uma participação mais ativa da sociedade civil nos últimos anos, representada por ONGs, associações, sindicatos, movimentos sociais, entre outros, que vêm realmente trinchanto resistências perante os conflitos, buscando e exigindo, seja na esfera cível,

16 A Resolução n. 09/87 do CONAMA disciplina, em seu art. 1º: “A Audiência Pública referida na Resolução/Conama n. 001/86, “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (BRASIL, 1987).

17 O CONAMA, instituído pelo art. 7º da Lei n. 6.938/1981, teve sua composição alterada em 2019, por meio do Decreto Presidencial n. 9.806/2019 (BRASIL, 2019b).

penal ou administrativa, soluções para o deslinde das questões ambientais.

Essas frentes de resistência são importantes, pois, diante do avanço do capital e de suas trincheiras de exploração sem limites dos recursos naturais, a pergunta que se faz é: o que restará dessas expropriações e depredações dos recursos naturais? A resposta será, conseqüentemente, a destruição avassaladora da natureza. Assim, mais do que nunca os direitos de acesso ambiental devem ser apropriados por toda a sociedade como instrumentos de luta contra as mais variadas espécies de violações de direitos humanos.

CONCLUSÃO

É de fundamental importância acreditar que é possível pensar em dias melhores, mesmo diante de tantos males vivenciados no mundo, em especial a destruição do meio ambiente. Sabe-se que os danos e as tragédias ambientais não deixaram de existir mediante a insaciedade do capital mundial, munido do discurso do desenvolvimento sustentável, expressão tão vilipendiada nos últimos anos, mas não sem importância para aqueles que realmente lutam e sacrificam suas vidas em prol da defesa do meio ambiente e dos direitos humanos.

Defender que a entrada em vigor de mais um instrumento internacional, como é o caso do Acordo de Escazú/2018, é realmente enxergar a abertura de frentes de lutas por possibilidades palpáveis de inserção dos cidadãos nos espaços democráticos, espaços que lhe competem no seio da sociedade e da “mãe terra”. Assim, é importante que a sociedade conheça, exija e não recue diante da negação de direitos que já estão garantidos nas legislações de seus países e na seara do Direito Internacional.

Diante disso, confirma-se a hipótese defendida neste trabalho, isto é, de que a vinculação de instrumentos oriundos do Direito Internacional, somados àqueles já garantidos na legislação brasileira, são necessários para o fortalecimento da democracia ambiental e a defesa contra as violações de direitos perpetradas contra os cidadãos e, também, contra os defensores de direitos humanos, conforme comprovam os altos índices de violência e violações de direitos ligados ao meio ambiente.

Assim, ainda que haja governos que imponham regras de retrocesso em suas políticas de gestão ambiental, cada cidadão, independentemente do grupo social a que pertença ou do lugar do mundo onde esteja, deve ter acesso a informações e a uma política de educação ambiental que lhe

permita conhecer os instrumentos jurídicos-políticos de defesa do meio ambiente e dos demais direitos que estejam intrinsecamente ligados à questão ambiental.

Por fim, é urgente conchamar o poder público brasileiro a ratificar e implementar o Acordo de Escazú/2018 como instrumento legislativo vinculante e obrigatório, por vários motivos, seja pela situação do meio ambiente, que agoniza (mas ainda assim é vital para a manutenção dos demais direitos humanos), ou por todos os defensores de direitos humanos e ambientais que tiveram suas vidas ceifadas e cuja impunidade tem sido aviltante.

REFERÊNCIAS

ACSERALD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ARAGÃO, A. O Estado de Direito Ecológico no Antropoceno e os limites do Planeta. In: LEITE, J. R. M.; DINNEBIER, F. F. *Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para proteção da natureza*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 20-37.

BÁRCENA, A. Prefácio. In: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe. (ESCAZÚ)*. Santiago: Nações Unidas, 2018. p. 7-9. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 jan. 2018.

BENJAMIN, A. H. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. G.; LEITE, J. R. M. (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 57-130.

BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado (CPE) Bolívia*, 2009. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.ht

mwww.planalto.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2020 14 maio 2017.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htmwww.planalto.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2020 15 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama n. 001/, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Data da legislação: 23/11/1986. Publicação DOU, de 17/02/1986. p. 2548-2549 Brasília, DF: CONAMA, 1986. Disponível em: www.mma.gov.br <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95508>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução Conama n. 09/, de 3 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, DF: CONAMA, 1987 Data da legislação 03/12/ 1987. Publicação no DOU, de 5 de julho de 1990, seção 1, p. 12945. Disponível em: https://snif.florestal.gov.br/images/pdf/legislacao/resolucoes_conselho/resolucao_conama_09_1987.pdfwww.mma.gov.br. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF: Senado Federal, 2010 Presidência da República, 1988. Disponível em: [www.senadofederal.gov.br http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm 12 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019*. Altera o Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Dispõe, para dispor sobre a composição do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htmwww.planalto.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2. Turma). *Recurso Extraordinário n. 153.531/SC*. Recorrente: APANDE- Associação amigos de Petrópolis Patrimônio Proteção dos animais e defesa da ecologia e outros. Recorrido:

Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Marco Aurélio, Pleno julgamento: 03 de junho de 1997. DJ: 13/03/98, p. 388-420. Disponível em: <http://www.redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211500>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999*. Dispõe sobre a educação ambiental. Institui a política nacional de educação ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: www.planalto.gov.br http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 10 dez. 2020 maio 2017.

BRASIL. *Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003*. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sisnama. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: www.planalto.gov.br http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.650.htm. Acesso em: 10 dez. 2020 maio 2018.

BRASIL. *Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007/2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Const. Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htmwww.planalto.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2020 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal *ADI. 1856/RJ*. Declara a inconstitucionalidade da Lei Estadual Fluminense n. 2.895/98, que disciplinava exposições e competições entre aves das “raças combatentes”, considerada então como prática criminosa.” [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Celso de Mello, Plenário, DJE n. 198. julgamento: 26 de maio de 2011, ementário n. 2.607-2, p. 275-340. Disponível em: <https://www.redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=Ac&docID=628634>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI. 4.983/CE*. (Tribunal Pleno). Vaquejada- manifestação cultural- animais-crueldade-manifesta-preservação da fauna e da flora. Inconstitucionalidade. Relator: Ministro Marco Au-

régio, data de julgamento: 06 de outubro de 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/362606628/ADI-4983-vaquejada>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. turma). *Recurso Especial. 1.797.175/SP*. Ementa: Guarda provisória de animal silvestre. Violação da Dimensão Ecológica da Dignidade Humana. Recorrente: Maria Angelina Caldas. Recorrido: Fazenda Pública Estado de São Paulo. Relator: Ministro. Og Fernandes, data do julgamento: 21 de março de 2019, publicado no DJE: 13 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.portaldejustica.com.br/acordao/223027>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Acordo de Escazú entra em vigor na América Latina e no Caribe no dia internacional da Mãe Terra*. Bogotá, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/acordo-escazu-entra-vigor-america-latina-caribe-dia-internacional-mae-terra>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe. (ESCAZÚ)*. Santiago: Nações Unidas, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 jan. 2018.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

CIDH – COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Medio Ambiente y Derechos Humanos – Opinión Consultiva OC-23/2017*, de 15 de noviembre de 2017. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 12 jun. 2019.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato y Otros versus Presidencia de la Republica y otros. *Sentencia T-622/16*. Bogotá, 2016. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 14, 2008, Brasília.

Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2019*. Goiânia: CPT Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14195&catid=0&m=0>. Acesso em: 5 nov. 2021.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2020*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomas Balduino, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14242&catid=41&m=0>. Acesso em: 5 nov. 2021.

ECUADOR. *Constitución de la Republica del Ecuador, 2008*. Disponível em: http://www.oas.org/jurídico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

GLOBAL WITNESS. *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. London: Global Witness, 2019. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

GUERRA, S. *Direitos humanos: curso elementar*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Programa Queimadas*. São José dos Campos: INPE, 2021. Disponível em: <http://www.inpe.br/queimadas>. Acesso em: 12 fev. 2021.

KRELL, A, J. O Estado Ambiental como princípio estrutural da Constituição Brasileira. In: LEITE, J. R. M.; DINNEBIER, F. F. *Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para proteção da natureza*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 39-56.

LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e Estado In: CANOTILHO, J. J.; LEITE, J. R. M. (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 131-181.

LITTLE, E. P. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURSZTYN, M. (org.). *A difícil sustentabilidade:*

política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. (Coleção Terra Mater).

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. AARHUS. *Convenção Sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente*. UM/ECE, Aarhus, 25 jun. 1998.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano*. ESTOCOLMO-1972. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/01/acordos-globais>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaração-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92)*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito Constitucional Ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

Artigo recebido em: 19/03/2021.

Artigo aceito em: 05/11/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

TRECCANI, G. D.; PINHEIRO, O. M. O Acordo de Escazú/2018 como instrumento de democracia ambiental e direitos humanos no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 223-245, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2118>. Acesso em: dia mês. ano.

A ÉTICA ECOLÓGICA E O GIRO ECODECOLONIAL: RUMO À ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL

Amélia Sampaio Rossi¹

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Katya Kozicki²

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

Ygor de Siqueira Mendes Mendonça³

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

RESUMO

O movimento ambientalista no Brasil surgiu como uma resposta ao modelo de exploração colonial e a consequente degradação desenfreada do meio ambiente. A partir de então, o processo histórico normativo das iniciativas legislativas ressignificaram a concepção de meio ambiente, de modo a sistematizar e a constitucionalizar a proteção ambiental. Porém, em razão da atual crise ecológica, problematiza-se a narrativa do Direito Ambiental moderno. Afinal, o Direito, em si, é considerado um projeto da Modernidade e seus marcos regulatórios instrumentalizam a natureza como mero recurso para o sistema capitalista de produção. Com essa problematização, busca-se promover reflexões sobre a necessidade de decolonizar o Direito Ambiental por meio da ecologização do Direito, isto é, por meio de uma teoria ecodecolonial. Metodologicamente, parte-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, pautada no método dedutivo e no levantamento e análise de dados bibliográficos como técnica de investigação. Os resultados

1 Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduada em Direito pela UFPR. Professora titular de Direito Constitucional nos programas de graduação e pós-graduação (Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas) da PUC-PR. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Alteridade e Constituição na Perspectiva das Tensões Contemporâneas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2199-9805> / e-mail: amelia.rossi@pucpr.br

2 Doutora e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Ciências Econômicas pela Faculdade Católica de Administração e Economia (FAE). Graduada em Direito pela UFPR. Professora titular de Teoria do Direito nos programas de graduação e pós-graduação em Direito da PUC-PR e da UFPR. Pesquisadora do CNPq. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2388-0499> / e-mail: katyakozicki@gmail.com

3 Doutorando em Direito Socioambiental e Sustentabilidade na PUC-PR. Mestre em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Graduado em Direito pela UNAMA. Professor substituto na UFMS. Professor na Faculdade de Tecnologia de Curitiba (FATEC/PR). Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Meio Ambiente na Modernidade. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5358-5140> / e-mail: ygoor.mendes@gmail.com

alcançados apontam para a subalternização da natureza na Modernidade e para necessidade de se romper com a colonialidade ecológica por meio da ecologização do Direito Ambiental.

Palavras-chave: crise ecológica; ecodecolonialidade; meio ambiente; modernidade.

***ECOLOGICAL ETHICS AND THE ECO-COLONIAL
TURN: TOWARDS THE ECOLOGIZATION OF
ENVIRONMENTAL LAW***

ABSTRACT

The environmental movement in Brazil emerged as a response to the colonial exploitation model and the consequent unbridled degradation of the environment. Since then, the historical normative process of legislative initiatives has re-signified the concept of the environment, in order to systematize and constitutionalize environmental protection. However, due to the current ecological crisis, the narrative of modern Environmental Law is problematized. After all, Law, in itself, is considered a project of Modernity and its regulatory frameworks instrumentalize Nature as a mere resource for the capitalist production system. With this problematization, this article seek to promote reflections on the need to decolonize Environmental Law through the ecologization of Law, that is, through an ecodecolonial theory. Methodologically, it is based on a qualitative research, based on the deductive method and the collection and analysis of bibliographic data as an investigation technique. The results achieved point to the subordination of Nature in Modernity and the need to break with ecological coloniality through the ecologization of Environmental Law.

Keywords: ecodecoloniality; ecological crisis; environment; modernity.

INTRODUÇÃO

O movimento ambientalista no Brasil surge no início do século XX como uma reação ao modelo de exploração colonial, caracterizado pela intensa devastação e degradação da Natureza. O latifúndio, o escravismo, os maus tratos à terra e outras categorias de relação predatória com o meio ambiente incitaram grandes críticas ao sistema de consumo e produção capitalistas. Com efeito, em 1920, iniciou-se o “primeiro ciclo de códigos” em matéria ambiental, constituindo um novo marco na regulamentação protetiva e conservacionista dos recursos naturais.

Ocorre que essa primeira iniciativa legislativa estava longe de ser considerada uma proposta ecológica de proteção do meio ambiente, especialmente porque propunha uma codificação fragmentada e de viés utilitarista. O Código das Águas e o primeiro Código Florestal, ambos de 1934, são exemplos claros da perspectiva antropocêntrica consolidada no plano jurídico brasileiro da época. Afinal, o interesse na regulamentação ambiental estava pautado, principalmente, no aproveitamento dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e para exploração florestal, respectivamente.

Porém, em 1981, com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o meio ambiente passou a ser reconhecido como um microssistema jurídico autônomo de proteção e a ser reconhecido como algo sistêmico, valorativo e integrado. Há, com isso, uma superação da fase fragmentária, dando ensejo à própria gênese do Direito Ambiental moderno, nos termos da doutrina atual⁴. Ademais, em 1988, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal da República (CFR), constitucionalizou-se a proteção ao meio ambiente – agora uno e central na ótica dos direitos fundamentais.

Não obstante o caráter jurídico-evolutivo das legislações em matéria ambiental, no Brasil, essas normativas não conseguem limitar o uso desenfreado dos recursos naturais e o desenvolvimento da atual crise ecológica. É isso porque a narrativa do período constitutivo do Direito Ambiental pode ser considerada produto da Modernidade, que instrumentaliza e “coisifica” a natureza a partir de uma perspectiva jusfilosófica cartesiana e de matriz colonial. Com essa colonialidade ecológica, pode-se afirmar que o marco regulatório de proteção ambiental está assentado no interesse humano de utilização da natureza como mero recurso, e não como requisito constitutivo da vida humana e não humana na Terra.

⁴ Sobre o assunto, ver Sarlet; Fernsterseifer (2020).

Desse modo, a presente pesquisa problematiza a narrativa do Direito Ambiental a partir do que se propõe como ecodecolonialidade, isto é, um movimento disruptivo da colonialidade ecológica, inerente à perspectiva da Modernidade. Para tanto, o objetivo geral é o de promover reflexões sobre a insurgência da ecologização do Direito Ambiental como alternativa epistêmica do giro decolonial. Metodologicamente, partiu-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, pautada no método dedutivo e no levantamento e análise de dados bibliográficos como técnica de investigação.

Diante do objetivo exposto, inicialmente procura-se evidenciar a relação do pensamento colonial com o Direito Ambiental moderno, com o propósito de demonstrar a colonialidade ecológica. Na sequência, apresenta-se a ecodecolonialidade como fruto das perspectivas epistêmicas propostas tanto pelo giro decolonial, quanto pela ética ecológica, em contraponto à narrativa jurídica de proteção ambiental da Modernidade. Por fim, analisa-se a importância da ecologização do Direito Ambiental a partir do giro ecodecolonial.

1 A COLONIALIDADE ECOLÓGICA E O DIREITO AMBIENTAL MODERNO

Para ambientalistas como Sarlet e Fernsterseifer (2020), o Direito Ambiental nasceu com a Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981), pois somente a partir desse marco legal que a proteção do meio ambiente passa a constituir um novo microsistema jurídico e valorativo, assim como a constituir uma disciplina jurídica autônoma. Agora uno, o meio ambiente é também compreendido como um elemento holístico e integrado, rompendo com as amarras do ciclo de códigos fragmentados e utilitaristas da fase anterior.

Com a referida Lei, passa-se a reconhecer valores, princípios e direitos até então não expressos e garantidos na legislação brasileira, consolidando um novo paradigma para a própria concepção do meio ambiente. Novas orientações materiais e processuais – a exemplo da responsabilidade objetiva e do papel do Ministério Público – buscam romper com o viés liberal-individualista das legislações anteriores. Porém, na época, o local da PNAMA no ordenamento jurídico brasileiro era ainda periférico, especialmente em virtude da vigência e hierarquia da codificação privada, datada de 1916.

Nesse sentido, foi somente com a promulgação da CFR que essa nova perspectiva legal de proteção ambiental passou a ser constitucionalizada,

passando a fazer parte da centralidade dos direitos fundamentais. Além do mais, ao estabelecer ineditamente um capítulo exclusivo para o meio ambiente, a CFR reconhece a todos, sem distinção, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito-dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). Com isso, tem-se a base constitucional que faltava para ressignificar a narrativa axiológica das normas ambientais.

Com efeito, a partir da CFR, várias outras legislações passaram a consolidar esse novo entendimento, por exemplo, a Lei de Crimes Ambientais, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A partir dessas novas iniciativas, buscou-se consolidar o rompimento com o viés antropocêntrico e instrumental da relação dos seres humanos com os recursos naturais, de modo a conceder uma perspectiva pautada na dignidade da vida, sendo ela humana ou não. No entanto, esse processo histórico-normativo do Direito Ambiental se mostra como insuficiente para lidar com a crise ecológica contemporânea.

A respeito do que se trata, nota-se que desde a promulgação da CFR, os casos envolvendo a degradação ambiental desenfreada vem tomando uma proporção antes jamais vista. Conflitos socioambientais, como o caso de Belo Monte, Mariana, Brumadinho, e até mesmo a pandemia do COVID-19, invocam a atenção do poder judiciário, da doutrina e da sociedade para a necessidade de se repensar e ressignificar a compreensão e a relação ser humano-natureza. Afinal, de acordo com Capra (2004) e Harding (2008), a crise ecológica global é uma crise de percepção.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o problema, na verdade, está na concepção jusfilosófica do próprio Direito Ambiental que, mesmo tendo avançado bastante na proteção ambiental, foi construída a partir de uma ótica dicotômica, cartesiana e instrumental. Essa hermenêutica separa o ser humano da natureza e não reconhece a indissociabilidade desses elementos e suas inter-relações. Para Armstrong (2002, p. 2), isso decorre, principalmente, do novo tipo de economia emergente no século XVI – o capitalismo – e da Revolução Industrial, ocasião em que “[...] a humanidade passou a se atribuir como hierarquicamente superior ao meio ambiente e, conseqüentemente, a ter um maior controle tecnocientífico sobre os recursos naturais”.

Ao tentar explicar os caminhos percorridos desde o século XVI até a atualidade, Mignolo (2017) afirma que as mudanças ocorridas são

resultado da retórica da salvação e da novidade, baseadas, sobretudo, nas conquistas europeias durante o Renascimento. Essa narrativa surge como sendo própria do período Moderno, considerado uma fase da história que constrói uma matriz colonial de poder para além dos critérios geográficos da colonização. Na imposição desse discurso eurocêntrico sobre o restante do mundo, apenas uma face da Modernidade é devidamente desvendada: a de glórias e triunfos.

Nesse aspecto, torna-se imprescindível revelar a face oculta e obscura – mas também constitutiva – da Modernidade: a colonialidade. Afinal, a Modernidade se estabeleceu eivada por uma lógica de superioridade e de dominação que impregnou a maneira de se compreender o mundo, as relações de poder, o conhecimento e as subjetividades, dimensionadas em uma visão única, universal e eurocentrada. Desse modo, como a face oculta da Modernidade, a colonialidade precisa ser revelada em todos os efeitos negativos que ainda permanecem até os dias atuais, apesar da independência das antigas ex-colônias.

O termo colonialidade foi introduzido no final dos anos 1980 pelo sociólogo peruano Anibal Quijano, e, em si, já é um conceito decolonial que implica a ideia de que a mesma surgiu com as invasões europeias, com a formação da Américas e do Caribe e o tráfico maciço de escravizados. Assim, a retórica de progresso da Modernidade, desde as conquistas do Renascimento, oculta as dimensões do que ocorria na perspectiva econômica e de conhecimento, a descartabilidade da vida humana, da vida em geral e da própria natureza, vista como um objeto a ser dominado e explorado, desde a Revolução Industrial até o momento atual (MIGNOLO, 2017).

Outra versão do que aconteceu entre 1500 e 2000 é a de que a grande transformação do século XVI no Atlântico – que conectou iniciativas europeias, escravizou africanos, desmontou civilizações (a Tawantinsuyu e a Anahuac, e a já decadente Maia) e envolveu o genocídio em Ayiti (que Colombo havia batizado de Hispaniola em 1492) – foi a emergência de uma estrutura de controle e administração de autoridade, economia, subjetividade e normas e relações de gênero e sexo, que eram conduzidas pelos europeus (atlânticos) ocidentais (a península ibérica, Holanda, França e Inglaterra) tanto nos seus conflitos internos como na sua exploração do trabalho e expropriação de terras (MIGNOLO, 2017, p. 05).

Nesse sentido, percebe-se que se a modernidade é vista como um projeto civilizatório, tudo aquilo que se apresentar como resistente a esse projeto será compreendido como uma relutância selvagem e primitiva ao próprio progresso da humanidade. Assim, a própria ideia de guerra justa

serve para justificar e eximir de culpa a violência praticada contra os que se atreveram a se opor ao processo civilizador. A Modernidade, então, passa a constituir um ideal de universalidade no qual são concebidos os avanços em termos de compreensão e organização estatal, desenvolvimento econômico capitalista, da compreensão e progresso da ciência, da cultura e da própria racionalidade jurídica com o reconhecimento dos primeiros direitos públicos subjetivos.

Consequentemente, o enfoque eurocentrado envolve as narrativas e o imaginário de progresso e desenvolvimento, que são próprios da Modernidade. Além disso, percebe-se que na inflexão decolonial, essa narrativa universal não é atinente a apenas um país ou região (Europa), mas faz parte do que se chama sistema-mundo moderno/colonial, ou seja, é no sistema mundializado de poder que se encontra a chave de compreensão para a produção e reprodução da própria ideia de Modernidade.

La perspectiva del sistema mundializado de poder es clave para entender cómo se produce la modernidad, expandiendo a escala planetaria las formas políticas y económicas imaginadas como propias de la experiencia europea, y sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida hasta el presente. El sistema mundo moderno es producido en el proceso de expansión colonial europea que conecta por primera vez las diferentes regiones del planeta, dándole así una nueva escala (global). Desde entonces, las experiencias locales de cualquier region del planeta se hacen impensables por fuera de su interconexión en el marco de este sistema mundial. Ahora, ello no quiere decir que la modernidad ‘llega’ a todas partes de la misma manera, o que no es posible entonces un afuera de la modernidad [...] (RESTREPO; ROJAS, 2010, p. 19.)

Além do mais, Mignolo (2017, p.2) afirma que “[...] a Modernidade é uma narrativa complexa, cujo ponto de origem foi a Europa; uma narrativa que constrói a civilização ocidental ao celebrar as suas conquistas”. Por sua vez, essas vitórias, quando globalizadas, acabam por disseminar também um discurso pautado exclusivamente no lado eurocêntrico – e supostamente vitorioso – da sociedade. Por esse motivo, Montañez (2016) considera a Modernidade como um período em que se subalterniza outras histórias, outras perspectivas e outros modos de vida e de desenvolvimento.

Com a invisibilização do(s) outro(s), avança-se com a ideia de progresso a partir de uma noção de espaço-tempo específico e em benefício da ética civilizatória eurocêntrica (LIMA; KOSOP, 2018). No entanto, essa ordem epistêmica apresenta traços ocultos que são próprios do processo de colonização no século XVI: o lado capitalista, sexista, racista e especista

da Modernidade. Essa pauta oculta, correspondente ao que se entende por colonialidade (DUSSEL, 2005; QUIJANO, 2007; MIGNOLO, 2017), esconde, conforme já afirmado, o lado obscuro e não contado no processo civilizatório moderno e global.

A colonialidade, portanto, corresponde aos resquícios epistêmicos da colonização, que transcendem a esfera geográfica de dominação. Do mesmo modo, é constitutiva da própria Modernidade, pois não houve (e não há, ainda) progresso sem subordinação, vulnerabilização e exclusão. Para Lima e Kosop (2018, p. 2602), o “[...] projeto da colonialidade se trata de uma disposição de formas de poder, saber e ser constituídas a partir de uma hierarquia local e temporal: Europa ocidental e a modernidade”. É, portanto, a consolidação do discurso antropocêntrico e eurocêntrico na/da atualidade.

Almeida e Silva (2015) afirmam que a colonialidade é compreendida como a permanência dos efeitos negativos do colonialismo que não se extinguíram com a descolonização. Desse modo, por trás dos triunfos da Modernidade, a colonialidade encobre – mas legitima – os reflexos de um mundo centralizado no ser humano e, mais precisamente, no homem. Afinal, segundo Preciado (2014), o humanismo moderno criou um corpo para chamar de ser humano: o corpo do homem branco, europeu, heterossexual, saudável, soberano e proprietário.

Acontece que nessa patologização dos outros seres (humanos ou não), o meio ambiente acaba sendo compreendido como mero recurso natural, ou seja, como alimento da ordem econômica capitalista de produção, exploração e consumo. Para Lander (2005), o resultado disso é a divisão internacional da concepção de natureza, que nega os modelos locais e todas as práticas e categorias racionais que os acompanham, a exemplo da perspectiva equatoriana da *La Pachamama*⁵. Essa analogia de natureza e recurso revela, ainda, a posição autoatribuída de dominação pelo ser humano, fortalecendo a narrativa colonial que controla e transforma a natureza.

Nesse mesmo sentido, Mignolo (2017, p. 7) afirma que “[...] o legado dessa transformação permanece nos dias atuais, em nossa presunção de que a ‘natureza’ é o fornecedor de ‘recursos naturais’ para a sobrevivência diária: a água como mercadoria engarrafada”. Tem-se, nesse contexto, uma colonialidade ecológica, pois impossibilita, de fato, uma visão holística e integrada dos elementos biofísicos e naturais ecossistêmicos em favor da

5 Para maiores informações, ver a constituição equatoriana de 2008 (EQUADOR, 2008) que reconhece e celebra, em seu Preâmbulo, que somos parte da natureza – de *La Pachamama* –, e que esta é vital para nossa existência.

lógica reducionista e mecanicista descrita por Descartes (1983). É a partir desse cenário que, muito embora o Direito Ambiental tenha avançado, problematiza-se sua capacidade de lidar com os problemas ecológicos da Modernidade.

Semelhantemente, destaca-se, ainda, que, para autores como Montañez (2016) e Lima e Kosop (2018), o próprio Direito é produto de uma invenção ocidental e promove uma subordinação epistêmica ao se colocar de maneira exclusiva como padrão normativo de poder. Constitui-se como um sistema jurídico colonial que perpetua normativamente a subalternização e invisibilização do(s) outro(s), de modo a instrumentalizar, por exemplo, a Natureza a partir de seu conceito ocidental. Com efeito, tem-se um marco regulatório assentado no interesse humano de coisificação e instrumentalização do meio ambiente e dos recursos naturais, conforme será visto adiante.

Além do mais, de acordo com Rocha (2019, p. 40), “[...] a visão moderna do Direito como sistema de normas jurídicas que se formulam e retroalimentam de forma solipsista se presta ao desígnio da gestão de corpos, instituições e relações a serviço de um padrão específico de circulação do poder”. Esse padrão de poder, no entanto, é também elemento constitutivo e retroalimentador da Modernidade, caracterizando a ordem jurídica como “entrecortada” pela matriz colonial de dominação própria e intrínseca à colonialidade. Sendo assim, não há como desvincular o Direito da obediência epistêmica e axiológica do Sistema-Mundo-Moderno-Occidental.

Pietro Costa (1997, p. 163) observa, ainda, que a Modernidade foi responsável por quebrar o caráter unitário do sujeito, o que resultará em um processo gerador das mais variadas antinomias que, de uma maneira ou outra, perpassaram o processo de conhecimento até a segunda metade do século passado, com consequências que se imbricam no saber e no direito, entendido como um campo do saber, até os dias atuais. Isso produzirá, como se sabe, a separação entre o objeto a ser reconhecido e descrito e o sujeito que pretende descrevê-lo em sua pura realidade.

Assim, na busca de um padrão científico vinculado à precisão de seus resultados, ocorrerá a separação entre sujeito e objeto, e a construção das grandes dicotomias ainda existentes: Razão/emoção; lógica/imaginação; ciência/arte; civilizado/selvagem; moderno/primitivo. Em outras palavras, o distanciamento entre o domínio da ciência, da razão e da realidade, do domínio da paixão, da arte e da invenção ou imaginação. Essas grandes dicotomias contribuíram para a ideia de que o direito, visto como ciência,

somente possa ser construído com legitimidade na dimensão da civilização moderna, o que se encontra fora dessa dimensão não é reconhecido como direito, mas como costumes primitivos ou selvagens. Uma seara pré-jurídica e inclusive pré-social.

A própria alusão à ideia de contrato – instrumento típico do direito privado, para dar origem à uma ordem social organizada e civilizada, e própria das doutrinas contratualistas que deram início ao relato político moderno – é sintomática dessa visão de que o incivilizado vive em um permanente estado de natureza e, portanto, sempre incapaz de criar a própria ordem social e jurídica “civilizada”. Na perspectiva de Bonilla (2015) é possível, inclusive, falar-se em um modelo colonial de produção de conhecimento jurídico.

Para Bonilla (2015), a produção, a troca e o uso do conhecimento jurídico se encontram submetidos a uma economia política que pressupõe um sujeito, um espaço e um tempo que determinam a maneira como compreendemos os processos que permitem o surgimento, desenvolvimento e consumo do conhecimento jurídico. As regras e princípios que estruturam esse modelo estão baseadas em uma série de oposições que descrevem e valoram o imaginário jurídico-político das categorias sul global e norte global, a saber:

Las cuatro principales son las siguientes: mimesis/autopoiesis, conocimiento local/conocimiento universal; cultura/derecho; y lenguas aptas para el conocimiento jurídico/lenguas inútiles para el conocimiento jurídico. Estas oposiciones conceptuales van de la mano con un conjunto de razones que intentan explicar por qué el Norte Global es un contexto rico para la producción de conocimiento jurídico y por qué el Sur Global es un contexto pobre en esta materia. Estos argumentos hacen referencia al formalismo de las comunidades jurídicas del Sur Global, al hecho de que estas son iteraciones menores de las grandes familias jurídicas del mundo, la romano-germánica y la angloamericana, a las debilidades de las comunidades académicas del derecho del Sur Global (Bonilla, 2013c), la enorme influencia que ha tenido el derecho estadounidense en esta parte del mundo, a la supuesta autosuficiencia de las comunidades jurídicas del Norte Global (Mattei, 1998) y a la relación imperial directa o indirecta que se ha dado entre países del Norte y el Sur globales (BONILLA, 2015, p. 31).

A mimese caracteriza a colônia que está apta, não a criar, mas a importar modelos jurídicos da matriz. Os sistemas jurídicos coloniais são o espaço mimético dos transplantes jurídicos que a metrópole está apta a criar. Esses transplantes muitas vezes colocam o autor, sujeito colonial, em uma posição de subordinação epistêmica. Não há diálogo horizontal

entre o sujeito colonial e o sujeito matriz, o que poderia ser esperado e produtivo, mas o que realmente ocorre é que o primeiro se torna um difusor acríptico do saber criado pelo segundo.

O conhecimento local, próprio da colônia, é limitado espacialmente e não pode ser reproduzido em outros locais, visto que as realidades dos países do sul global não são generalizáveis, nem úteis fora de suas fronteiras. Já o saber da metrópole se concebe como universal, visto que sua relevância e importância transcende suas fronteiras. Na oposição conceitual entre cultura e direito, pressupõe-se que na colônia não há direito, mas um tipo particular de cultura.

Na colônia, tem-se apenas a aparência de direito visto que na maior parte das vezes ela aparece como um espaço de violação e ineficácia de todo o aparato jurídico. O interesse de estudo nas estruturas da colônia atrai sociólogos e antropólogos, mas não atraem juristas, visto que sua estrutura jurídica é considerada ineficaz. Assim, há culturas que propiciam o surgimento do direito, como a da metrópole, e outras que não o fazem.

De ahí que el proceso civilizatorio que ha ido de la mano de muchas empresas imperiales empieza con un cambio cultural: los bárbaros deberán adoptar la religión, la lengua y las mores de la metrópoli. La barbarie jurídica tiene como una de sus principales causas la barbarie cultural (BONILLA, 2015, p. 48).

Nessa perspectiva, a metrópole tem direito, tem uma ordem jurídica que reflete sua cultura, mantendo com ela uma relação simbiótica. Assim, o direito se origina da cultura e cumpre a função de defendê-la e preservá-la. Importante destacar que a língua é parte central da cultura e, nesse sentido, a língua apta para o conhecimento jurídico é a da metrópole – especialmente a língua inglesa, com grande influência na teoria do direito e considerada uma linguagem mais direta, precisa e flexível, e, portanto, mais apta a produzir conhecimento (BONILLA, 2015).

Ainda, segundo Bonilla (2015), em um modelo colonial de produção de conhecimento e intercâmbios jurídicos, o sujeito, territorializado e racializado, compreende-se como portador apenas da capacidade de reproduzir, aplicar e difundir o conhecimento jurídico criado pela metrópole. Esse sujeito se vê situado em um estado de natureza permanente, pois não conseguiu construir uma sociedade civil que o coloque acima da violência que o ameaça a si e a seus bens. Ou seja, este é um sujeito não político, não criou suas próprias regras de convivência social e pacífica.

No sentido contrário, o sujeito metrópole se entende como um sujeito

político, criador do direito e da sociedade. “[...] *Estos sujetos de conocimiento están, por tanto, territorializados, racializados y tienen una relación particular con la historia. La identidad del sujeto-metrópoli y del sujeto colonial se define en parte por el lugar donde están localizados, la metrópoli o la colonia, el Norte Global o el Sur Global*” (BONILLA, 2015, p. 39). Obviamente, o sujeito colonial reproduz o mesmo padrão de poder da metrópole e adota seus valores. Assim, a ordem jurídica colonial reproduz, mimetiza o paradigma antropocêntrico, que separa o homem da Natureza, inclusive lhe atribuindo direitos sobre esta.

Por fim, cabe destacar, ainda, o entendimento de Lima e Kosop (2018) ao reforçarem a compreensão de que a epistemologia ocidental durante os últimos cinco séculos foi imposta como a única capaz de propiciar conhecimentos válidos acerca dos campos sociais, como é o caso do Direito. Para Lander (2005, p. 8), “[...] isso requer o questionamento das pretensões de objetividade e neutralidade dos principais instrumentos de naturalização e legitimação dessa ordem social: o conjunto de saberes que conhecemos globalmente como ciências sociais”. Dessa maneira, alternativas devem ser (re)pensadas para sobrepor a racionalidade moderna do Direito Ambiental, que se limita em si mesmo ao tentar solucionar a crise ecológica da contemporaneidade.

2 O GIRO DECOLONIAL E A ÉTICA ECOLÓGICA: BREVES APONTAMENTOS SOBRE A ECODECOLONIALIDADE

Como visto anteriormente, a colonialidade corresponde à pauta não revelada na narrativa da Modernidade. É a dominação epistêmica que legitima a perenização do lado obscuro, eurocêntrico, capitalista, racista, sexista e especifista do período moderno da humanidade. A partir do que prevê Dussel (2005), a colonialidade nos mostra o sentido oposto do mito da Modernidade, visto que ao transcender as esferas geográficas do período colonial, mantém os efeitos negativos da colonização: a vulnerabilização, a invisibilização e a subalternização do(s) outro(s).

Na tentativa de desvendar e, sobretudo, conscientizar a humanidade a respeito dessa subalternização, o movimento decolonial surge como uma luta contínua contra a retórica da Modernidade. Busca-se, a partir da perspectiva decolonial, alternativas à concepção eurocêntrica de sujeitos, histórias e cosmopercepções. Nesse sentido, Colaço (2012, p. 7) afirma que essa resistência deve ser entendida como decolonial e não descolonial, pois

“[...] quer salientar que a intenção não é desfazer o colonial ou revertê-lo, ou seja, superar o momento colonial pelo momento pós-colonial. A intenção é provocar um posicionamento contínuo de transgredir e insurgir”.

Desse modo, é possível afirmar que a decolonialidade questiona criticamente o eurocentrismo e o enfrenta com certa desobediência epistêmica. Assim, a partir da realidade experimentada especialmente pelos povos e países dominados no processo civilizatório do Sistema-Mundo-Moderno, permite-se o conhecimento e a legitimação de outros discursos, a exemplo da La Pachamama como opção à concepção eurocêntrica da Natureza, ou seja, de mero recurso para o capitalismo. Para Rocha (2019), com a decolonialidade, aprende-se a desaprender para reaprender.

No mesmo segmento, Lima e Kosop (2018, p. 2606) afirmam que a escolha com o termo decolonial trata “[...] de um esforço para demonstrar a heterogeneidade com intenções inter e transdisciplinares no aspecto de uma inclusão de distintos saberes sem que haja qualquer exclusão ou dominação epistemológica, dando voz às múltiplas visões da realidade”. É, portanto, a consolidação da possibilidade de falar do(s) outro(s) a partir do(s) próprio(s) outro(s), constituindo uma subversão epistêmica da matriz colonial de poder contemporânea. Maldonado-Torres (2018, p. 28) descreve a decolonialidade

[...] como um conceito [que] oferece dois lembretes-chave: primeiro, mantém-se a colonização e suas várias dimensões claras no horizonte de luta; segundo, serve como uma constante lembrança de que a lógica e os legados do colonialismo podem continuar existindo mesmo depois do fim da colonização formal e da conquista da independência econômica e política.

Em decorrência desses legados coloniais, como é o caso da colonialidade ecológica descrita no tópico anterior, a decolonialidade critica os elementos constitutivos da Modernidade e, ao mesmo tempo, propõe alternativas baseadas em outras epistemologias, isto é, alternativas de enfrentamento aos padrões de poder, saber e ser, oriundos do pensamento colonial. Com essa ampliação conceitual, há uma incursão paradigmática em favor da coexistência (HENNING et al., 2016). Com efeito, tem-se o que doutrinadores como Montañez (2016) e Rocha (2018) propõem como o giro decolonial, que ressignifica as bases epistemológicas eurocentradas.

Com esse movimento insurgente, tenta-se preencher os vazios que geram o encobrimento do lado obscuro da Modernidade, de modo a explicar que os produtos históricos do espaço e tempo moderno, como o Direito, a Constituição e o ensino jurídico, não encontram ligação com realidades

distintas, como a da América Latina (MONTAÑEZ, 2016). É a abertura das portas para o pensamento do(s) outro(s) por meio de uma movimentação “de baixo para cima” na hierarquia imposta pela colonialidade. Nos termos de Mignolo (2007, p. 28), “[...] o giro epistêmico decolonial é uma consequência da formação e instauração da matriz colonial de poder”⁶.

Especificamente no que tange à colonialidade ecológica, que subalterniza a compreensão holística e integrada da Natureza e todos os seus elementos bióticos e abióticos, o giro decolonial vem possibilitar uma nova base epistemológica e axiológica na inter-relação entre ser humano e meio ambiente. E isso se faz necessário, pois, ao explicar como a natureza foi expulsa da Modernidade, Souza Filho (2015) aduz que a racionalidade moderna se afasta da realidade natural em prol do progresso tecnológico. Porém, os custos dessa expulsão violenta e sem precedentes resultam na atual crise ecológica planetária.

Sobre o assunto, Capra (2006) afirma que a ideia de progresso está vinculada à crescente capacidade tecnológica, mas ressalta que os custos dessa lógica estão pautados, principalmente, na capacidade destrutiva da humanidade. E isso tudo porque na construção da Modernidade, o valor intrínseco da natureza é substituído por seu caráter instrumental, de modo a compreendê-la como algo estranho ao próprio ser humano. A partir desse entendimento, impossibilita-se a percepção da natureza como algo que integra – e sustenta – a condição existencial da vida humana na Terra.

Por meio da ecodolonialidade, então, passa-se a viabilizar uma perspectiva ecológica do meio ambiente, que pressupõe, nos termos de Capra (2006), uma teia da vida, propondo a ideia de um todo integrado e pautado principalmente na solidariedade e não mais na hierarquia, na subalternização. A ética ecológica, somada à decolonialidade, representa um novo paradigma rumo ao rompimento da moderna racionalidade antropocêntrica e cartesiana. Com suporte no reconhecimento da dignidade ecossistêmica, susta-se a coisificação da natureza nos rumos civilizatórios e predatórios da Modernidade.

Essa ecologização das bases epistêmicas eurocentristas cumpre com as críticas à exclusividade do homem branco, heterossexual, proprietário e europeu como titular exclusivo de direitos. Para Sarlet e Fernsterseifer (2020, p. 4), esse viés torna essencial a desconstrução “[...] do artifício filosófico cartesiano que pretendeu separar aquilo que ontologicamente não

6 Tradução livre do autor. No original, “el giro epistêmico decolonial es una consecuencia de la formación e instauración de la matriz colonial de poder”.

pode ser separado”, ou seja, o ser humano e a natureza. Dessa maneira, tem-se como fundamento do giro ecodecolonial a ampliação das fronteiras morais, éticas e epistêmicas da perspectiva humanista liberal-individualista que caracteriza o pensamento moderno.

Além do mais, Azevedo (2005, p. 90) afirma que a atual crise ecológica “[...] demonstra a insuficiência da ética vigente, antropocêntrica, individualista, incapaz de perceber a íntima ligação entre todos os organismos vivos, em interconexão entre eles e com o meio inorgânico”, razão porque sua utilização tem que ser prudente e orientada por uma ética de solidariedade. A ecodecolonialidade, sintetizada pela ética ecológica e pelo giro decolonial, então, simboliza novos rumos em busca da integração e do equilíbrio entre os interesses humanos e os interesses ecoplanetários. Dessa maneira, tem-se também uma nova perspectiva para se pensar o Direito Ambiental, ressignificando-o.

3 A ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL A PARTIR DO GIRO ECODECOLONIAL

O giro ecodecolonial desmascara e, ao mesmo tempo, preenche os vazios do processo civilizatório e autodestrutivo da Modernidade. A partir das narrativas não contadas, esse movimento de transgressão epistêmica vem consolidar as lutas históricas de re-existência do(s) outro(s) invisibilizados que, para Silva (2017), pressupõem o desejo – e também o direito – de sair da subalternização para existir na coletividade. Essa nova perspectiva atravessa as amarras coloniais para canonizar um novo paradigma para a sociedade.

A importância de estabelecer a ecodecolonialidade e, consequentemente, o giro ecodecolonial, está na possibilidade de ressignificar o próprio Direito Ambiental, traçando novos paradigmas para a relação jurídica entre o ser humano e a natureza. Afinal, de acordo com Capra e Mattei (2018), somente a ciência conseguiu romper com o viés mecanicista, reducionista e cartesiano em sua compreensão de mundo; o ordenamento jurídico, no entanto, ainda está em vias de constituir novos paradigmas pautados no pensamento sistêmico, holístico e, portanto, ecológico.

De acordo com Capra (2004), esse pensamento sistêmico implica a transferência do foco dos objetos para os processos e as relações, das hierarquias para as redes e do conhecimento objetivo para o conhecimento contextual. Para Capra e Mattei (2018, p. 29), trata-se, na verdade, de “[...]”

uma profunda mudança de metáforas: da visão do mundo como uma máquina, passa-se a entendê-lo como uma rede”. O objetivo, com isso, é a desierarquização em prol da parceria e da solidariedade entre a sociedade e sua área circundante.

Ocorre que, segundo Ferreira (2016, p. 140), há que se atentar para “[...] a função simbólica do direito como elemento de referência a documentos legislativos elaborados com um único propósito: permanecer ineficazes no plano jurídico”. Sobre o assunto, podemos destacar que, sob a égide da sociedade de risco em que vivemos, a racionalidade da irresponsabilidade organizada proposta por Beck (2002) se consuma por meio de normas que foram inseridas no sistema jurídico sem oferecer, de fato, qualquer proteção. E, no âmbito do Direito Ambiental, o fenômeno dessa irresponsabilidade organizada corrobora, inclusive, o uso progressivo de combustíveis fósseis, bem como o aumento populacional exponencial e do consumo desenfreado dos recursos naturais.

Sobre o assunto, no clássico “Primavera Silenciosa”, Carson (1994) já apontava para a capacidade (auto)destrutiva da intervenção do ser humano na vida planetária, alterando inclusive o rumo da história. Ao destacar os efeitos negativos do uso desmedido de pesticidas e da poluição do ambiente natural, a obra também relata a conduta das empresas químicas na disseminação da desinformação quantos aos riscos das atividades, consolidando a própria existência da irresponsabilidade organizada à época de sua publicação. No entanto, foi no ano de 2009 que os limites planetários vieram à tona e mostraram a urgente necessidade de se romper com a crise de percepção ecológica global.

Os *planetary boundaries*, como foram originalmente chamados, identificam a diminuição e, em alguns casos, o comprometimento da capacidade de autorregulação e resiliência dos principais processos biofísicos do sistema do planeta Terra. Ao todo, nove categorias são identificadas⁷, porém, em pelo o menos três deles – perda da biodiversidade, interferência nos ciclos globais de fósforo e nitrogênio e as mudanças climáticas –, Rockstrom et al (2009) estimam que os limites e a margem de segurança já foram ultrapassados em escala global. Invoca-se, portanto, e necessariamente, o recuo da intervenção humana na vida de Gaia.

Além disso, em maio de 2019, um dos mais recentes alertas científicos

7 De acordo com Rockstrom et al (2009), as novas categorias identificadas como limites planetários ou *planetary boundaries* são: mudanças climáticas; acidificação dos oceanos; diminuição ou depleção da camada de ozônio estratosféricos; carga atmosférica de aerossóis; interferência nos ciclos globais de fósforo e nitrogênio; taxa ou índice de perda da biodiversidade; uso global de água doce; mudança nos sistemas do solo; e poluição química.

destacou o declínio sem precedentes da natureza na história da humanidade. Com a divulgação do Relatório de Avaliação Global sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, aprovado pela Plataforma Intergovernamental Científico-Política sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos da Organização das Nações Unidas, os dados da aceleração das taxas de extinção das espécies no planeta destacam que, atualmente, um milhão de espécies encontram-se ameaçadas de extinção⁸. Porém, segundo o referido relatório, a resposta global para a crise planetária tem sido insuficiente, compreendendo, inclusive, o Direito Ambiental.

Como visto anteriormente, o Direito Ambiental apresenta uma evolução histórico-normativa muito significativa em termos de proteção ambiental, especialmente a partir da CFR. Porém, essa construção jurídica não foi capaz de evitar alguns dos maiores desastres ambientais ocorridos no Brasil, como o caso do rompimento da barragem em Mariana, Minas Gerais. Não porque a legislação não previa, à época, instrumentos suficientes para evitar o ocorrido, mas, porque, em suma, não há indícios normativos capazes de superar o viés liberal-individualista da própria legislação.

Sobre o que se trata, Leite e Silveira (2018, p. 112) afirmam que “[...] a dogmática jurídica tem sido eficiente na regulação e na resolução dos conflitos individuais, mas não conseguiu um patamar plenamente satisfatório no âmbito de sua funcionalidade social e natural, no âmbito das demandas sociais e ecológicas”. Com efeito, percebe-se no Direito Ambiental vigente tentativas de regulamentar a mitigação de danos e o uso dos elementos naturais, mas não de inserir na sociedade novos valores e princípios capazes de decolonizar esse paradigma moderno dominante.

Nesse mesmo segmento, Sarlet e Fernsterseifer (2020, p. 4), afirmam que

[...] não há como negar certo fracasso do Direito Ambiental clássico, tanto em âmbito internacional quanto domésticos, após aproximadamente cinco décadas de existência e edificado com base em um paradigma predominantemente antropocêntrico, em conter os rumos civilizacionais na relação com a Natureza.

Isso, por certo, torna fundamental o giro ecodecolonial na narrativa da norma ambiental. Afinal, como já alertava Hosle (1991), nunca no ordenamento jurídico a discussão sobre a virada copernicana de matriz ecocêntrica se fez tão presente e necessária. Todavia, percebe-se que o enfrentamento da crise planetária pelos mecanismos institucionais oficiais não tem se mostrado efetivo.

⁸ Disponível em: <https://ipbes.net/global-assessment>.

Consequentemente, o que se verifica é a necessidade de uma mudança radical de paradigma que supere a fragmentação e a abordagem cartesiana da racionalidade jurídica tradicional. Dessa maneira, com a desobediência epistêmica proposta pelo giro ecodecolonial, preenche-se os vazios dos institutos jurídicos-ambientais modernos em prol de uma racionalidade ecológica. Por certo, essa nova percepção demanda uma abordagem sistêmica, integrada e planetária.

Para Harding (2008, p. 39), “[...] a ciência holística entrelaça os aspectos empírico e arquetípico da mente para que trabalhem juntos, como parceiros iguais, numa busca que tem por objetivo não uma compreensão completa e um domínio da natureza, mas que se esforça por alcançar uma genuína parceria com ela”. Há, assim, uma maior capacidade de compreender o valor intrínseco da própria natureza, sendo possível reconhecê-la como sujeito de direitos, tal como ocorre em países como Equador (2008) e Bolívia (2009). Com a ecolonialidade e a consequente ecologização do Direito, tem-se novas oportunidades e expectativas para alterar o rumo da crise planetária atual.

De acordo com Pope (2017, p. 323), com o processo de ecologização ou esverdamento do Direito, “[...] uma nova ordem pública pôde ser proposta, defendida e construída, focando no aumento da responsabilidade de todos com a verdadeira base da vida, o planeta Terra”. É o que alguns doutrinadores entendem como sendo o caminho para novo Estado Ecológico do Direito (LEITE; SILVEIRA, 2018), que altera as bases epistemológicas antropocêntricas em busca do ecocentrismo. Esse último, por sua vez, reconhece a vida planetária como elemento central de sua preocupação.

Para Sarlet e Fernsterseifer (2020, p. 3), “[...] não se trata, portanto, de ideologia (esquerda ou direita), mas de fatos comprovados cientificamente. Em outras palavras, é a verdade que está em jogo, por mais inconveniente que ela possa ser para os interesses de alguns”. Diante desse estado ecológico planetário, impõe-se a urgente necessidade de mudanças transformadores para restaurar e proteger a Natureza a partir de uma matriz teórica ecocêntrica. Tal virada epistemológica, portanto, dá-se com a ecologização do Direito Ambiental, rumo ao recém-chegado Direito Ecológico.

CONCLUSÃO

No Brasil, o processo histórico-normativo do Direito Ambiental passou por várias fases, resignificando-o e ampliando suas bases normativas

de proteção. No entanto, mesmo após a constitucionalização de tal proteção, em 1988, com o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não foi possível refrear o alastramento da crise ecológica. No mesmo segmento, o mesmo ocorre no contexto global, evidenciando que a crise é, na verdade, planetária.

Entre outros fatores, esse processo decorre de uma equivocada percepção que permeia a atual relação entre ser humano e natureza: na Modernidade, tudo aquilo que puder ser aproveitado economicamente, gerando lucro, deve ser apropriado. Assim, mesmo diante da proposta de compreensão sistêmica e valorativa, o meio ambiente acaba sendo apartado de seu caráter uno, para que possa ser, então, objeto de exploração; e é assim, fragmentado, que o Direito lhe percebe. E isso porque a narrativa jurídica moderna traz consigo o lado obscuro da própria Modernidade, que transcende as esferas geográficas da colonização: a colonialidade.

Com esse entendimento, tem-se um sistema jurídico colonial que perpetua normativamente a subalternização e a invisibilização da natureza, constituindo um marco regulatório assentado no interesse humano de coisificação e instrumentalização do meio ambiente e dos elementos naturais, resultando no que se propõe como colonialidade ecológica. Por esse motivo, então, alternativas devem ser pensadas a fim de sobrepor a racionalidade moderna do Direito Ambiental, que se limita em si mesmo ao tentar solucionar a crise ecológica da contemporaneidade.

A partir do que se propõe como ecodescolonialidade, tem-se um movimento disruptivo da colonialidade ecológica. E isso porque, do encontro entre a ética ecológica e o giro decolonial, há uma transformação na compreensão de mundo e do macrossistema do qual fazemos parte, isto é, o planeta Terra, de modo a indicar novos rumos em busca da integração e do equilíbrio entre os interesses humanos e os interesses ecoplanetários. Como resultado, a ecologização do Direito Ambiental moderno surge com o objetivo de ressignificar as bases epistêmicas, axiológicas e jusfilosóficas existentes no cenário jurídico atual.

Desse modo, tem-se um novo caminhar mediante a crise ecológica planetária, direcionando as alternativas para uma relação sistêmica e solidária entre o ser humano e o meio ambiente. Nesse sentido, não apenas se critica os elementos constitutivos da Modernidade, mas, ao mesmo tempo, propõe-se percepções baseadas em outras epistemologias, capazes de enfrentar os padrões de poder, ser e saber, oriundos do pensamento colonial, que se reproduzem na construção jurídica vigente de proteção ambiental. É

o caminho insurgente que direciona o Direito para a ideia da “teia da vida” e indica que, afinal, “somos todos natureza”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. A.; SILVA, J. F. Abya Yala como território epistêmico: pensamento decolonial como perspectiva teórica. *Revista Interterritórios*, Caruaru, v. 1, n. 1, p. 42-64, 2015.

ARMSTRONG, K. *Islam: a short history*. New York: Modern Library Chronicles, 2002.

AZEVEDO, P. F. *Ecocivilização: o ambiente e o direito no limiar da vida*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BONILLA, D. La economía política del conocimiento jurídico. *Revista de Estudios Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 26-59, 2015.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *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: 24 set. 2021.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. [Constituição (1988)]. *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: 24 set. 2021.

BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Siglo Veintiuno, 2002.

CARSON, R. *Silent spring*. New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

CAPRA, F. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 2004.

CAPRA, F; MATTEI, U. *A revolução ecojurídica: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade*. São Paulo: Cultrix, 2018.

COLAÇO, T. L. *Novas perspectivas para a antropologia jurídica na América Latina: o direito e o pensamento decolonial*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2012.

COSTA, P. Discurso jurídico y imaginación. In: PETIT, C. (ed.). *Pasiones*

del jurista: amor, memoria, melancholia, imaginación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 161-214.

DESCARTES, R. *Discurso do método: meditações; objeções e respostas; as paixões da alma; cartas*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

DUSSEL, E. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 24-32.

EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador de 2008*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/news-letterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEcuador.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

FERREIRA, H. S. A dimensão ambiental da teoria da sociedade de risco. In: FERREIRA, H. S.; FREITAS, C. O. A. (orgs.). *Direito Socioambiental e sustentabilidade: estados, sociedades e meio ambiente*. Curitiba: Letra da Lei, 2016. p. 108-158.

HARDING, S. *Terra-Viva: ciência, intuição e evolução de Gaia*. São Paulo: Cultrix, 2008.

HENNING, A. C. C.; BARBI, M.; APOLINÁRIO, M. N. Para uma compreensão de decolonização jurídica latino-americana. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2016/01/decolonizazao.html>. Acesso em: 24 set. 2021.

HOSLE, V. *Philosophie der ökologischen Krise*. Muchen: C. H. Beck, 1991.

LANDER, E. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 7-24.

LEITE, J. R. M. L.; SILVEIRA, P. G. A ecologização do Estado de Direito: uma ruptura ao Direito Ambiental e ao antropocentrismo vigentes. In: LEITE, J. R. M. L. (coord.). *A ecologização do Direito Ambiental vigente: rupturas necessárias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 101-144.

LIMA, J. E. S.; KOSOP, R. J. C. Giro decolonial e o Direito: para além de amarras coloniais. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2596-2619, 2019.

MARTINS, G. S. *Norma ambiental: complexidade e concretização*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

MALDONADO-TORRES, N. Analítica da xolonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNADINO-COSTA, J.; MALDONADO-TORRES, N.; GROSFUGUEL, R. *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. p. 27-53.

MIGNOLO, W. Colonialidade: o lado mais escuro da Modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-17, 2017.

MONTAÑEZ, N. G. Aportes del pensamiento decolonial en la investigación y enseñanza del derecho constitucional. In: XIV JORNADES DE XARXES D'INVESTIGACIÓ EM DOCÈNCIA UNIVERSITÀRIA, 19., 2016, Alicante. *Anales [...]*. Alicante: Universidad de Alicante, 2016. p. 813-828. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/59057/1/XIV-Jornadas-Redes-ICE_059.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

POPE, K. *Transferência transfronteiriça de resíduos sob a perspectiva da justiça ecológica: rumo à gestão internacional de resíduos*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

PRECIADO, P. El feminismo no es un humanismo. *El Estado Mental*, v. 5, p. 94, 2014.

QUIJANO, A. Coloniality and modernity/rationality. *Cultural Studies*, v. 21, n. 2-3, p. 168-178, 2007.

RESTREPO, E.; ROJAS, A. *Inflexión decolonial*. Cauca: Universidad del Cauca, 2010.

ROCHA, J. J. G. *Direito Animal Latinoamericano: uma experiência decolonial*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ROCKSTROM, J. *et al.* Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, v. 14, n. 2, p. 1-32, 2009.

SARLET, I. W.; FERNSTERSEIFER, T. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SILVA, L. A. S. *Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais: re-existir para co-existir*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SOUZA FILHO, C. F. M. De como a natureza foi expulsa da modernidade. *Revista Crítica do Direito*, v. 66, n. 5, p. 88-106, ago./dez., 2015.

VENÂNCIO, M. D. *O Estado de Direito ecológico e agroecologia: a legislação agroecológica na instrumentalização e ecologização do Direito*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Artigo recebido em: 04/10/2020.

Artigo aceito em: 07/10/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

ROSSI, A. S.; KOZICKI, K.; MENDONÇA, Y. S. M. A ética ecológica e o giro ecodecolonial: rumo à ecologização do Direito Ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 247-269, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1977>. Acesso em: dia mês. ano.

DESARROLLO SOSTENIBLE & ECONOMÍA CIRCULAR: UN ESTUDIO DESDE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL EN CUBA Y BRASIL¹

Alcides Franciso Antúnez Sánchez²

Universidad de Granma (UDG) |

Magno Federici Gomes³

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) |

Ana Gorgoso Vázquez⁴

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales |

RESUMEN

Se realiza en el artículo un análisis del principio jurídico del desarrollo sostenible y su evolución hacia la economía circular, concomitante con la implementación de la responsabilidad social empresarial. Han sido utilizados en el estudio como métodos de investigación el histórico-lógico, análisis-síntesis, inducción-deducción, revisión bibliográfica y comparación jurídica. El desafío que impone el logro del desarrollo sostenible para los Estados en el siglo XXI, permitirá fomentar técnicas preventivas ambientales para garantizar el derecho humano a un ambiente sano, entre los derechos de tercera dimensión, hoy en evolución con un nuevo paradigma de “la economía circular”, una vez que la contaminación ambiental ha ido

¹ Artículo financiado por el Aviso Público 03/2009 de la Escola Superior Dom Helder Câmara, resultado de los Grupos de Investigación (CNPQ): *Responsabilidade Civil e Processo Ambiental* (RECIPRO), NEGESP, *Metamorfose Jurídica* y CEDIS (FCT-PT).

² Máster en Asesoría Jurídica, con mención en Derecho Administrativo Ambiental, por la Universidad de Oriente (UO). Profesor Adjunto de Derecho en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UDG. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8561-6837> / e-mail: aantunez@udg.co.cu

³ Prácticas postdoctorales en Derecho Público y Educación en la Universidade Nova de Lisboa-Portugal (Beca CAPES/BEX 3642/07-0). Prácticas postdoctorales en Derecho Civil y Derecho Procesal Civil, Doctor en Derecho y Máster en Derecho Procesal por la Universidad de Deusto-España (Beca de la Cátedra UNESCO y del Gobierno Vasco-España). Máster en Educación por la PUC de Minas. Profesor del Doctorado y del Máster Académico en Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Escola Superior Dom Helder Câmara. Profesor licenciado en la Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Abogado Asociado en Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Líder del Grupo de Investigación: Regulación Ambiental de la Actividad Económica Sostenible (REGA)/CNPQ-BRA y miembro de los grupos: Centro de Investigación y Desarrollo en Derecho y Sociedad (CEDIS)/FCT-PT, Centro de Estudios de Gestión de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA y *Metamorfose Jurídica*/CNPQ-BRA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>. E-mail: magnofederici@gmail.com

⁴ Máster en Desarrollo Cultural Comunitario. Profesora auxiliar en la carrera gestión socio cultural para el desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Granma. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8207-2902> / e-mail: agorgosov@udg.co.cu

en crecimiento, sobre todo en el sector urbano. Se ha realizado una revisión teórica del desarrollo sostenible desde su génesis, su relación con la sociología ambiental y su reconocimiento normativo en el texto constitucional, como paradigma de la Administración Pública, para la disminución de la contaminación ambiental generada por los desechos electrónicos en Cuba y Brasil.

Palabras clave: desarrollo sostenible; economía circular; minería urbana; Brasil; Cuba.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND CIRCULAR ECONOMY: A STUDY FROM THE ENTREPRENEURIAL SOCIAL RESPONSIBILITY IN CUBA AND BRAZIL

ABSTRACT

The paper makes an analysis of the legal principle of sustainable development and its evolution towards the circular economy, concomitant with the implementation of corporate social responsibility. Have been used in this study as research methods the historical-logical, analysis-synthesis, induction-deduction, bibliographic review and legal comparison. The challenge posed by the achievement of sustainable development for the States in the XXI century will allow the promotion of environmental preventive techniques to guarantee the human right to a healthy environment, among the third-dimensional rights, today in evolution with a new paradigm of "the circular economy", since environmental pollution has been growing, especially in the urban sector. A theoretical review from sustainable development is carried out from its genesis, its relationship with environmental sociology and its normative recognition in the constitutional text, as a paradigm of Public Administration, for the reduction of environmental pollution generated by electronic waste in Cuba and Brazil.

Keywords: *Brazil; circular economy; Cuba; sustainable development; urbane mining.*

INTRODUCCIÓN

Los temas ambientales se caracterizan por tener una visión transectorial de la realidad, en ello confluyen visiones e intereses variados, como son los científicos y la apreciación de los profesionales, de aquí su transectorialidad y multisectorialidad. Al concluir la década del 70' del pasado siglo, los problemas relacionados con la protección ambiental por parte de los países industrializados han sido identificados por la contaminación generada a través de la destrucción de hábitats y de especies en peligro de extinción, elementos que han coadyuvado a debilitar el paradigma dominante en el siglo XX, con la institucionalización del ambiente como un bien público.

En el nuevo siglo, la tendencia actual es que los problemas ambientales sean parte de la estrategia corporativa de los sujetos de gestión. Los empresarios implementan una estrategia empresarial que además de los componentes tradicionales, incluya aspectos ambientales, ponderando las herramientas de gestión -auditoría e inspección ambiental. Surgieron instrumentos económicos como la contabilidad ambiental, el impuesto ambiental, el seguro ambiental, el cobro de servicios ambientales, entre otros como parte de la certificación ambiental dentro de la gestión ambiental.

Con la evolución de los paradigmas en el siglo XXI, las empresas reformulan su enfoque con relación al ambiente, a través de la presión ejercida por los diversos segmentos de la sociedad con los cuales ellas mantienen relación en su entorno, para mitigar la contaminación con el uso de tecnologías limpias. Uno de estos paradigmas es el que se estudia en el cuerpo del artículo, "la economía circular", por su relación con el desarrollo sostenible en la conformación de empresas responsables con el medio ambiente a través de la implementación de la responsabilidad social (RSC).

El problema que este trabajo plantea contestar es: ¿cuáles son las ventajas de la economía circular?

El objetivo general de esta investigación es analizar la relación entre economía circular, protección ambiental y responsabilidad social de las empresas, además de presentar los ordenamientos jurídicos de Brasil y de Cuba, en diversas aristas, integrando contenidos. Como objetivos específicos, se estudiarán el paradigma jurídico del desarrollo sostenible y los aportes de la sociología para arreglar la cuestión ambiental.

Para ello, han sido utilizados en el estudio como métodos de

investigación: el histórico-lógico, análisis-síntesis, inducción-deducción, revisión bibliográfica y comparación jurídica.

1 EL PARADIGMA JURÍDICO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Ante la necesidad alcanzar el desarrollo sostenible como paradigma jurídico global, en el siglo XX el Informe “Nuestro Futuro Común” de 1984 lo señala como el mega principio del Derecho Ambiental Internacional. Este paradigma jurídico para su contextualización es necesario cómo establecer y diseñar políticas públicas adecuadas para llevarlo a vías de hecho en cada nación del planeta.

En consecuencia, se hace la valoración que el ambiente en el siglo XXI se encuentra en el centro de atención de la colectividad mundial. Se parte como punto de análisis de los grandes acuerdos internacionales desde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), textos jurídicos que proclaman en su artículo 1: “el derecho de los pueblos a la libre determinación, y en virtud “establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico social y cultural” (NACIONES UNIDAS, 1966). Para el desarrollo de sus fines (artículo 1.2) “todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional” (NACIONES UNIDAS, 1966).

Se ha dicho por estudiosos del tema que, los derechos surgidos desde la segunda parte del siglo XX y en el siglo XXI, tienen que ver, básicamente, con el advenimiento de las declaraciones referidas genéricamente a la justicia, la paz y la solidaridad. Por ello, cuando se contribuye a separar la basura para contribuir a su reciclaje, o cuando se depositan las baterías agotadas en recipientes adecuados, no se está pensando sólo en sí mismo, sino en el bienestar de las generaciones futuras, de aquí la filosofía de la minería urbana para mitigar la contaminación ambiental en las zonas urbanas.

Se asevera, que estos instrumentos jurídicos internacionales, desde su eficacia horizontal como pautas sobre los derechos humanos, obligan a todos los sujetos de Derecho, a cumplir, hacer cumplir y respetar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Cuestión que aún no se cumple por todos los Estados de manera adecuada, con una brecha social entre los

países desarrollados y los que aún están por alcanzarlo, ante la no adecuada cultura ambiental.

En el mundo, a partir del contexto analizado, se aprecia como hubo intentos de dar respuestas desde la Sociología vinculado a la cuestión ambiental desde la década de los años 60' del siglo pasado, ante la problemática desde el campo científico y el político en las ciencias sociales, para estudiar la relación hombre-naturaleza como su campo de acción, acrecentada con la contaminación ambiental.

Por ende, lo acontecido en la ciudad Estocolmo en 1972, se justiprecia que fue el escenario internacional donde se realiza la deliberación sobre los problemas ambientales y las causas que lo contaminan, con ello se constata cómo se emprende la visualización de los problemas ambientales como resultado de los procesos del desarrollo, surge entonces la idea de “ecodesarrollo” de Maurice Strong, promovida en los años de 1980 al 1982.

En la literatura jurídica se consigna en este sentido, en 1972 se incluye en la defensa del ambiente la gestión cultural, al aprobarse la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, aunque la misma no tuviera una influencia adecuada en la educación ambiental, surge la necesidad de sistematizar la legislación ambiental en pos de proteger el patrimonio cultural en la relación sociedad-cultura-naturaleza. Como nota distintiva, coincidieron con la conferencia de Estocolmo sobre desarrollo y medio ambiente, la divulgación del informe del Club de Roma sobre los límites al crecimiento. Sucesos en el orden legal, que se diferenciaron por la dificultad con el uso del petróleo y las primeras expresiones que acontecieron en el movimiento ecologista y el antinuclear.

Se valora por los articulistas, como en la región de Europa los problemas ambientales y la crisis social estuvieron vinculados al fenómeno de la contaminación ambiental. Diferente a lo ocurrido en los Estados Unidos, donde la contaminación generó el pronunciamiento de los movimientos sociales por la aptitud contaminadora de los sujetos de gestión del sector industrial, entre otros aspectos vinculados a la cuestión ambiental que se estudia en el artículo.

Continuando este análisis, en 1974, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en virtud de su artículo 2 estableció que cualquier Estado “tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas” (NACIONES UNIDAS, 1974).

En este punto, se valora como el estadista Ruz señalaba en su discurso al mundo con su visión futurista:

La humanidad del futuro tiene retos muy grandes en todos los terrenos. Una humanidad que se reproduce rápidamente, una humanidad que ve con preocupación cómo se agotan sus recursos naturales, una humanidad que necesita dominar la técnica, y no solo la técnica sino los problemas que la técnica pueda crear a futuro, como la contaminación ambiental (RUZ, 1974, p. 1).

Los autores del artículo valoran que el pensamiento del Estadista y abogado, lo convierte en uno de los primeros líderes a nivel mundial en informar los cambios futuros de la naturaleza y su influencia sobre los fenómenos naturales que se aprecian por los resultados adversos de hechos como el cambio climático, la desertificación, la sequía, inundaciones, catástrofes naturales por inundaciones, incendios, desaparición de las especies y el peligro de la desaparición de la humanidad, por las secuelas de las anomalías negativas provocadas por la acción del hombre sobre la naturaleza, señaladas en la Cumbre de Río en 1992, al resumir en su arenga por Ruz las causas más profundas del problema “[...] la necesidad de intercambiar mejor las riquezas y de aplicar las tecnologías para el desarrollo humano, y no para lujo y despilfarro que acontece en las sociedades de consumo [...]” (RUZ, 1992, p. 1).

Con posterioridad, la situación antes apuntada, en el año 1998, la UNESCO como parte del Sistema de las Naciones Unidas en su conferencia sobre la Educación Superior, declaró la importancia que la Universidad tome su papel en la era de la información y del conocimiento. A partir de este planteamiento, se acuña el término que revolucionaría al mundo a partir del Derecho Internacional en el cuidado de proteger en lo jurídico-político al ambiente y crear el cimiento del sistema socio-económico “desarrollo sostenible”.

La literatura científica, se aprecia como hace la propuesta que el desarrollo sostenible busca garantizar el apropiado equilibrio entre desarrollo económico y protección ambiental, para que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las generaciones futuras para que estas puedan satisfacer sus propias necesidades, ponderado en los objetivos del milenio para el 2030.

Si bien es cierto, hay que reconocer como DE ZSÖGÖN en sus estudios sobre el mega principio -desarrollo sostenible- considera:

[...] el sector privado (grandes empresas y pequeñas) tiene el deber de apoyar a conformar sociedades equitativas y sostenibles (Principio 24), y que las empresas del sector privado cumplan la obligación de rendir cuentas, los reglamentos, con transparencia y estabilidad (Principio 26) (DE ZSÖGÖN, 2015, p. 1).

En contexto, se justiprecia que el núcleo duro del desarrollo sostenible desde la literatura científica se señala está en considerar tres pilares elementales -sociedad, economía-ambiente. En el sentido jurídico, la idea básica del desarrollo sostenible es el vínculo entre el bienestar de la generación actual y el de la generación futura. Estos elementos señalados, los sistemas de valores no los han tenido en cuenta de manera adecuada, la naturaleza ha ido en una insensata carrera por el consumismo como forma de vida y de desarrollo, sin la pertinencia del “principio de responsabilidad ambiental”.

Sobre este tema, se analiza lo ponderado por URLICH BECK en cuanto al postmodernismo, precisa en el campo de acción del tema de la denominada “Sociedad del Riesgo”. Concepto que distingue una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, económicos e individuales alargan cada vez a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial (BECK, 1998, p. 13).

Más que un concepto científico, se destaca por la literatura analizada, que el desarrollo sostenible es una proposición ideológica y política. No obstante, se valora que su ambigüedad es extensa. Reconocer que algo no anda bien en el modelo social vigente, que el desarrollo necesita reformas o ajustarlo porque su continuidad está amenazada. Implica, una reafirmación de dicho modelo, en el doble sentido de no visualizar alternativas al desarrollo y de considerar que es deseable hacerlo durar. De esta forma, es aceptable para los críticos, ecologistas y desarrollistas el viejo conflicto que perdura entre economía y ecología, bajo la forma de diversas lecturas o interpretaciones como concepto compartido⁵.

El reto a criterio de los autores del artículo, es ponderar por los Estados que es una necesidad desarrollar una sociedad ante los desafíos adversos que se presentan para lograr alcanzar el desarrollo sostenible como una estrategia corporativa por los empresarios a partir de que es un derecho humano “aquel que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras” (BRUNDTLAND, 1987). La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (2002), desde el Derecho Internacional acepta de manera expresa “la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y recursos para responder a los retos” (NACIONES UNIDAS, 2002) planteados para superar la supuesta dicotomía entre

⁵ Acrecentado a consideración de los articulistas con los problemas ambientales, económicos, sociales y alimentarios con los efectos de la pandemia de la COVID-19.

protección ambiental y desarrollo económico por vía de la armonización de ambos procesos. Al respecto, De Zsögön expresa desde su postura:

[...] el hombre contemporáneo emprende la devastación de la naturaleza, sin tener conciencia que, en más o menor medida, es parte de la misa, al alterarla, el se desnaturaliza, altera y traiciona su propia esencia como ser social (DE ZSÖGÖN, 2004, p. 1).

Se afirma por la autora estudiada que es una mezcla de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos dirigidos a proteger todos los elementos que componen el ambiente natural y humano, a través de un número de normas legales que, por su naturaleza interdisciplinaria, no admiten regímenes separados y de manera recíproca establecen e influyen en el ámbito de todas las ramas jurídicas y científicas reconocidas por la academia.

Fraga señalaba desde su posición sobre lo analizado:

El mundo de las preferencias es complejo. En el Derecho Ambiental las modificaciones se producen a tal velocidad que posiblemente sólo hacen ver al observador una foto fija de lo que acontece. Como Derecho apegado a la realidad planetaria está influido por el hecho social, económico, tecnológico y cultural. Podemos hablar de tendencias internas y externas (globalización e integración en ámbitos supranacionales como la Unión Europea del Derecho Ambiental, que ya está provocando un auténtico surgimiento de un verdadero *ius commune* ambiental (Seerden); de tendencias estructurales del propio Derecho Ambiental (la constitucionalización, codificación, globalización, desregulación, etc.); técnicas (de técnica jurídica, de organización administrativa), etc. Debe advertirse que las tendencias en Derecho ambiental son especialmente complejas [...] (FRAGA, 2007, p. 1).

El análisis de la problemática contaminación ambiental, FRAGA ha considerado “[...] el Derecho Ambiental es la preservación y desarrollo del ambiente, y la obligación de que el hombre implemente y desarrolle un modelo de desarrollo sostenible, que permita coexistir al hombre con la naturaleza [...]” (FRAGA, 2009, p.1).

Queda claro para los articulistas que, la aceptación del paradigma del desarrollo sostenible tiene implícito reorganizar cada proceso básico de producción para aumentar la ecoeficiencia, y reducir el consumo de energía fósil y no generar con ello contaminación. El tema tiene una dimensión científica que permita desarrollar instrumentos analíticos en pos de lograr conocer el impacto ambiental con ideas que ponderen la innovación y se aplique la ciencia por los sujetos de gestión, ello es evidente que requiere dinero para invertir. Por otro lado, la dimensión normativa, debe estimular el uso eficiente de los recursos naturales a través de los instrumentos de

tutela ambiental en el ordenamiento jurídico a los sujetos de gestión con una adecuada implementación de la gestión ambiental.

Está señalado en la literatura científica que el principio jurídico del desarrollo sostenible es un proceso de cambios en la explotación de los recursos naturales, por ello como antes se señalaba el desarrollo tecnológico tiene que estar concebido en armonía con el entorno, contextualizado en pautas a través de gestión ambiental con menor carga contaminante. Son retos a los que se encuentra abocada la humanidad para alcanzar este mega principio jurídico.

Estos elementos sistematizados se aprecian recontextualizados con la concepción de la Empresa Responsable del Ambiente, en la Empresa de Alta Tecnología y en la Industria 4.0, en la que se imbrica el uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones (TIC). Es lo que se ha definido como la “reconversión ecológica” de la industria, claro implicará cambios tecnológicos y su modernización, lo que coadyuvará a reducir la contaminación donde lo “verde vende”.

Al analizar que se define por contaminación, la literatura científica consigna: presencia o incorporación al ambiente de sustancias o elementos tóxicos que son perjudiciales para el hombre o los ecosistemas (seres vivos), al existir diferentes tipos de contaminación. Hoy la contaminación, sigue siendo un tema preocupante en el mundo porque vivimos colapsado de enfermedades a causa del agua que tomamos, y por respirar aire contaminado.

Se valora que lograr alcanzar el principio del desarrollo sostenible en el siglo XXI, la lectura de la doctrina Hispanoamericana señala que se encuentra en la base de la categoría de “instrumentos de mercado de carácter cooperador”, el que debe ser compatible la tutela ambiental con el crecimiento económico, de aquí a consideración de los articulistas sea su articulación con el Derecho Administrativo Ambiental proyectado en Europa.

En el planeta, el modelo económico que predomina, llamado “economía marrón” ha generado el agotamiento de los recursos naturales, la degradación y la pérdida de ecosistemas, lo que ha dado espacio para que surja un modelo económico alternativo “economía verde” y, dentro de este, la “economía circular”, señalado por el PNUMA (2011) en su informe denominado “economía verde”. Elemento que marcó un hito para estos desarrollos analizados en el cuerpo del artículo.

De Zsögön, desde su atinado análisis nos dice que un desecho es:

“[...] calificación genérica de cualquier tipo de producto residual, restos, residuos, o basuras de la industria, comercio, campo o domicilios. Es cualquier objeto o substancia del cual su poseedor se desprende o tiene la intención u obligación de desprenderse [...] (DE ZSÖGÖN, 2001, p. 27).

La propia autora analizada, refiere que el problema de los residuos en las zonas urbanas obedece “[...] a diversas causales agravadas año tras año. Por un lado, la explosión demográfica y la concentración de la población en grandes ciudades y, por otro lado, la utilización de bienes de rápido caducidad, la fabricación de envases no biodegradables que llevan al uso descontrolado e ilimitado de los recursos naturales, y de la energía” (DE ZSÖGÖN, 2004, p. 77).

Otro referente obligado es Cafferata (2013, p. 4), quien señala:

[...] la contaminación, con su nociva proyección sobre la vida y la salud de las personas, genera deterioro reparable de sus potencialidades, con una inequívoca reducción de su horizonte o ocasiones futuras, con una sucesión de logros y tareas parcial o totales vedadas, de esperanzas y expectativas truncadas o realizables de diversas, más costosas y cuidadas maneras.

Es necesario significar que Río+20 (2012), sobre el paradigma del desarrollo sostenible, avanzó en el tema de la “economía verde” en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, como el marco institucional para el desarrollo sostenible en las políticas públicas por los Estados; su evolución se valora que ha sido el tránsito hacia la “economía circular” en el siglo XXI en la relación empresa-sociedad-naturaleza ante los problemas declarados con la protección del ambiente, la situación desfavorable de la economía, los problemas sociales, y el déficit de alimentos.

Lleva a señalar en este análisis a los autores del artículo, en el entendido que la “economía verde” integra al modo de producción variables ambientales y sociales, lo que no está en contra del libre mercado o del crecimiento dentro de los instrumentos económicos implementados a los derechos del consumo, como son: la etiqueta ambiental, la contabilidad ambiental, y la auditoría ambiental por los sujetos de gestión, entre otros.

Desde la perspectiva jurídica, el concepto de “economía verde” queda claro que no reemplaza al “desarrollo sostenible”, pero si puede ser un camino para lograrlo. Como conjunto de modos de producción, premia maximizar la producción, al tener en cuenta variables ignoradas a la hora de concebir un negocio, para conservar los recursos naturales y erradicar la pobreza (MARTÍNEZ; PORCELLI, 2017, p. 129).

Estos elementos, justifican el nexo del Derecho Ambiental y sus principios que lo informan “precautorio, prevención, responsabilidad,

legalidad, y responsabilidad ampliada del productor”, exigen a los productores aceptar la responsabilidad en las etapas del ciclo de vida de un producto, hasta la gestión final de su vida útil a través de cuerpos jurídicos que desde el Derecho Público lo regulen, sistematizado por Loperena Rota (1998), Alienza García (2001), Mateo (2003), Cutanda (2006), Ojeda Mestre (2012), Prieur et al. (2012) y Peña Chacón (2013).

La bibliografía estudiada para conformar el artículo, ha permitido que se vaya consolidando como principio general del Derecho Administrativo Ambiental, con la actualización de las “técnicas jurídicas de tutela ambiental” a partir de implementar la gestión ambiental compartida, como lo significa Ruiz (2012, p. 293) y otros autores europeos desde sus análisis.

De Gatta (2004, p. 65), considera:

[...] a causa de la progresiva degradación del ambiente, ha traído consigo que las empresas e industrias comiencen a utilizar nuevos instrumentos de protección ambiental, de carácter voluntario, con una nueva ética empresarial. Surge la RSC como el proceso mediante el cual las empresas deciden contribuir al logro de una sociedad mejor y a un ambiente limpio. Esta línea, ha contribuido a que surjan otros instrumentos para integrarse a esta ética empresarial.

Otra lectura diferente acontece en el contexto de Latinoamérica en lo concerniente al Derecho Ambiental, ocurre a partir de los textos jurídicos supremos de naciones como Bolivia y Ecuador en la primera década del siglo XXI, tras su reconocimiento legal de forma expresa y tácita como referente en la región de América Latina diferente al Derecho Ambiental europeo a la naturaleza como sujeto de derechos en el Pluralismo jurídico.

A partir del reconocimiento del Pluralismo jurídico, como la coexistencia de diversos órdenes jurídicos en un espacio geopolítico, cobra auge en los finales del siglo XIX y en la primera mitad del XX, fue una reacción ante el positivismo que emprendió la reducción del Derecho en el marco del proyecto moderno; pero no es hasta la década del 60’ que se convertiría en argumento de discusión para la Antropología y la Sociología del Derecho.

En este sentido, los estudios de Cafferata (2013), Bellorio Clabot y Peña Moreno (2013) y Rinaldi (2013) sobre la situación del Derecho Ambiental en América Latina, coinciden en el informe entregado al PNUMA:

[...] las Constituciones, las Leyes marco o generales, conforman el núcleo duro y estable de la institucionalidad ambiental de los países de la región objeto muestral, para reconocer si estas resultan ser productivas con la aparición de la economía y

contabilidad ambiental en pos del desarrollo sustentable vinculadas a la práctica de la auditoría ambiental [...].

Sánchez y Ocampo aseveran en sus estudios que para poder desarrollar y aplicar el pluralismo jurídico ambiental hay que partir desde su origen, para que permita generar derechos ambientales efectivos para todos los ciudadanos, para que sean respetadas las diversas cosmovisiones desde el “sumak kwasay”, a partir del derecho humano al ambiente, para conformar cuerpos legales en el ordenamiento jurídico ambiental con la dimensión de los pueblos originarios desde la “Pacha Mama”, será una novedad en desarrollo en el siglo XXI, desde el “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano” (SÁNCHEZ; OCAMPO, 2018, p. 1).

En contexto, se aprecia que el valor jurídico de los instrumentos internacionales de derechos humanos analizados, reconocen los derechos a colectividades, comenzando por el derecho a autodeterminación de los pueblos, se establece desde la palestra internacional en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas en el contexto Latinoamericano desde sus culturas.

Se afirma, desde la perspectiva jurídica, que desde la Cumbre de la Tierra de 1992 analizada *up supra*, se generaron varios instrumentos jurídicos internacionales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, donde se estableció un marco jurídico y un reglamento eficaz, para luego entrar en vigor la Convención sobre la Diversidad Biológica en 1993, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1992, las que han seguido evolucionando con el tiempo hasta la Cumbre del Clima celebrada en París en el 2015 y la de Polonia en 2018, al ser considerado por autores Sánchez y Viltres (2012, p. 1) y Rey Santos (2016, p. 7).

En esta misma línea de análisis, Ruz señalaba al mundo en su oratoria pública “[...] Una transcendental especie biológica está en riesgo de desaparecer por la rápida y creciente agotamiento de sus condiciones naturales de vida: el hombre como ser social” (RUZ, 1992, p. 1).

Queda demostrado entonces, que la preocupación del Derecho Latinoamericano por la cuestión ambiental, reconoce sus orígenes en la demanialización de los recursos naturales por el constitucionalismo social, se impulsa como consecuencia del desarrollo del “derecho ambiental internacional” y se incrementa con el advenimiento del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” y el desarrollo de un “constitucionalismo ambiental” que reconoce de forma amplia el derecho humano a un ambiente adecuado

y sostenible, como lo señalan los objetivos del milenio para el 2030.

Se procedió para abordar el tema por los articulistas, partir de la revisión sustentada en dos criterios, el primero en cómo se desarrolla el tema y el segundo de lo general a lo particular; se revisó la bibliografía jurídica especializada en materia de Derecho Constitucional, y el Administrativo Ambiental. Dentro de ello, la “minería urbana”, la “economía circular”, la “formación jurídica ambiental” por la multidisciplinariedad y transdisciplinariedad, de aquí que se haga la revisión desde los aportes de la Sociología Ambiental.

2 LOS APORTES DESDE LA SOCIOLOGÍA AMBIENTAL VINCULADOS A LA CUESTIÓN AMBIENTAL

La Sociología, concebida como la ciencia encargada de estudiar las estructuras y sistemas sociales, y la forma en que interactúan con el individuo y los grupos sociales. Por su definición parece ser excluyente de la naturaleza, debido a que la evolución de ésta, mediante innumerables ciclos biogeoquímicos que le son inherentes, no depende de las actividades humanas, por lo que es un proceso asocial. estudia la producción y reproducción de lo social y de la sociedad, suele considerar al ambiente como sinónimo de naturaleza y a ésta como parte del entorno donde las personas realizan sus actividades.

Al analizar los aportes desde la Sociología, desde su impronta marxista, se considera como la mediación entre los seres humanos y la naturaleza, lo que la hacía susceptible de desarrollarse teniendo en cuenta los condicionantes impuestos por ésta. La contribución marxista a la temática ambiental, es de relevancia, se valora por los autores del artículo que al incluir el campo de la ecología política con ensayos dirigidos a los estudios de la Sociología Ambiental hacen más abarcador sus resultados trascendiendo hasta nuestros días.

Significamos en este sentido la postura de Marx al señalar:

[...] solo conocemos una única ciencia, la ciencia de la historia de la naturaleza e historia de la humanidad. No hay que dividir estos dos espacios, mientras existan hombres, la historia de la naturaleza y la historia de los hombres se condicionaran recíprocamente...mi relación con mi ambiente y mi conciencia [...] (MARX, 1932, p. 12).

En este sentido, el aporte de Engels quien advertía en el siglo pasado que:

Todo nos recuerda a cada paso que el hombre no domina, ni mucho menos la naturaleza, a la manera que un conquistador domina un pueblo extranjero, es como alguien que es ajeno a la naturaleza, sino que somos parte de ella con nuestra carne, nuestra sangre y nuestro cerebro, que nos hayamos en medio de ella y que todo nuestro dominio sobre la naturaleza y la ventaja que llevamos a las demás criaturas es la posibilidad de conocer sus leyes y de saber aplicarlas (ENGELS, 1982, p. 60).

La Sociología Ambiental, como ciencia social, tiene que afrontar la necesidad de repensar la interacción entre la acción social y los procesos de la naturaleza, en lo que respecta a los límites que imponen en lo relativo a las posibilidades que ofrece. Ejemplo de lo señalado se aprecia como la energía nuclear contribuyó en su momento a consolidar el poder económico de la extinta Unión Soviética, pero también fue un factor negativo el accidente ocurrido en Chernóbil en el pasado siglo. Cuestión que también ocurrió en la nación de Japón con otro accidente vinculado al uso de la energía nuclear. A criterio de los autores, por no ponderarse de manera adecuada los principios desde el Derecho Ambiental y no haber ejecutado una evaluación de impacto ambiental apropiada.

Es pertinente significar que, la Sociología Ambiental se encuentra ante la tarea de buscar una síntesis entre los componentes sistémicos o estructurales -incluyendo entre ellos el ambiente natural- y la agencia humana. En consecuencia, la tarea o fin de la Sociología Ambiental se limitaría al estudio de los procesos de construcción de informaciones científicas y difusión pública de versiones simplificadas de las mismas que llevan, primero, a la descripción de la intensificación artificial del efecto invernadero como problema social y político y a seleccionar determinados aspectos del mismo como prioritarios o más significativos, como es el caso de la contaminación ambiental, donde se particulariza el nuevo paradigma “economía circular”.

La Sociología Ambiental tiene como fuentes directas o indirectas, los avances científico-tecnológicos, las confrontaciones políticas internacionales, la amenaza de la guerra nuclear, el incremento en la degradación ecológica, el desarrollo de movimientos sociales emergentes y la crisis teórica de la Sociología. Su génesis aparece en la década de los años 70' en los Estados Unidos de América.

En Cuba, un referente obligado es el estudio y análisis de la obra de José Martí quien desde su análisis conceptualizara:

¿Qué es la naturaleza? El pino agreste, el viejo roble, el bravo mar, los ríos que van al mar como a la eternidad vamos los seres humanos: la naturaleza es el rayo de luz que penetra las nubes y se hace arco iris; el espíritu humano que se acerca y

eleva con las nubes del alma y se hace bienaventurado. Naturaleza es todo lo que existe, en toda forma, espíritus y cuerpos; corrientes esclavas en su cauce; raíces esclavas en la tierra; pies, esclavos como las raíces; almas, menos esclavas que los pies. El misterioso mundo íntimo, el maravilloso mundo externo, cuanto es, deforme o luminoso u oscuro, cercano o terroso, regular todo, medido todo menos el cielo y el alma de los seres humanos es Naturaleza (MARTÍ, 1963, p. 364).

Demuestra a los articulistas, que la Sociología Ambiental tiene como uno de sus fines facilitar la reapropiación social de la naturaleza en esa relación hombre-naturaleza, no en términos de la explotación de la que puede ser objeto, sino de la valoración de su potencial ecológico productivo. Cuestión considerada desde los saberes tradicionales, cuando hablan del principio de autogestión de las sociedades agrarias y de la productividad primaria de los ecosistemas naturales de los pueblos originarios, es el cambio de visión diferente al Derecho Ambiental en Europa, como es el Derecho Ambiental en América Latina con una cosmovisión novedosa, no por todos aceptada.

En este estudio, se analiza como Leff en distintos trabajos de su autoría, explica la interrelación desde el estudio de la complejidad ambiental tiene la biotecnología, las ciencias etnológicas, la sociodemografía, la ecología (política, productiva, social), la economía (ecológica, política del ambiente), la educación, la historia y la pedagogía ambiental, la ética (de la interculturalidad, para la sustentabilidad, por la vida), el psicoanálisis y la sociología del conocimiento (LEFF, 2000, p.9). Cuestión con la que los articulistas consideran válida, de aquí la transdisciplinariedad que tiene el Derecho Ambiental con la integración de contenidos y saberes, pertinente en la formación jurídica ambiental.

En consecuencia, la cuestión ambiental es necesaria abordarla desde ópticas interdisciplinarias que involucren las aportaciones de las ciencias sociales. Es importante argumentar la importancia de la Sociología para explicar las causas y los efectos que tienen las acciones humanas en la naturaleza y las formas en que ésta impacta en las formas de ser y estar en el mundo, ejemplo de ello, el elemento jurídico-contable “la economía circular”.

Relacionado con las aseveraciones anteriores, el gran reto a aplicar, es concebir una sociedad sin residuos, donde las políticas públicas de los Estados no han podido mitigar la contaminación ambiental. El ser humano actúa como productor y consumidor, y no como descomponedor de materia. Se asevera un vacío teórico sobre los residuos y la incorporación de

la perspectiva sociológica sobre esta problemática. De aquí la “economía circular” para lograr alcanzar la solución deseada por los Estados, de mitigar la contaminación ambiental en la relación controversial hombre-naturaleza.

3 LA ECONOMÍA CIRCULAR: NUEVO PARADIGMA JURÍDICO CONTABLE EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La economía circular, como modelo de negocio basado en el reciclaje, implementa la reutilización y reducción de los recursos naturales. El reciclado de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos, o como se le denomina “minería urbana”, tiene un impacto positivo, permite recuperar metales o materiales cada vez más escasos; obtenerlos es importante para el desarrollo de los Estados que lo implementan, al contribuir a la mitigación de la contaminación.

Es importante ponderar que la innovación tecnológica, la aplicación de la ciencia, y la cultura de consumismo en el siglo XXI hacen que las personas cada vez más quieran sustituir los aparatos eléctricos y electrónicos por otros con mejores prestaciones, lo que genera cada año el aumento de la basura electrónica en zonas urbanas. Su objetivo busca que los residuos electrónicos no terminen en un vertedero o incinerador, y que tengan un tratamiento final a través de la economía circular, en pos de mitigar la contaminación ambiental, o ser trasladados o vendidos a los basureros de países del tercer mundo sin tratamiento tecnológico.

La internacionalización y liberalización mundial, ha causado desafíos políticos, económicos, culturales y sociales a los Estados. Ha traído irrupción en la innovación, apoyadas con la tecnología computacional y telemática en la 4^a Revolución Industrial. Han contribuido a crear nuevos productos, nuevos servicios públicos, nuevos modelos de negocios, nuevas necesidades, son retos que cuestionan el formato y las claves competitivas de la industria del futuro “industria 4.0” en construcción y evolución bajo el slogan comercial de “lo verde vende”.

Al respecto, dada la naturaleza multidimensional de lo estudiado en el cuerpo del artículo, es la pertinencia del tema como parte de las políticas públicas de los Estados para lograr el desarrollo sostenible entre los objetivos del Milenio para el 2030, por ser una de las problemáticas globales la contaminación ambiental, en especial en los entornos urbanos.

Es importante tener en cuenta, el modelo de la economía circular se

dirige hacia un nuevo paradigma, implica hacer productos que, desde su origen, diseño, permita hacer negocios atendiendo al crecimiento económico de la sociedad, a la sustentabilidad ambiental y a la disminución de los riesgos ante la incertidumbre de los precios de las materias primas y los recursos energéticos. Vinculado a criterio de los autores del artículo, al reconocimiento de la Responsabilidad Social Empresarial y su implementación por los Estados a través de su reconocimiento legal en su ordenamiento jurídico.

Como hecho jurídico, la intranquilidad mundial por el deterioro ambiental, incide en crear marcos normativos a nivel nacional, regional e internacional que impulsen la circularidad ante los impactos ambientales de la obsolescencia programada, desde la literatura científica se señala que se debe avanzar hacia una economía ecológica racional, ecoeficiente e inclusiva. Reto este aún no logrado de manera adecuada.

En consecuencia, como objeto del artículo para los autores las nuevas legislaciones avanzan hacia un cambio de paradigma: de la economía lineal “extraer-fabricar-tirar”, a la economía circular “refabricar-reacondicionar-reciclar”. Observada por las formas de gestión para su implementación en sus negocios, potenciado con el uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones con la quinta generación (5G) en la web 2.0.

4 LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL: NEXO CON LA ECONOMÍA VERDE PARA LA MITIGACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL POR LOS ESTADOS

En el siglo XXI, ante la insostenibilidad económica, social, ambiental y alimentaria a nivel global, surge la Responsabilidad Social Empresarial (RSE); conllevó a ponderar nuevas dimensiones, ampliaciones e introducción de las típicas nociones del Derecho Administrativo. La función administrativa, y el interés público contribuyen a que las empresas aporten al desarrollo sostenible en favor del equilibrio de crecimiento económico, bienestar social y aprovechamiento de los recursos naturales de manera adecuada. Equilibrio, a criterio de los autores del artículo de gran valor para la operación de los negocios y la pertinencia de observar en la competencia empresarial.

La RSE, término implementado desde mediados del siglo XX, impulsado según la lectura de Carroll (1999), desde la publicación del libro “Social Responsibilities of The Businessman” de Bowen (1953), se justiprecia

como el inicio del concepto de RSC. No queda dudas que, con su libro, Bowen (1953), además de analizar la relación empresa-sociedad, ofreció la primera definición de RSC, en el entendido de como las obligaciones y decisiones que los hombres de negocios deben asumir en relación a la política de empresa, para seguir las líneas de acciones que son deseables en términos de los objetivos y valores de la sociedad y de su respeto al entorno. Cuestión a la que los autores del artículo se afilian por ser la de mayor pertinencia desde la bibliografía estudiada, hoy en avance con la relación empresa-universidad.

Con posterioridad, en el 2011, se valora como la Comisión Europea concibe a la RSC como:

[...] proceso consignado a integrar las preocupacion social, ambiental y ética, el respeto de los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores en sus operaciones empresariales y su estrategia básica, a fin de: 1) maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio; 2) identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas (COMISIÓN EUROPEA, 2011, p. 07).

La situación apuntada, sobre la auditoría social por su vínculo con la RSE y el tema que se aborda, y las investigaciones realizadas hasta ese momento histórico, fueron limitadas. Sólo habían significado que es una herramienta útil para equilibrar el poder que las empresas poseen en la sociedad, lo que supone la legitimación y fortalecimiento de la imagen corporativa en relación a los consumidores, y su posición competitiva en el mercado. Implicó un cambio en la concepción de la RSE, considerada como una acción individual de los “hombres de negocios”, considerada como parte de la política de empresa, como una herramienta de trabajo dirigida a valorar aspectos relacionados con el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en materia laboral empresarial.

Por consiguiente, la RSC se valora como debe ser parte de la estrategia empresarial, donde se establezcan la responsabilidad filantrópica, ética, legal, económica y la ambiental por los sujetos de gestión. Elementos que permitirán a criterio de los autores del artículo a los empresarios la ponderen para tener una gestión ambiental adecuada con una visión estratégica dentro de la cultura organizacional von la implementación de las normas técnicas ISO 14 000, 19 000 y 26 000, en correspondencia con el Modelo de Gestión del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (2010).

En este sentido, prosiguiendo en su *íter*, en el 2011 los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del

marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar, determina “la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos”, como expectativa social en relación con las empresas. También, vinculado al objeto del estudio, en el 2013 fue aprobada la Agenda para el Desarrollo 2030 y sus 17 Objetivos de desarrollo sostenible, con una visión desde la Administración Estratégica.

Lo abordado en el desarrollo del artículo, tiene como pretensión demostrar la incidencia de la Administración Estratégica en lo que dispone la RSE, donde se proponen como ejemplos la conformación de la Empresa Responsable con el Ambiente, implementar tecnologías limpias, el uso de los sistemas de gestión ambiental, la etiqueta ambiental y la certificación ambiental dentro de los “instrumentos de mercado y comercio”, que contribuyan a lograr una mejor calidad de vida y bienestar a los ciudadanos a partir de la tutela adecuada de la Administración Pública, al ejecutar la auditoría ambiental (SÁNCHEZ; SÁNCHEZ, 2019, p.1-23).

En este particular, Sánchez refiere que a causa de incrementarse la degradación del ambiente ha traído consigo que las empresas comiencen a utilizar nuevos instrumentos de protección ambiental, sean de carácter voluntario o no, con una nueva ética empresarial (SÁNCHEZ, 2004, p.1-22).

De la lectura de los criterios de Parejo, al considerar actualmente vivimos en una época de preocupación política, institucional y privada por la situación ambiental. La valoración social de la cuestión ambiental ha cambiado en las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, hacia posiciones de mayor concienciación por la calidad del ambiente, ante la eventual sexta extinción que se avecina y cuyo culpable son las conductas inadecuadas del hombre (ALFONSO, 2015).

Por ello, se asevera que el desarrollo tecnológico no podrá ser perjudicial al ambiente, aquí es el rol que juega el derecho como ciencia social, como la vía en pos de favorecer un desarrollo ambiental amigable. Lo cual, paralelamente al extraordinario progreso científico y tecnológico que hoy existe, ha permitido tener un alto nivel de vida en las sociedades desarrolladas, donde hoy, se advierten los diversos riesgos que se originan por el propio desarrollo tecnológico y sobre los que, pese a dicho progreso, sigue presente la incertidumbre científica respecto a los efectos que generan al ambiente, a la salud humana, los que pueden ser atenuados si se aplica de forma adecuada el principio precautorio, debe existir un equilibrio en su implementación.

Otra lectura la aporta SÁNCHEZ al señalar en la relación jurídica que

aparece entre el sujeto auditor y el auditado, con la implementación de la auditoría ambiental, entre sus elementos objetivos se reconoce a la certificación ambiental con la ecoetiqueta a los bienes y servicios producidos por las formas de gestión (SÁNCHEZ, 2019, p.1-21). De ahí el rol que desempeña la auditoría ambiental como eje esencial y reconocimiento de todas sus aristas en especial la jurídica al ser más integral que la función inspectiva entre los instrumentos de mercado incidente en la actividad del comercio, para que sean reconocidos los procesos productivos amigables con el ambiente en correspondencia con la aplicación de la RSE, para coadyuvar a mitigar la contaminación ambiental con producciones limpias.

5 EL RECONOCIMIENTO EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA ECONOMÍA CIRCULAR EN CUBA Y BRASIL

En el ordenamiento jurídico cubano: en el 2019, la aprobación del nuevo texto constitucional, dispone en el artículo 11: el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, inciso b) sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país. El artículo 16, sobre las relaciones internacionales de Cuba, regula en el inciso f) promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo (CUBA, 2019). En el artículo 23 se establece:

Son de propiedad socialista de todo el pueblo: las tierras que no pertenecen a particulares o a cooperativas integradas por estos, el subsuelo, los yacimientos minerales, las minas, los bosques, las aguas, las playas, las vías de comunicación y los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica exclusiva de la República (CUBA, 2019).

El artículo 75, dispone:

Todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado. El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras (CUBA, 2019).

También, en el artículo 90, se establece:

El ejercicio de los derechos y libertades previstos en esta Constitución implican responsabilidades. Son deberes de los ciudadanos cubanos, además de los otros establecidos en esta Constitución y las leyes: [...] j) proteger los recursos naturales, la flora y la fauna y velar por la conservación de un medio ambiente sano (CUBA, 2019).

Cuba, en su ordenamiento jurídico reconoce el principio jurídico del desarrollo sostenible desde la Constitución de 1976, ratificado en la carta magna de 2019, se cumplen los tratados desde el Derecho Internacional que es parte, como lo ponderan Pisani (1996), Legra (1999), y Fernández y Santos (2005) desde sus estudios.

Al amparo de lo establecido en el texto supremo, el desarrollo de cuerpos jurídicos en el ordenamiento jurídico se establece en la Ley N. 76 de 1994, y en la Ley N. 118 de 2014 vinculados a la actividad de la minería. Se preconiza que la Ley N. 81 de 1997, no advierte en sus artículos pronunciamiento sobre la economía circular ni la actividad de la minería urbana. La cuál por ello deberá ser actualizada en este sentido.

El tratamiento legal de los residuos sólidos comunes y sus principios jurídicos se sustentan en la Ley N. 81 de 1997. Existen otras normas jurídicas y técnicas que de manera complementaria regulan los residuos, evidencian el postulado que disponen los principios de prevención, precautorio, responsabilidad, y legalidad. Son elementos que apuntan que la llegada del siglo XXI ha caracterizado el símbolo de la reconfiguración global de la cultura humana por una oleada de innovaciones sin precedentes del que Cuba no está ajena, promovidas por Díaz Canel desde que asumió la Presidencia, fomentando la aplicación de la innovación y la ciencia en el sector empresarial estatal, al ser este el mayoritario dentro de las formas de gestión.

El crecimiento de la contaminación en las ciudades, vinculada con el incremento del uso de dispositivos electrónicos en altas cifras, llegado el final de su vida útil, la población desconoce que es la minería urbana, la logística inversa, y la economía circular. Para ello, el Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), ha aprobado: la Estrategia Ambiental cubana actualizada cada 5 años, el Plan de lucha contra la Contaminación Ambiental, el Plan de Estado contra el cambio climático (Tarea Vida), y el pendiente es el Plan para el desarrollo sostenible, donde tracen pautas para su contextualización, ejemplo de esto es la “Tarea Vida” de 2019.

No obstante, se aprecia como en el entramado de la Administración

Pública, se constata como se ha constituido una empresa que se ocupa de la recogida y reciclaje de las materias primas. En esta actividad de recolección participan sujetos privados y cooperativas, al recoger en las ciudades los desechos metálicos y no metálicos objeto de compraventa por la aludida empresa (aluminio, hierro, cobre, bronce, entre otros), bajo precios establecidos por el Ministerio de Finanzas y Precios. Pero la norma jurídica ausente en el ordenamiento jurídico es la “Ley de Reciclaje”.

Estos elementos permiten colegir que el reto en la gestión ambiental por los actores económicos en Cuba, deberá estar enfocada a cumplir el principio de legalidad bajo las normas técnicas ISO 9001, 14001, 26000, pero el ordenamiento jurídico está necesitado de la promulgación de la Ley de Empresas y la Ley de Competencias, donde se pondere la economía circular a través de iniciativas que manejen una economía sostenible, que perfeccione el uso de recursos para una economía justa, social, colaborativa y sostenible, que deserte del actual sistema lineal de usar y tirar, en atención a la dimensión económica, política, tecnológica y sociocultural en la implementación del nuevo modelo económico y social. Aquí juega un rol la gestión socio cultural para lograr el desarrollo local en cada municipio de país a través de la formación jurídica ambiental.

Conduce a repasar de nuevo las palabras dichas en su discurso en la Cumbre de Rio por el estadista Ruz quien señalara:

Es necesario señalar que las sociedades de consumo son las responsables de la atroz destrucción del ambiente. Nacieron de las antiguas metrópolis coloniales y de políticas imperiales que, procrearon el atraso y la pobreza que hoy flagela a la mayoría de la humanidad (RUZ, 1992, p. 1).

Con posterioridad, Ruz nuevamente, desde su análisis futurista expresaba “El crecimiento sostenible es inadmisibles sin la distribución más justa entre los países. No puede haber crecimiento sostenible para una parte del mundo y subdesarrollo para los demás” (RUZ, 1992, p. 1). Cuestiones a la que los autores consideran válidas, alcanzarlo sigue siendo un gran reto, la distribución de las riquezas sigue mal distribuida.

En este contexto, la sociedad cubana se encuentra en proceso de actualización de su modelo económico y social de desarrollo, decisivo para la sostenibilidad y prosperidad, para la educación y la formación de valores, la salud, la ciencia, la tecnología e innovación, la cultura, la comunicación social, las ciencias, la defensa y seguridad nacional, el uso racional y protección de los recursos naturales, en coherencia con los objetivos y metas

de la Agenda 2030 para alcanzar el desarrollo sostenible.

En materia de control público, la Contraloría General, tiene la misión por Ley de ejecutar auditorías como política pública en los sectores estratégicos del país, es el caso de la auditoría ambiental ejecutada a las cuencas hidrográficas y la realizada a las energías renovables, el pendiente es el sector empresarial (SÁNCHEZ, 2017, p.1-24).

En consecuencia, no debe dejar de significarse el papel que juega la academia en su responsabilidad con la formación jurídica ambiental, el presente exige educar para innovar e innovar para educar, con el protagonismo de nuevos modelos, donde el hombre actué de manera responsable en la protección ambiental, que lo haga con las competencias requeridas, tributará a alcanzar la armonía y equilibrio para el desarrollo industrial, los avances tecnológicos en la relación hombre-naturaleza (SÁNCHEZ; LÓPEZ, 2019, p. 1-25).

De aquí que se valore en el epígrafe por los autores del artículo lo expresado por Leff:

[...] la necesidad de internalizar un saber ambiental emergente en un conjunto de disciplinas de las ciencias naturales y sociales, para construir un conocimiento capaz de captar la multicausalidad y las relaciones de interdependencia de los procesos de orden natural y social que determinan los cambios socio ambientales, para construir un saber y una racionalidad social orientada hacia los objetivos de un desarrollo sustentable, equitativo y duradero [...] (LEFF, 1998, p. 1).

En el ordenamiento jurídico brasileño: Para abordar la economía circular, es importante señalar, en primer lugar, algunas consideraciones sobre la inserción del concepto desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico brasileño.

Desde que comenzó a ser utilizado y desarrollado internacionalmente, aunque Brasil haya participado en los eventos que discutieron el tema, incluso antes de 1988, cuando entró en vigencia la Constitución de la República Federativa de Brasil (CR/88), ella no trata directamente del desarrollo sostenible, a pesar de representar dos dimensiones por medio de los artículos 1º, 3º, 179, VI, 225, 182 y 183, 184 hasta 191 y 215 a 216-A, según lo expresado por Gomes y Santos:

[...] la dimensión ambiental también se observa en el artículo 170, que informa que el orden económico brasileño se fundamenta en la justicia social y que tiene el atributo de libre iniciativa, y en su ítem VI trata de la defensa del medio ambiente en el contexto del desarrollo económico. Además, hay un dispositivo específico, el artículo 225. La dimensión espacial urbana se percibe en los artículos 182 y 183, que

tratan de la política urbana en Brasil. Ya la parte rural se establece en los artículos 184 a 191, especialmente en lo que respecta a la política de asignación y regularización de tierras. El texto constitucional brasileño es una expresión de la dimensión jurídico política, en la que se garantizan varios derechos fundamentales⁶. La dimensión ético-cultural se establece en la dignidad de la persona humana, fundamento de la República Brasileña, y encuentra apoyo en los artículos 215 a 216-A de CR/88, que valoran y crean mecanismos para la protección de la cultura brasileña (GOMES; SANTOS, 2016, p. 22, nuestra traducción)⁷.

Sin embargo, distintamente de cómo es tratado el tema en la CR/88, en la actualidad existen leyes que utilizan expresamente la denominación “desarrollo sostenible” en su texto normativo, como la Ley N° 9.985 de 2000, que trata de Conservación de Unidades y sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, la Ley de Presupuesto N. 10.933/2004, que dispone sobre la sostenibilidad en el área rural, la Ley N. 11.284 de 2006 que versa sobre los bosques públicos, la Ley N. 11.959 de 2009 que instituyó la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de la Agricultura y Pesca, entre otras diversas Leyes que tratan del término, en sus diversas dimensiones.

Esto demuestra que, como lo afirman Gomes y Santos existe, de hecho, una multidimensionalidad del desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico brasileño, aunque no exista una disposición expresa en la Constitución. Esta multidimensionalidad se debe a las diversas leyes, como las mencionadas anteriormente, y políticas públicas⁸, que tratan sobre el tema (GOMES; SANTOS, 2016, p. 29).

No hay duda de que el desarrollo sostenible es extremadamente importante para la población mundial. Para lograrlo de manera efectiva, es necesario, en primer lugar, adoptar medidas que preserven el medio ambiente. Por lo tanto, la economía circular puede citarse como un medio adecuado para hacerlo.

6 Para una comprensión más profunda de la dimensión política y jurídica de la sostenibilidad como una forma de garantizar los derechos fundamentales intergeneracionales, ver: Gomes y Ferreira (2017, p. 93-111).

7 Traducción propia de: “*O pilar ambiental é observado, ainda, no art. 170, o qual informa que a ordem econômica brasileira é fundada na justiça social e que possui o atributo da livre iniciativa, e em seu inciso VI, trata da defesa do meio ambiente no contexto do desenvolvimento econômico. Além disso, há um dispositivo próprio, a saber, o art. 225. A dimensão espacial urbana é percebida nos arts. 182 e 183, que tratam da política urbana no Brasil. Já a parte rural é estabelecida nos arts. 184 a 191, especialmente no que tange a política de alocação de terras. O texto constitucional brasileiro é uma expressão da dimensão jurídico-política, na qual se garantem diversos direitos. Já a dimensão ético-cultural está estabelecida na dignidade da pessoa humana, fundamento da República Brasileira, e encontra amparo nos arts. 215 a 216-A da CR/1988, que valorizam e criam mecanismos para a proteção da cultura brasileira*” (GOMES; SANTOS, 2016, p. 22).

8 Para más detalles sobre la relación entre las políticas públicas y los objetivos del desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones, ver: GOMES; FERREIRA, 2018, p. 155-178.

Para romper el modelo de la economía lineal, que consiste en extraer la materia prima y transformarla en un producto final que será consumido y luego descartado, se creó el modelo de la economía circular. La economía circular surgió, como ya se ha comentado en este artículo, con el fin de implementar un modelo productivo en la sociedad, que ya no se basa en la mera eliminación de productos usados, sino en el reciclaje y reutilización de ellos. Eso reduce la necesidad de utilizar nuevos recursos naturales para la producción de nuevos productos, además de reducir la contaminación ambiental debido a la disposición irregular. De esa forma, el objetivo es no utilizar los recursos naturales de forma excesiva e inconsciente, además de crear nuevos métodos para la producción de materiales que puedan hacer más eficaces el reciclaje y la reutilización, teniendo relación estrecha con la economía verde⁹. Como afirman Feitosa *et al.* (2019, p. 116, nuestra traducción¹⁰), “[...] la economía circular une el ritmo tecnológico y comercial del mundo en un modelo sostenible, propone minimizar, si no eliminarlo, los residuos, utilizando materiales que permitan una recuperación total”.

El modelo antes mencionado, todavía, se está desarrollando en Brasil, de manera progresiva. De hecho, el término no es muy utilizado en la vida diaria de las personas, ni se utiliza en la gestión de industrias y empresas que tienen un papel importante en el desarrollo de la economía circular, ya que pueden crear planes estratégicos que apunten a un reciclaje y política de reutilización.

En Brasil, en materia de políticas públicas, se aprobó la Ley N. 12.305/2010, que creó la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), que prevé una gestión eficaz de los residuos sólidos a nivel nacional, municipal y estatal. Assunção afirma que:

[...] se constituye como un conjunto de principios, objetivos, instrumentos, lineamientos, metas y acciones para el desarrollo de la gestión y el manejo de residuos de manera integrada. Esta integración apunta a la cooperación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, el sector privado y la sociedad civil. Entre los principios que sustentan el PNRS se encuentran: la visión sistémica en la gestión de residuos sólidos que considera las variables sociales, culturales, económicas, tecnológicas y de salud pública; desarrollo sostenible, ecoeficiencia y reconocimiento de residuos como reutilizables o reciclables, y también responsabilidad compartida (ASSUNÇÃO, 2019, p. 227, nuestra traducción¹¹).

9 Para una comprensión más profunda sobre la economía verde, leer: RODRIGUES; LUMERTZ, 2014, p. 107-134.

10 Traducción propia de: “[...] a Economia Circular une o ritmo tecnológico e comercial do mundo em um modelo sustentável, propõe-se a minimizar os resíduos, senão eliminá-los, utilizando-se de materiais que permitam uma recuperação total” (FEITOSA *et al.*, 2019, p. 116).

11 Traducción propia de: “[...] se constitui como um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações para o desenvolvimento da gestão e do gerenciamento de resíduos de forma

La citada ley requiere que todos los generadores de residuos sólidos contribuyan positivamente al desarrollo de la economía circular en Brasil y la sostenibilidad de toda la sociedad brasileña. Por esta razón, la ley instituye la adopción, por parte de las industrias, de políticas de logística inversa.

La logística inversa es un “instrumento de desarrollo económico y social caracterizado por un conjunto de acciones, procedimientos y medios diseñados para posibilitar la recolección y devolución de residuos sólidos al sector empresarial, para su reutilización, en su ciclo o en otros ciclos productivos, u otro destino final ambientalmente apropiado” (BRASIL, 2010, nuestra traducción¹²). Así, se puede entender que existe una cierta responsabilidad ambiental de las industrias, por medio de la imposición de una gestión basada en la logística inversa, presente en la PNRS.

Cabe destacar que la logística inversa impone la creación de un mecanismo por parte de las industrias para que sus consumidores puedan disponer de sus productos de manera correcta y consciente, o incluso hacerlos regresar a la industria en cuestión con el propósito de reutilizarlos o reciclarlos. Por lo tanto, el material vuelve a la etapa inicial de producción y negocio. Carneira denomina estos pasos “ciclos de distribución inversa”:

En general, los canales de distribución inversa se clasifican en dos categorías: (i) pos consumo y (ii) posventa. La primera clasificación se caracteriza por las diferentes formas de procesamiento y comercialización de productos post-consumo o de sus materiales constituyentes. [...] La segunda categoría permite el reingreso de los productos postventa al ciclo económico. Estos bienes industrializados son devueltos por diversos motivos, de los cuales podemos mencionar fechas de vencimiento, existencias en su nivel máximo, mercadería en consignación, entre otros rubros cualitativos. Así, pueden dirigirse a otras subestructuras, como mercados secundarios, reciclaje, corte, etc. Los casos prácticos en las categorías respectivas se ven mejor en los siguientes ejemplos: subastas de empresas (canal de reutilización inverso); comercio electrónico (canal de postventa inverso); envases desechables (canal post consumo inverso); tiendas minoristas (canal de postventa inverso) (CARNEIRO, 2018, p. 222-223, nuestra traducción¹³).

integrada. Essa integração visa a cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais, o setor privado e a sociedade civil. Entre os princípios que fundamentam a PNRS estão: a visão sistêmica na gestão de resíduos sólidos que considere as variáveis social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; o desenvolvimento sustentável, a ecoeficiência e o reconhecimento do resíduo como reutilizável ou reciclável e, ainda, a responsabilidade compartilhada” (ASSUNÇÃO, 2019, p. 227).

12 Traducción propia de: “[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010)

13 Traducción propia de: “De modo geral, os canais de distribuição reversos são classificados em duas

De esa manera, no hay duda de la importancia de la adopción de la logística inversa por parte de la PNRS y su contribución a la implantación de la economía circular. Se pueden ver, en el sector privado, iniciativas para utilizar la economía circular, como bien menciona Sales *et al.*:

[...] A modo de ejemplo, la empresa Natura ha desarrollado a lo largo de las décadas un sistema de producción de productos utilizando únicamente materiales reciclables, donde recientemente alcanzó el 100% de su producción a partir de estos elementos. Innovando a través de la economía circular, la empresa brasileña AMBEV actuó con inteligencia y responsabilidad ambiental, promoviendo la oportunidad de reutilizar sus subproductos vendiéndolos a empresas para su reutilización. Resultado: más residuos reprocesados y menor perjuicio. La actitud de la empresa llevó a una ganancia de R\$ 115 millones en solo un año y al alcance del 99% de los residuos en reutilización (SALES *et al.*, 2019, p. 06, nuestra traducción¹⁴).

La Agenda 3030 fue también un documento muy importante para la implementación de la economía circular en Brasil. Se estableció en la sede de las Naciones Unidas, con la participación y aprobación de Brasil, y estableció 17 Objetivos, todos relacionados con el desarrollo sostenible global, que tienen como finalidad, en definitiva, combatir la pobreza y la desigualdad, la injusticia y la mitigación del cambio climático. El Objetivo 12 prevé, no expresamente, la economía circular, por medio de un objetivo establecido que impone la adopción del reciclaje y la reutilización hasta 2030. Es lo que se espera.

En vista de lo anterior, es posible concluir que la economía circular ha sido cada vez más discutida y planteada en Brasil. La implementación no es una tarea fácil ni rápida, ya que implica sensibilizar a los organismos gubernamentales, la población en general y los sectores industriales, para que el modelo discutido en este artículo sea alcanzado de manera eficiente.

categorias: (i) pós-consumo e (ii) pós-venda. A primeira classificação se caracteriza pelas diferentes formas de processamento e de comercialização dos produtos de pós-consumo ou de seus materiais constituintes [...] A segunda categoria permite o reingresso dos produtos de pós- -venda ao ciclo de negócios. Esses bens, industrializados, são devolvidos por diversos motivos, dos quais podemos citar prazo de validade, estoques em seu nível máximo, mercadorias em consignação, entre outros quesitos qualitativos. Assim, eles podem ser direcionados às outras subestruturais, tais como mercados secundários, à reciclagem, desmanche, etc. Casos práticos das respectivas categorias são melhor visualizados nos seguintes exemplos: leilões de empresas (canal reverso de reuso); e-commerce (canal reverso de pós-venda); embalagens descartáveis (canal reverso de pós consumo); lojas de varejo (canal reverso de pós-venda)” (CARNEIRO, 2018, p. 222-223).

14 Traducción propia de: “[...] como exemplo, a empresa Natura vem desenvolvendo ao longo das décadas um sistema de produção de produtos apenas com materiais recicláveis, onde recentemente alcançou 100% de sua produção oriunda desses elementos. Inovando através da Economia Circular a empresa brasileira Ambev atuou com inteligência e responsabilidade ambiental promovendo a oportunidade de reaproveitamento de seus subprodutos através da venda dos mesmos para empresas reutilizá-los. Resultado: mais resíduos reprocessados e menos desperdício. A atitude da empresa levou ao lucro de R\$115 milhões em apenas um ano e o alcance de 99% de resíduos em reuso” (SALES *et al.*, 2019, p. 06).

Por ello, es necesario colaborar juntos y fortalecer la agenda ambiental y el desarrollo sostenible en todos los niveles, haciendo que el tema sea trabajado de manera más seria y consciente.

Como el mandato internacional promovido por la UNESCO, la educación jurídica ambiental salió de las Escuelas de Derecho y comenzó a penetrar el campo profesional por la acción de la ciencia y la tecnología sobre el ambiente; el enfoque interdisciplinario sigue siendo un objetivo por alcanzarse de manera adecuada en el sistema educacional y no verlo de manera fragmentada, en pos del desarrollo sostenible como política pública, donde la Sociología Ambiental tiene un papel significativo. Sigue siendo un reto para los Estados, que como hecho incrementará la cultura jurídica ambiental y permitirá con ello adquirir una “cultura ambiental” por ser sujeto de derechos y obligaciones en la protección ambiental para fomentar la implementación de la economía circular.

CONCLUSIONES

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible en el 2002, acepta de manera expresa “*la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y recursos para responder a los retos*” planteados en este conclave para superar la dicotomía entre protección ambiental y desarrollo económico por vía de la armonización de ambos procesos. Luego, como continuidad, en la cumbre Río+20 de 2012, sobre el paradigma del *desarrollo sostenible*, se avanzó en el logro de una “*economía verde*” en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el principio jurídico del desarrollo sostenible.

Las primeras décadas del siglo XXI se han caracterizado por la reconfiguración global de la cultura del hombre, signada por una oleada de innovaciones tecnológicas sin precedentes. El crecimiento de la contaminación ambiental en las ciudades, vinculada con el incremento del uso de dispositivos electrónicos en cifras significantes una vez estos lleguen al final de su vida útil, donde la población desconoce los términos como minería urbana, logística inversa, economía circular por su impacto socio ambiental al poner en riesgo la salud humana.

El modelo de economía circular se dirige hacia un nuevo paradigma, implica una nueva modalidad de hacer productos desde su origen, desde su diseño, y permite hacer negocios atendiendo al crecimiento económico de la sociedad, a la sustentabilidad ambiental y a la disminución de los riesgos

por la volatilidad e incertidumbre de precios de las materias primas y recursos energéticos como parte de la política pública en materia ambiental por los Estados, con la pertinencia de usar la etiqueta ambiental.

En su responsabilidad con la formación jurídica ambiental como mandato constitucional, a las universidades, en el siglo XXI, les exige educar para innovar e innovar para educar como protagonistas del cambio para alcanzar el desarrollo sostenible dentro de los objetivos trazados para el 2030. El que podrá irradiarse a una mayor velocidad y a mayores espacios con el uso de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones en la web 2.0 con la quinta generación (5G), para lograr alcanzar el desarrollo sostenible.

Cuba, en su ordenamiento jurídico, aún no ha emitido una norma legal que regule el reciclaje y dentro de este la implementación de la economía circular por los sujetos de gestión. No obstante, dentro de sus políticas públicas existe dentro del Ministerio de Industrias una empresa cuyo objeto es la recopilación y tratamiento de algunas materias primas, la que se ocupa del reciclaje de productos y desechos, la que aún no concibe el tratamiento a los equipos electrónicos para mitigar la contaminación ambiental.

En Brasil, en su ordenamiento jurídico, ya se reconoció la economía circular a través de la logística inversa, instituida en la PNRS, Ley N. 12.305/2010, y por la tributación verde. Como derivación de la PNRS, existen políticas públicas regionales y locales que intentan plantear la logística inversa. Sin embargo, no es sencillo hacerlo. Hay problemas prácticos con los acuerdos sectoriales que suelen tener bajas metas de cumplimiento para las empresas y, aún, no son cumplidos muy a menudo. Así que la responsabilidad social y ambiental de las empresas aún no se ha hecho efectiva en el país, siendo algo utópico hoy día. Hay que cambiar el paradigma en Brasil, para una acción más incisiva por parte de los Gobiernos, en todos sus niveles, además de sensibilizar la población y el sector empresarial. En adición, hay que pensar otras formas y otros instrumentos para plantearse la Economía Verde, colocando de relieve el desarrollo sostenible y la agenda ambiental mundial.

REFERENCIAS

- ARIAS, Á Amaya. *El principio de no regresión en el Derecho Ambiental*. Madrid: Iustel, 2015.
- ASSUNÇÃO, G. M. A gestão ambiental rumo à economia circular: como o Brasil se apresenta nessa discussão. *Revista Eletrônica Sistemas & Gestão*, Niterói, v. 14, n. 2, p. 223-231, 2019.
- ALIENZA GARCIA, J. *Manual de Derecho Ambiental*. España: Pamplona: Universidad de Navarra, 2001.
- BOWEN, H. *La responsabilidad social de los empresarios: la auditoría, vínculos con otras ciencias y saberes*. Estados Unidos de América, 1953.
- BORJA Y BORJA, R. *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Madrid: Cultura Hispánica, 1979.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.
- BELLORIO CLABOT, D. L.; PEÑA MORENO, E. El nuevo paradigma ambiental y jurídico. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, n. 10, nov. 2013.
- BRASIL. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 ago. 2010.
- BRUNDTLAND, G. *Informe Nuestro futuro Común*. Oslo: ONU, 1987.
- BHRUNIS LEMARIE, R. *El constitucionalismo en el Ecuador*. Quito: Alter Justitia, 2010.
- CAFFERATA, N. *Análisis del marco regulatorio en los países de América Latina y el Caribe*. Nairóbi: PNUMA, 2013.
- CAFFERATA, N. Teoría de los principios del Derecho Ambiental. *Revista Abeledo Perrot*, Argentina, 2009.
- CARBONNIER, J. *Sociologie du droit*. Paris: Armand Colin, 1972.
- CARNEIRO, E. F. Desenvolvimento sustentável e logística reversa: um passo no caminho das práticas sustentáveis. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 70, n. 2, p. 213-230, 2018.

RUZ, F Castro. *Discurso III conferencia de las brigadas técnicas juveniles*. La Habana, 1974.

RUZ, F. C. *Discurso Conferencia en las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Río de Janeiro, 1992.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Agenda 2030: los objetivos de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas: Comisión Europea, 2011.

CUBA. *Constitución de la República de Cuba*. La Habana, 2019. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>. Acceso en: 2 de febrero. 2021.

PISANI, M D' Estéfano. *Derecho Ambiental Internacional*. La Habana: Ciencias Sociales, 1996.

PARDO, J. E. Principio de precaución: El derecho ante la incerteza científica. *Revista Jurídica de Catalunya*, España, n. 3, p. 689-700, 2003.

JIMÉNEZ, C. E. *Desarrollo del Derecho Ambiental en Centroamérica* (Tesis doctoral) – Universidad de Alicante, España, 2010.

ENGELS, F. *Dialéctica de la naturaleza*. La Habana: Ciencias Sociales, 1982.

FEITOSA, A. K. *et al.* Desenvolvimento sustentável e economia circular: contribuição para a gestão de resíduos sólidos em um centro urbano. In: AGUILERA, J. G.; ZUFFO, A. M. (orgs.). *A preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável*. Ponta Grossa: Atena, 2019.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Unión Europea: gestión ambiental ordinaria, economía circular y energía... pendientes de París*. Observatorio de Políticas Ambientales. España: CIEMAT, 2016.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. La responsabilidad social corporativa en materia ambiental, estado de la cuestión. *Boletín Económico de Información Comercial n. 2824*, España, 2011.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. Principios del Derecho Ambiental, la responsabilidad social corporativa en materia ambiental. *Boletín Económico ICE n.2824*, España, 2004.

FERNÁNDEZ, C. La responsabilidad social y medio ambiental: nuevos rumbos para la contabilidad. *Revista Contabilidad y Auditoría*, Buenos Aires, n. 24, 2006.

FUCITO, F. *Sociología del Derecho*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1993.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.; REY SANTOS, O. *Foros de negociación e instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. La Habana: Acuario, 2005.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. A dimensão jurídico política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, 2017.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, 2018.

GOMES, M. F.; SANTOS, A. A. P. Multidimensionalidade e regulamentação do desenvolvimento sustentável. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Florianópolis, v. 2, p. 17-33, 2016.

DE ZSÖGÖN, S. Jaquenod. *El Derecho Ambiental y sus principios rectores*. Madrid: Dykinson, 1991.

DE ZSÖGÖN, S. Jaquenod. *Derecho Ambiental: preguntas y respuestas*. Madrid: Dykinson, 2001.

DE ZSÖGÖN, S. Jaquenod. *Derecho Ambiental*. 2. ed. Madrid: Editorial Dykinson, 2004.

DE BESAANTUNES, P. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JUSTE RUIZ, J.; BOU FRANCH, V. *El desarrollo sostenible tras la cumbre de Río + 20: desafíos globales y regionales*. Barcelona: Tirant lo Blanch, 2017.

JUSTE RUÍZ, J. *El desarrollo sostenible y los derechos humanos, protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*. México: Porrúa, 2005.

JUSTE RUIZ, J. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: McGraw Hill, 1999.

- FRAGA, J. Jordano *Un desafío para los ordenamientos en el siglo XXI: el desarrollo sostenible*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.
- LOPERENA ROTA, D. *Los principios del Derecho Ambiental*. Madrid: Civitas, 1998.
- LOPERENA ROTA, D. *Desarrollo sostenible y globalización*. España: Aranzadi Cizur Menor, 2003.
- LEFF, E. Ambiente, interdisciplinarietà y currículum universitario. La educación Superior en la perspectiva de desarrollo sostenible. *Formación Ambiental, Anuies*, México, n. 9, p. 9-20, 2000.
- LEFF, E. *El saber ambiental*. México: Siglo XXI, 1998.
- MARTÍNEZ, A; PORCELLI, A. El desafío del cambio económico: la economía circular y su excepción en las diferentes legislaciones y en la normativa voluntaria. *Revista Pensar en Derecho*, n. 13, p. 129-181, 2018.
- MARTÍNEZ, A; PORCELLI, A. Reflexiones sobre la economía verde: el new deal ecológico mundial. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, n.15, 2017.
- MARX, C. *La ideología alemana*. Berlín: Mega, 1932.
- MARX, C. *Obras Completas*. La Habana: Pueblo y Educación, 1973.
- MATEO, R. M. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1991.
- MATEO, R. M. *Manual de Derecho Ambiental*. Madrid: Thomson Aranzadi, 2003.
- MATEO, R. M. *Derecho Administrativo Ambiental*. 6. ed. Madrid: Trivium, 1997.
- MORA RUIZ, M. *Responsabilidad compartida en la gestión ambiental*. Tesis (Doctorado) – Universidad de Huelva, Huelva, 2005.
- MORA RUÍZ, M. La gestión ambiental compartida: función pública y mercado. *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, n. 4, 2012.
- NACIONES UNIDAS. *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, de 12 de diciembre de 1974. Disponible en: <https://dudh.es/carta-de-derechos-y-deberes-economicos-de-los-estados/>. Acceso en: 05 feb. 2021.

NACIONES UNIDAS. *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*, de 4 de septiembre de 2002. Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm. Acceso en: 05 feb. 2021.

NACIONES UNIDAS. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Acceso en: 05 feb. 2021.

ONU. *Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP24)*, Polonia, 2018.

ONU. *Acuerdo de París sobre el cambio climático (COP 21)*, Francia, 2015.

OJEDA MESTRE, R. *Del Eterno Retorno a la no Regresión. Acciones Colectivas. Un paso hacia la Justicia Ambiental*. México: Porrúa, 2012.

ORTEGA ALVAREZ, L. *El concepto de medio ambiente. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Madrid: Lex Nova, 2000.

PEÑA CHACÓN, M. La Revolución de los Derechos Humanos Ambientales y de los Derechos de la Naturaleza. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, n. 28, 2018.

PEÑA CHACÓN, M. *et al. Derecho Ambiental del siglo XXI*. Costa Rica: Isolma, 2019.

PNUMA. *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*. New York: PNUMA, 2011.

PRIEUR, M. *et al.* El Principio de No Regresión en Río+20. *Revista de Derecho Ambiental Abeledo-Perrot*, n. 32, p. 39-51, 2012.

REY SANTOS, O. *Derecho y cambio climático, legislando en un mundo cambiante*. La Habana: Academia, 2016.

REY SANTOS, O. *et al. La Ley del Medio Ambiente: 20 años después*. La Habana: UNIJURIS, 2017.

RINALDI, G. Estudios sobre el desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y Caribeño. In: PNUMA. *El constitucionalismo en América Latina con la práctica democrática y la participación ciudadana*. Nairóbi: PNUMA, 2013.

SÁNCHEZ, A Antúnez. La auditoría ambiental, meta del desarrollo sostenible en el Derecho Ambiental. *Revista Científica Monfrague Desarrollo Resiliente*, n. 1, p. 121-137, 2015.

SÁNCHEZ, A. A. *La auditoría ambiental, ordenación jurídica en el Derecho Ambiental para el sector estatal cubano*. Cuba: Universidad de Oriente, 2017.

SÁNCHEZ, A. A. Antúnez. La fórmula estimulación/recompensa en el Derecho Administrativo Ambiental: Visión desde la administración estratégica por los sujetos de gestión. *Revista de Investigación y Análisis de Jure*, n. 91, 2018.

SÁNCHEZ, A. A. La inspección ambiental. La evaluación de impacto ambiental. La autorización ambiental y la auditoría ambiental. *Revista de Derecho UNED*, n. 18, p. 1-40, 2016.

SÁNCHEZ, A. A.; OCAMPO, E. D. El pluralismo jurídico en América Latina. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 990, 2018.

SÁNCHEZ, A. A.; OCAMPO, E. D. La responsabilidad social y medio ambiental de la empresa: una perspectiva desde Cuba. *Revista Responsabilidad Social Empresarial*, Madrid, n. 27, p. 15-40, 2017.

SÁNCHEZ, A. A.; VILTRES, C. B. Reflexiones en torno a la protección de los derechos humanos desde la perspectiva del Derecho Ambiental Internacional. *Revista Justicia Ambiental*, 2012.

RODRIGUES, I. N.; LUMERTZ, E. S. S. A economia verde como vetor do desenvolvimento sustentável. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 107-134, 2014.

SALES, G. F. *et al. Desenvolvimento da economia circular no Brasil: a aplicabilidade na indústria e nas demais organizações*. Foz do Iguaçu: IBE-AS, 2019.

ZAFFARONI, E. *La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política*. Ecuador: Abya-Yala, 2011.

Artículo recibido el: 18/05/2021.

Artículo aceptado el: 15/12/2021.

Cómo citar este artículo (ABNT):

ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A. F.; GOMES, M. F.; GORGOSO VÁZQUEZ, A. Desarrollo sostenible & economía circular: un estudio desde la responsabilidad social empresarial en Cuba Y Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 271-306, sep./dic. 2021. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2154>. Acceso: día de mes. año.

COVID-19, AS RELAÇÕES DA HUMANIDADE E AS NATUREZAS¹

Joaquim Shiraishi Neto²

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Thayana Bosi Oliveira Ribeiro³

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Ricardo Vinhaes Maluf Cavalcante⁴

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

RESUMO

Este artigo vem acentuar o reconhecimento da pandemia do coronavírus como a mais recente manifestação de uma crise não apenas ambiental, mas também civilizatória. Trata-se de um projeto de humanidade imposto a partir do século XVII, que atualmente chega a seu fim em função do colapso ecológico. Analisam-se as raízes dessa crise e pensa-se em alternativas, transformações socioecológicas capazes de modificar a racionalidade vigente e de “adiar o fim do mundo”. Enfatizam-se as teorias e movimentos oriundos dos povos indígenas e comunidades tradicionais da América Latina, que reconhecem os valores intrínsecos da natureza e a interdependência entre humanos e não humanos e conduzem ao giro biocêntrico do direito.

1 Este artigo resulta das discussões realizadas no âmbito do projeto de pesquisa intitulado “Conflitos socioambientais em sítio Ramsar: modelos de natureza e direitos territoriais em disputas”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico do Maranhão (Fapema), Brasil (conforme o Edital n.º 035/2018 – Redes Territoriais).

2 Pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor visitante da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSOC). Pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) e CNPQ. Bolsista visitante CNPQ. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5428-7295> / e-mail: jshiraishi@uol.com.br

3 Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (PPGPP-UFMA). Bolsista da FAPEMA. Mestra em Direito pelo do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR-UFMA). Graduada em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB). Integrante do Núcleo de Pesquisa em Direito e Diversidade (NUPEDD) e do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos e Biodiversidade (GEDHbio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0843-2361> / e-mail: thayana_bosi@hotmail.com

4 Doutorando pelo Programa PPGPP-UFMA. Mestre em Direito pelo PPGDIR – UFMA. Graduado em Direito pela UFMA. Servidor Público Federal na UFMA. Integrante do NUPEDD e do GEDHbio. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6468-1189> / e-mail: ricardovmc@hotmail.com

Constata-se ser imprescindível constituir uma agenda política que trate não apenas os sintomas, mas também as causas do Antropoceno, o que provocou Gaia. Por fim, esclarece-se que os procedimentos da pesquisa se concentraram no levantamento e na discussão dos textos sobre o tema.

Palavras-chave: COVID-19; crise ambiental e civilizatória; povos indígenas e comunidades da América Latina; transformações socioecológicas.

COVID-19, THE HUMANITY RELATIONS AND THE NATURES

ABSTRACT

The present article emphasizes the recognition of the Coronavirus pandemic as the most recent manifestation of a crisis that is not only environmental, but civilizational. It concerns a project of humanity imposed from the seventeenth century, which today comes to an end due to the ecological collapse. The origins of this crisis are analyzed and alternatives are considered, socio-ecological transformations capable of modifying the current rationality and of “postponing the end of the world”. It is emphasized the theories and movements that comes from indigenous peoples and traditional communities in Latin America, which recognize the intrinsic values of nature and the interdependence between humans and non-humans and that lead to the biocentric turn of law. It is found out that is essential to establish a political agenda that addresses not only the symptoms, but also the causes of the Anthropocene, what provoked Gaia. Finally, it is clarified that the research procedures were focused on the survey and discussion of texts on the topic.

Keywords: *COVID-19; civilizational and environmental crisis; indigenous peoples and Latin America communities; socio-ecological transformations.*

INTRODUÇÃO

As discussões sobre o direito ambiental ganharam força no âmbito internacional a partir das conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que se realizaram em Estocolmo, em 1972, e no Rio de Janeiro, em 1992. Após esses grandes eventos, foram impulsionados os estudos sobre a ecologia e se despertou uma consciência mais profunda sobre a crise ambiental como resultado dos danos causados à natureza, sobretudo pela ação humana, e sobre a necessidade de enfrentá-la.

Contemporaneamente, a persistente crise ecológica afeta a sustentabilidade da vida. Estamos diante, por exemplo, de tempos de profundas mudanças climáticas⁵, tempos de catástrofes, expulsões brutais dos mais vulneráveis de suas terras e de pedaços da biosfera de seus espaços vitais.

Ressalta-se que cientistas, inclusive, debatem sobre a utilização do termo Antropoceno para fazer referência à época geológica em que estamos vivendo, as transformações que vêm ocorrendo no *modus operandi* do planeta, no ciclo habitual das eras glaciais, no espaço e no tempo bioquímico de resiliência para qualquer organismo em decorrência dos impactos causados à biodiversidade pelo consumo excessivo de recursos naturais, acumulação de gases de efeito estufa, além de outras injustiças ambientais e sociais cometidas pela espécie humana.

Pode-se entender, nesse contexto, que as violações à natureza, sua capacidade de regeneração, não ficam impunes, e que as respostas – já sentidas – a pesada marca causada pela humanidade sobre a Terra não correspondem, na verdade, à vingança da natureza, antes significam pura autodefesa. Aclara-se, porém, que a vida humana é ínfima parte da vida planetária a ser defendida.

Nesse sentido, percebe-se a recente pandemia do coronavírus como a mais nova autodefesa do planeta que recai especificamente sobre a espécie humana. Deve-se acentuar, nessa perspectiva, as causas ambientais da pandemia que estão associadas à destruição dos ecossistemas, ao desmatamento, ao tráfico de animais silvestres, ao *spillover* entre floresta e cidade, enfim, às complexas relações entre os humanos, os demais animais e a natureza.

5 Segundo a Organização Mundial de Meteorologia (OMM), o gelo da Antártida está derretendo seis vezes mais rápido há quatro décadas, e o gelo da Groelândia, quatro vezes mais depressa do que se previa. Segundo a ONU, temos 10 anos para evitar a elevação de 1,5 graus da temperatura global em relação à era pré-industrial (SANTOS, 2020). Leff (2020), no entanto, questiona quanto são 10 anos na existência humana para desconstruir a noção de humanidade, a racionalidade da modernidade que governa o mundo e que desencadeou a crise ambiental da qual a pandemia da COVID-19 é o mais novo reflexo.

Contudo, observa-se que as políticas públicas, atenção e estratégias de enfrentamento à pandemia que estão sendo desenvolvidas, de um modo geral, não têm abarcado sua perspectiva ambiental, não reconhecem a crise civilizatória em que nos encontramos.

Assim, este artigo tem o objetivo de contribuir com a reflexão de que estamos lidando com uma crise ambiental e civilizatória. Busca-se, desse modo, debater sobre raízes desse modo de viver que nos levou a tais resultados – a tais respostas da natureza –, e sobre a necessidade de se modificar a racionalidade vigente e operar transformações socioecológicas.

Pretende-se enfatizar a interdependência entre os seres humanos e a natureza, questionar as lógicas e modelos que até então imperam e que importam nas causas do Antropoceno, e dar luz às alternativas, às teorias e movimentos que representam maneiras de “adiar o fim do mundo”, com ênfase nos povos indígenas e comunidades tradicionais da América Latina e às prospecções que enxergam a natureza com valores intrínsecos e, logo, direitos próprios, ao giro biocêntrico do Direito.

Por fim, explica-se que os procedimentos da pesquisa se concentraram no levantamento e na discussão dos textos sobre o tema.

1 A CRISE AMBIENTAL/CIVILIZATÓRIA E SUAS RAÍZES

Maristella Svampa (2019, p. 110, tradução livre) compreende que a crise ambiental “deve ser lida como um processo de ampla dutação no qual vão tomando forma novas maneiras de ordenar a relação entre os humanos e o resto da natureza”⁶. Santos (2020), partindo de perspectiva similar, aponta que a pandemia do coronavírus é uma manifestação, entre tantas, de um modelo de sociedade que começou a se impor globalmente a partir do século XVII e que está chegando a sua etapa final em razão do colapso ecológico.

Entende-se, portanto, pertinente realizar no presente artigo o exercício de pensar, conferindo especificidade à América Latina, os aspectos da crise ambiental/civilizatória e suas origens. Parte-se, desde já, da compreensão de que as práticas atuais de consumo, o modo de vida e de relação com o meio ambiente ocidental expandido pelo mundo correspondem à culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial moderno como novo padrão de poder mundial (QUIJANO, 2005).

Enfatizar-se-á, nesse contexto, como determinadas economias e modos de viver têm suas origens na implementação do – e representam

a continuidade do – sistema mundo moderno colonial, com exploração marcada por processos de acumulação primitiva, dependência, rejeitos e proveitos distribuídos desigualmente, e, com a dominação de alguns homens, culturas e raças sobre outros e principalmente sobre as naturezas – que têm “cobrado seu preço” – e sobre os seres não humanos.

De tal modo, no exercício aqui proposto, destacam-se, entre as dinâmicas do colonialismo que persiste, as colonialidades do poder e do saber que consistem na repressão dos meios de produção de conhecimento, de produção de sentidos, do universo simbólico, padrões de expressão e subjetividade dos colonizados. Repressão que foi “reconhecidamente mais violenta, profunda e duradoura entre os índios da América Ibérica, a que condenaram a ser uma subcultura camponesa, iletrada [...]” (QUIJANO, 2005, p. 121).

Krenak (2019) relembra que a noção de que os brancos europeus poderiam colonizar o resto do mundo estava sustentada na premissa de que havia uma humanidade esclarecida, a civilização, que deveria trazer essa luz aos grupos “obscurecidos”, atrasados. Que sempre foi justificado a maneira correta de estar aqui na terra com base nessa ideia de humanidade, e que essa verdade, essa maneira correta, guiou muitas escolhas feitas em diferentes períodos da história. Desse modo, talvez, estamos condicionados a um único tipo de existência.

Ressalta-se também o genocídio indígena, a imigração forçada de negros e a miscigenação durante o período colonial, que abalaram as sociedades locais a ponto de destruir os impérios existentes e exterminar os povos livres. Houve também, por outro lado, a mutação, substituição e devastação da natureza, pois a economia colonial foi perversamente extrativista ou agrícola, destruindo a natureza local⁷ (GUDYNAS, 1999; SOUZA FILHO, 2019).

Pode-se afirmar que, na qualidade de colônia, a América sofreu uma transformação das gentes e da natureza, e até mesmo essa separação entre gente e natureza foi uma concepção trazida da Europa (GUDYNAS, 1999; SOUZA FILHO, 2019). A noção de separação do estado de natureza do estado civil, do cerceamento de terras, chegou às colônias da América Latina por meio dos portugueses, espanhóis e franceses e aos poucos foram sendo processadas a expulsão do ser humano e suas culturas, plantas e

7 O extrativismo refere-se às “atividades que removem, na maioria das vezes de forma intensiva, grandes volumes de recursos naturais, e a cultivos agroindustriais que se utilizam de muitos insumos, com o objetivo de exportar segundo a demanda dos países centrais, sem processamento – ou com processamento limitado – dos produtos” (ACOSTA; BRAND, 2018, p. 36). Essas atividades provocam graves impactos sociais, ambientais e culturais nos territórios afetados.

animais latino-americanos. Assim, “a modernidade europeia se estabeleceu na América como uma reprodução lucrativa para os europeus e como uma farsa cruel para as sociedades nativas” (SOUZA FILHO, 2017, p. 29).

Teóricos sociais da modernidade, tais como Hobbes e Locke, já consideravam que deve ser criada uma ordem humana, racional, consciente e contratual. Já estavam assentadas as bases do capitalismo, da propriedade privada, do individualismo; a transformação do meio ambiente em mercadoria; e a ideia de que a natureza deveria ser humanizada, melhorada, produtiva; que passa a ter valor com a possibilidade de troca num mundo do Estado de Direito no qual a natureza deve ser submetida à sociedade humana (SOUZA FILHO, 2017).

Com a “entrada no mundo jurídico, ou na sociedade civil, a terra deixou de ser a provedora de todas as necessidades da vida, para ser a provedora do capital individual, [...] passa a ser um objeto, coisa, mercadoria e, enquanto natureza, expulsa da sociedade” (SOUZA FILHO, 2017, p. 28).

Fomos durante um longo tempo embalados com a história de que somos uma humanidade, e fomos nos alienando do organismo de que somos parte: a Terra, como se os seres humanos fosse uma coisa e a natureza, outra. Despersonalizamos o rio ou a montanha, tiramos deles seus sentidos, seu valor em si, e os liberamos para que se tornem resíduos da atividade industrial e extrativista. Trata-se de um desligamento, uma visão dualista entre a humanidade e a natureza que tem afetado a todos (KRENAK, 2019).

No entanto, não deve deixar de ser registrado que se formaram duas Américas: a colonial, que excluiu a natureza, controlou a terra, explorou-a de maneira escravagista e acumulou riquezas para as metrópoles; e outra, escondida, que manteve a natureza preservada, composta por escravos fugidos, povos que foram se retirando para o interior, misturando, plantando, mantendo a biodiversidade (SOUZA FILHO, 2019).

Trata-se de uma América não integrada, com “resistentes ou sobreviventes, sequestrados africanos e seus filhos que já não podiam ou não sabiam voltar para sua pátria, mas não desejavam, ou não eram bem-vindos no convívio da sociedade hegemônica, colonial [...]” (SOUZA FILHO, 2019, p. 11). Foram se tornando os povos indígenas e tribais reconhecidos por suas lutas e movimentos na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e demais instrumentos internacionais e nacionais, e que continuam no século XXI sendo considerados inoportunos porque ocupam terras que seriam necessárias para a expansão capitalista da sociedade hegemônica. Sua organicidade incomoda, e as corporações

têm criado cada vez mais mecanismos para separar os filhos da terra de sua mãe (KRENAK, 2019).

No final do século XVII, esses povos participaram na luta pela independência do Haiti e do Paraguai, por exemplo, acreditando que significaria liberdade e autonomia e, em “geral, não foram enganados pelos libertadores, mas pelos governos que se seguiram” (SOUZA FILHO, 2019, p. 12). O constitucionalismo anticolonial latino-americano desses países nesse período “serviu para derrotar a metrópole, mas não era implantado pela elite crioula no poder que reaviva a colonialidade, com a manutenção de controle antipopular da terra, escravidão, submissão aos povos indígenas e dependência de mercados externos” (SOUZA FILHO, 2019, p. 14-15).

A independência do Haiti – a República de São Domingos – e a do Paraguai, nesses ditames, representam exemplos da derrota colonial, da construção de um constitucionalismo latino-americano focado nos interesses locais que rompeu com a exploração europeia, mas são exemplos também da dificuldade ainda presente de implementação de dispositivos anticoloniais nas Constituições da América Latina por oligarquias que continuam tentando destruir ou impedir a construção de sociedades fraternas⁸.

O controle financeiro dos países periféricos pelos dominantes da economia global tornou-se tão complexo e profundo que o esquema de exportação-importação se refundiu para incluir a proteção dos interesses rurais, além de outros, sustentando a produção de matérias-primas, de bens primários, segundo o modelo de desenvolvimento absorvido dos países europeus que são importadores da natureza globalizada (PORTO-GONÇALVES, 2017).

Em sua maioria, exceto a América não integralizada, permanece a separação entre o homem, a natureza e os demais seres vivos, a sobreposição das práticas e interesses impulsionados por grupos locais e pelos polos dominantes do moderno sistema colonial, a consolidação do capitalismo

⁸ No Haiti, houve uma guerra travada na ilha pelos africanos e seus descendentes contra amos. No final do século XVIII, liderados por Toussaint L'Ouverture, foi declarada a extinção da escravidão, todos se consideravam cidadãos livres franceses. Em 1801, Toussaint L'Ouverture chamou a primeira Assembleia Constituinte e promulgou a constituição haitiana, que foi a primeira constituição da América Latina escrita sem nenhuma interferência externa, que reconhecia o Haiti, entretanto, como extensão da França. Em seguida, sob o comando do general Jean-Jacques Dessalines, o Haiti convocou uma nova constituinte. A segunda constituição da América Latina e Caribe constituiu o primeiro Estado Nacional Independente da América Latina, anticolonial e antiescravista. Porém, não foram reconhecidos como nação por nenhuma superpotência. Para conceder a independência à Saint-Domingue, em 1825, a França exigiu como compensação o pagamento de 150 milhões de francos para indenizar os antigos proprietários. O governo local, pressionado inclusive militarmente, aceitou e pagou a primeira parcela com um empréstimo da própria França de 30 milhões de francos (JAMES, 2000).

dependente que tem como base a exportação de *commodities* e demais atividades que acarretam grande injustiças ambientais e sociais.

Por último, indica-se a existência, mesmo atualmente, de correntes negacionistas do Antropoceno ligadas à recusa da ideia de que vivenciamos uma crise ambiental e civilizatória e de que devemos modificar nossos padrões de vida ocidental. Issberner e Léna (2018) listaram alguns dos fatores ligados a tal recusa: a fé cega no progresso e no desenvolvimento, poderosos interesses que se beneficiam dessa dinâmica e realizam um *lobbying* intenso; crença na capacidade da ciência e da tecnologia para resolver todos os problemas; o controle do imaginário dos consumidores pela mídia, que cria uma ânsia pelo consumo individual, visando tanto o conforto, quanto para se distinguir e ser reconhecido, além de outros. Por tais óticas, não são questionados os padrões de superexploração e superconsumo imposto pelo modo de vida do Norte global por esse moderno sistema-mundo colonial.

Assim, é importante destacar que, como explanado, o Antropoceno tem raízes nos equívocos da modernidade capitalista – na guerra contra a natureza, e contra os povos e comunidades que vivem com a natureza, num esquema continuado do colonialismo do poder e saber, com a implementação de práticas com altos impactos ambientais percebidas por alguns como inevitáveis para alcançar o desenvolvimento –, e que estamos diante de uma crise dos padrões da civilização até então predominantes na globalização (SOUZA FILHO, 2017).

O planeta Terra tenta defender-se diante dos impactos em seus ciclos, tempo e capacidade de regeneração. Pode-se afirmar que tenta frear os processos que o destroem. Atenta-se que o coronavírus, nesse ímpeto, “não mata pássaros, ursos, nenhum outro ser, apenas humanos. Quem está em pânico são os povos humanos e seu mundo artificial, seu modo de funcionamento que entrou em crise” (KRENAK, 2020, p. 7).

2 NÃO SE TRATA DE UM “MOMENTO RUIM QUE LOGO VAI PASSAR”

O próprio Antropoceno é um conceito em disputa, atravessado por diferentes narrativas no que diz respeito não somente à data em que haveria começado, mas sobretudo no que tange às possíveis saídas dessa crise sistêmica (SVAMPA, 2019). Isabelle Stengers (2015), filósofa, considera que devemos criar uma maneira de responder não à Gaia, mas ao que

provocou sua intrusão – os desastres que se anunciam – e as consequências dessa intrusão. A luta é contra o que provocou Gaia.

A autora (STENGERS, 2015, p. 38) explica que chamar de Gaia o planeta vivo – ressaltando o denso conjunto de relações que as disciplinas científicas tinham o hábito de tratar separadamente (o clima, os seres vivos, o solo, o oceano, além de outros) – consiste em desfazer a ideia de que temos como “dado” aquilo de que dependemos e de resgatar o entendimento de que o “enquadramento global de nossas histórias, nossos cálculos, é produto de uma história de coevolução cujos primeiros artesãos e verdadeiros autores permanentes foram as inúmeras populações de micro-organismos”. Gaia deve ser reconhecida como um ser vivo, dotado de história e de um regime de atividades próprio, oriundo de processos articulados uns aos outros.

Pode-se acrescentar que nomear Gaia significa vociferar a emancipação contra o que nos permitiu acreditar ser possível definir a direção do progresso para a humanidade inteira – a crença na grande narrativa da superioridade do homem e sua capacidade de superar os obstáculos, no poder da ciência, da técnica –, contra esse estranho direito de não ter cuidado que assustava, e continua assustando, todos os povos que sabem honrar Gaia (STENGERS, 2015, p. 54).

Como herdeiros da modernidade ocidental, colonizados por ela, temos pensado a natureza a partir de uma concepção antropocêntrica, como algo exterior, possível de ser domado e explorado, visão que não nos conduz à solução, antes é peça fundamental da crise em que nos encontramos. Questiona-se o paradigma cultural da modernidade baseado numa visão instrumental da natureza, funcional à lógica da expansão do capital, na ideia de autonomia e individualismo (SVAMPA, 2019).

Alude-se que não há nada que se possa imaginar que não seja natureza. Tudo é natureza (KRENAK, 2019). A sociedade reproduz-se por processos socioecológicos e não é possível separar a natureza e a sociedade.

O coronavírus é mais uma amostra de que a depredação da natureza está ferindo a capacidade da terra de sustentar vida, e que tudo está interconectado, não somos seres apartados como a abstração de civilização em que vivemos nos faz crer todos os dias, antes somos parte ínfima da natureza. Tanto que “quando microrganismos se liberam de seus hospedeiros animais, isso significa que eles devem se prender em outros corpos para sobreviver. Os seres humanos fazem parte da natureza – e tudo está conectado a todo o resto” (KOTHARI *et al.*, 2020, p. 1).

Deve-se recordar que os vírus mais recentes, como o responsável pela síndrome respiratória aguda grave (SARS), a gripe aviária e o coronavírus, por exemplo, estão relacionados: com a destruição de habitats, a captura e extinção de espécies silvestres que eram hospedeiros simbióticos, com a relação extrativista das grandes cidades com as florestas, entre outros. As epidemias surgem “nas franjas das florestas ameaçadas, nos interstícios da fricção interespecie e de lá são rapidamente transportadas para o mundo inteiro através de caminhões, barcos e aviões” (LAGROU, 2020, p. 5).

As últimas pesquisas, até o momento, detectam que a COVID-19 é o resultado da passagem do vírus de uma espécie de morcego (*horseshoe bat*) que vive nas florestas da China para o ser humano, sendo que os primeiros casos foram detectados em um grande mercado de Wuhan onde se vendem animais selváticos embora a captura e a comercialização sejam proibidas (LAGROU, 2020).

Reitera-se, que a causa do *zoonotic spillover*⁹, ou o *transfer* das espécies silvestres, é quase sempre o comportamento humano. Os morcegos, por exemplo, são os únicos mamíferos que voam, vivem em grandes grupos e são importantes polinizadores da floresta tropical, a ponto de algumas espécies da flora dependerem exclusivamente dos morcegos para sobreviver. Porém, à semelhança dos seres humanos, os morcegos sentem estresse quando percebem que seus *habitats* foram desflorestados ou quando são amontoados em uma feira para serem sacrificados, o que faz que o vírus do qual é hospedeiro simbioticamente, pela pressão do sistema imunológico, torne-se mais latente e contagioso (LAGROU, 2020).

Outros animais também são hospedeiros e podem transmitir aos humanos vírus originando uma epidemia. Foi nas grandes criações industrializadas de galinhas e porcos confinados para o agronegócio alimentício, como ilustração, que surgiu há alguns anos a gripe suína. Nesse contexto, “a grande rede de humanos e não humanos é a causa e a solução do problema” (LAGROU, 2020, p. 5).

Compete fixar que não é o fato de comermos porcos, morcegos, galinhas “que causa epidemias mundiais, mas o modo como a civilização mundial, que se alimenta do crescimento sem fim das cidades sobre as florestas, as árvores e seus habitantes, parou de escutar a revolta, não das

⁹ O termo *zoonotic spillover* corresponde à transmissão de um patógeno de um animal vertebrado para os seres humanos (PLOWRIGHT et al., 2017). Aponta-se que “o ‘*zoonotic spillover*’ de viroses que convivem com espécies selváticas, sem causar-lhes mal, para seres humanos, onde causam assustadoras pandemias, não começou nem terminará com o novo coronavírus. Outras epidemias recentes como a malária, a aids e a febre amarela foram resultado do *spillover* entre floresta e cidade” (LAGROU, 2020, p. 3).

coisas, mas dos animais, das plantas e de Gaia” (LAGROU, 2020, p. 6).

Deve-se assumir, assim, as causas socioambientais da pandemia interligadas especificamente à ação humana, reiterar a conectividade entre o cuidado, a saúde e o meio ambiente, e devem ser inseridas na agenda política-estatal as transformações necessárias em torno do que vem provocando Gaia e as respostas a suas consequências. Pois “nos guardam não somente outras pandemias, mas também a multiplicação de enfermidades ligadas à poluição e à agravação da crise climática”¹⁰ (SVAMPA; VIALE, 2020, p. 5).

Como já percebia Isabelle Stengers (2015, p. 41) sobre as intrusões de Gaia – sendo a atual pandemia do coronavírus uma dessas intrusões –, não se trata de um “momento ruim que logo vai passar”, um *happy end* no sentido de que o problema foi resolvido. “Não seremos mais autorizados a esquecê-la. Teremos que responder incessantemente pelo que fazemos diante de um ser implacável [...]”. Ultrapassamos limites planetários (ISS-BERNER; LÉNA, 2018).

Aliás, pode-se compreender que a crise sanitária atualmente vivida “está embutida em algo que é, não uma crise – crise é sempre passageira –, mas uma mutação ecológica duradoura e irreversível. Temos boa probabilidade de ‘sair’ da primeira, mas não temos nenhuma chance de ‘sair’ da segunda” (LATOURE, 2020, p. 1).

Nesse sentido, compreende-se que a pandemia do coronavírus pode funcionar como um anzol nos puxando para a consciência, para olharmos para o que realmente importa. Que devemos lutar para que a retomada da economia, pós-pandemia da COVID-19, não represente a retomada do mesmo velho regime. Que não voltemos à normalidade, à ideia de que podemos continuar devorando o planeta Terra (KRENAK, 2020; LATOUR, 2020).

Boaventura de Sousa Santos (2020) destaca, ademais, como uma das lições do coronavírus, que é possível suspender em todo o mundo um sistema econômico que até agora nos diziam ser impossível desacelerar em nome do progresso. Com a pandemia do coronavírus, que exige transformações drásticas, de repente se tornou possível consumir menos, dispensar o vício de ficar em centros comerciais olhando para o que está à venda e se esquecendo de tudo o que se quer, mas não se pode obter por meio da compra.

Entretanto, os adeptos da globalização também a percebem como uma oportunidade para se desvencilhar do resto do Estado de bem-estar social,

“do que sobrou de regulamentação contra a poluição e, mais cinicamente ainda, de se livrarem de toda essa gente em excesso que entulha o planeta” (LATOURE, 2020, p. 4). Boaventura (2020, p. 22) afirma:

Na presente crise humanitária, os governos de extrema direita ou de direita neoliberal falharam mais que os outros na luta contra a pandemia. Ocultaram informações, desprestigiaram a comunidade científica, minimizaram os efeitos potenciais da pandemia, utilizaram a crise humanitária para chicana política. Sob pretexto de salvar a economia, correram riscos irresponsáveis, pelos quais, esperamos, serão responsabilizados. Deram a entender que uma dose de darwinismo social seria benéfica: a eliminação de parte das populações que já não interessam à economia, nem como mão de obra trabalhadora nem como fonte consumidora, ou seja, populações descartáveis, como se a economia pudesse prosperar sobre uma pilha de cadáveres. Os exemplos mais marcantes são a Inglaterra, os EUA, a Índia, o Brasil, as Filipinas e a Tailândia.

Identifica-se a possibilidade de que instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu, incitam os países a se endividarem, mais do que já estão endividados, para arcar com gastos emergenciais, o que pode influenciar um pós-pandemia que seja dominado por políticas de alteridades de maior degradação dos serviços públicos (SANTOS, 2020).

Nota-se que tudo parou e tudo pode ser infletido, interrompido de vez, ou, pelo contrário, acelerado. É importante nesse tempo de confinamento ponderar, cada um por si e, depois, coletivamente, aquilo a que estamos apegados e aquilo de que estamos dispostos a nos libertar, as cadeias que podemos substituir e aquelas que devemos interromper, e suas consequências para a natureza, para os seres humanos e não humanos, Gaia e suas interconexões (LATOURE, 2020).

É importante que as pessoas entendam o que está em jogo – ainda com a percepção de que a pandemia, uma crise sanitária de progressão rápida e que mobiliza a mídia e os poderes políticos, é uma das dimensões da crise ecológica de progressão lenta e que tende a passar despercebida, ou é negada, mas que mata anualmente 7 milhões de pessoas. Que “haverá mais pandemias no futuro, provavelmente mais graves, e as políticas neoliberais continuarão a minar a capacidade do Estado para responder a elas, deixando as populações cada vez mais indefesas” (SANTOS, 2020, p. 21). Novamente: “não é um momento ruim que logo vai passar” (STENGERS, 2015, p. 41).

3 CONTANDO ALGUMAS OUTRAS HISTÓRIAS

Krenak (2019) propõe, como “ideias para adiar o fim do mundo”, a possibilidade de sempre poder contar mais uma história. Temos que exercer a capacidade de expandir a visão a lugares para além daqueles a que estamos apegados e onde vivemos, para outros estilos de sociabilidade e organização. Sair desse estado de não reconhecimento uns dos outros, e entrar em contato com outros modos de escutar, de sentir, de inspirar, de viver nossa circulação no planeta.

É preciso despertar do sentimento de vazio, da vida como uma abstração dirigida pela lógica da produção e consumo de mercadorias, como se estivéssemos soltos no cosmos, desresponsabilizados, com o gozar sem nenhum objetivo. Trata-se de desfazer ontologias que levam à concepção de que a montanha não é um ser, mas um objeto sem vida que pode ser destruído pela mineração (KRENAK, 2019).

Temos que assumir o compromisso com a vida. Admitir a natureza como imensa multidão de formas, incluindo cada pedaço de nós mesmos, pois fazemos parte do todo, extrapolando a concepção do homem como medida das coisas e essa humanidade que age como se o planeta estivesse a sua disposição (KRENAK, 2019).

Arturo Escobar (2014) compreende que temos que pensar em alternativas contrárias ao sistema moderno colonial, que afirmem a vida em todas as suas dimensões, invoquem múltiplas concepções de nação, cidadania, natureza, tempo, deem luz ao pluriverso. “É necessário explorar e avançar até outras formas de organização baseadas na reciprocidade e na redistribuição”¹¹ (SVAMPA, 2019, p. 113).

Assim, o artigo intenciona contar histórias, lutas e resistências oriundas das experiências de grupos que ainda consideram sua conectividade com a terra, mas que “ficaram meio esquecidos pelas bordas do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos [...]”, considerados uma sub-humanidade, por viverem fora dos padrões do que se entende por progresso e bem-estar (KRENAK, 2019, p. 21). Vamos contar as histórias, por exemplo, dos povos indígenas e comunidades tradicionais da América Latina, que representam uma vida harmoniosa e fraternal, com foco no giro biocêntrico do Direito.

Pretende-se evidenciar a existência de um pluriverso de mundos, outras

¹¹ No original: “Es necesario explorar y avanzar hacia otras formas de organización basadas en la reciprocidad y la redistribución”.

possibilidades que ajudam a pensar a superação da crise civilizatória em que nos encontramos e a efetivação de uma transformação socioecológica. Aclara-se, todavia, que não se tem a pretensão de analisar detalhadamente, nem exaurir, todas as alternativas (ACOSTA; BRAND, 2018; ESCOBAR, 2014; KRENAK, 2019).

Explica-se que muitos ativistas e teóricos vêm produzindo e dando visibilidade a imaginários de transição, ao paradigma de *re-localización*. Arturo Escobar (2014) cita algumas das tendências que vêm surgindo na América Latina e que em sua opinião são as mais interessantes: as críticas em torno da modernidade e da colonialidade, a descolonialidade, as alternativas à lógica desenvolvimentista, a conceituação do *Buen Vivir*, as propostas de transações pós-extrativistas, a grande ressonância das práticas políticas dos movimentos sociais, incluindo as noções de pluriverso, além de outras. Perspectivas inter-relacionadas de múltiplas maneiras e que vêm impactando os campos epistêmicos, sociais, políticos e culturais. A produção de conhecimento, por exemplo, expandiu-se para além das academias.

Destacam-se os passos vanguardistas dados pelo Equador que, em sua Constituição de 2008, incorporou o *bem viver*, reconheceu o Estado como plurinacional e a natureza como sujeito de direitos (ACOSTA, 2016; SHIRAIISHI NETO; LIMA, 2016).

O *bem viver* recupera uma sabedoria ancestral. Trata-se de um aprendizado de convivência com a natureza, fazendo reconhecer que não podemos viver à parte dos demais seres vivos do planeta, que a natureza não está aqui para nos servir, porque nós também somos natureza e, quando nos desligamos dela ou lhe fazemos mal, estamos fazendo mal a nós mesmos. Afirmam-se a harmonia e o equilíbrio entre os seres, e a necessidade de garantir a vida digna para todas as espécies e para o planeta (ACOSTA, 2016).

Logo a constituição equatoriana define a natureza, ou *Pacha Mama*, amparada em cosmovisões dos povos indígenas: como dimensão em que se reproduz e se realiza a vida; detalha que têm de ser respeitadas integralmente sua existência e a manutenção e a regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos; que toda pessoa, comunidade, povo ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza; e que o Estado incentivará as pessoas físicas e jurídicas e os coletivos a protegerem a natureza, e promoverá o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema (art. 71)¹² (GUDYNAS, 2019).

12 “Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la

Trata-se de um marco referencial impactante entre os regimes constitucionais da América Latina, pois significa uma ruptura com o pensamento da modernidade e do antropocentrismo, incorporando a natureza à legislação como sujeito de direitos, com valores intrínsecos independentes dos seres humanos. Seria possível dizer que se dá um passo para se construir um bem comum com a natureza (GUDYNAS, 2019).

Svampa e Viale (2020), pensando em saídas à atual globalização e questionando a destruição da natureza, a ideia de sociedade e os vínculos sociais marcados pela individualidade e as falsas noções de autonomia, acentuam a implementação do paradigma do cuidado como marco socio-cognitivo para a implementação de um novo pacto socioeconômico. O paradigma do cuidado já vem sendo apontado desde perspectivas feministas e implica o reconhecimento e o respeito ao outro, tendo como noções centrais a interdependência, a reciprocidade e a complementaridade, abandonando visões antropocêntricas e retomando a ideia de que fazemos parte de um todo com outros e com a natureza. Isso significa cuidados com os outros seres vivos e com a natureza.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à diferença, à diversidade cultural; a identidade em seus modos de criar, fazer e viver (art. 216); os povos indígenas e o respeito a suas organizações, costumes, línguas, tradições e o direito originário sobre suas terras (art. 231); reconheceu os quilombolas (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)); os seringueiros (art. 54 do ADCT), além de outras comunidades tradicionais (SHIRAISHI NETO, 2014). São grupos que vêm ressignificando suas relações com o Estado, pleiteando o reconhecimento e a proteção de seus modos de viver, suas identidades e terras como sujeitos coletivos de direitos.

Vale apontar, ademais, que autores brasileiros, como Tiago Fensterseifer (2008) e Ingo Sarlet (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017), têm discutido a inclusão da dimensão ecológica na ideia de dignidade humana e a ampliação do conceito de dignidade para além da vida humana, alcançando todas as formas de vida.

Em um contexto local, são ilustrativas no Maranhão as lutas das quebradeiras de coco babaçu, organizadas no Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), que vêm relativizando noções

autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

como a de cidadania nacional, de propriedade privada, entre outras, requerendo a proteção das palmeiras e a garantia de acesso aos babaçuais, independentemente de sua localização e do tipo de dominação (ALMEIDA, 2008). As quebradeiras de coco tratam as palmeiras do coco babaçu como verdadeiras mães que proporcionam o sustento de seus filhos, são saberes que são passados de geração em geração (SHIRAISHI NETO, 2017).

Acentua-se, todavia, que as visões dos povos e comunidades andinos e amazônicos, os movimentos, debates e transformações desencadeados na América Latina não são as únicas inspirações relacionadas ao *bem viver*. Em diversas partes do mundo, têm-se erguido vozes em sintonia com tal visão, e o giro biocêntrico, nesses ditames, é produto de um processo de acumulação de experiências, construções políticas que ocorrem em âmbito nacional e internacional¹³.

Do Norte global, por exemplo, também emanam discursos de transição, sendo o de maior visibilidade a teoria do decrescimento¹⁴. Não há uma definição clara de decrescimento, mas reivindicações centrais a essa ideia. O decrescimento representa uma dupla proposta, por um lado sugere uma mudança social e identifica o imperativo do crescimento econômico capitalista como problema fundamental, por outro, busca contextualizar as diversas experiências concretas – exemplos são os movimentos de resistência contra megaprojetos, a favor do direito à cidade, movimentos que defendem a democracia, que reivindicam a justiça climática, e a soberania alimentar. Acosta e Brand (2018) entendem que, assim, pode ser que “em alguns anos, talvez, o termo “decrescimento” desapareça, sendo substituído por conceitos como o Bem Viver, por exemplo (ACOSTA; BRAND, 2018, p. 110)”.

O decrescimento, assim, não é sinônimo de crise nem alcança seus objetivos a partir da decadência da produção industrial, é sim um processo de emergência e ênfase às formas de produção e de vida social ecologicamente sustentáveis, justas e solidárias. Em suma, os países materialmente

13 Destacam-se a Conferência Mundial sobre o homem e o meio ambiente, ou Conferência de Estocolmo de 1972, bem como a Rio-92, na qual se cristalizaram três tratados internacionais: a Convenção Marco das Nações Unidas sobre mudanças climáticas, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação. Faz-se referência também à contribuição de teólogos, biólogos e demais cientistas, e dos próprios povos indígenas e comunidades tradicionais. Todos esses esforços que prepararam o caminho para o reencontro entre humanos e não humanos (ACOSTA, 2016).

14 A noção de decrescimento, também denominado pós-crescimento, nasceu em países industrializados, sobretudo na Europa, e tem raízes mais acadêmicas – é lançado nos anos de 1970 e retoma força a partir de 2008 quando a Europa enfrenta uma crise e o neoliberalismo é questionado (ACOSTA; BRAND, 2018).

ricos devem modificar seu modo de produção e de vida, e assumir sua corresponsabilidade na restauração global dos danos ambientais – intercâmbio comercial e financeiro desigual e ecologicamente desequilibrado (ACOSTA; BRAND, 2018).

Do Sul destacam-se, ainda, as propostas de transição ao pós-extrativismo. O pós-extrativismo nasceu no calor das lutas contra o extrativismo predador. O pós-extrativismo contesta a exploração da natureza como recurso disponível à humanidade, critica os problemas socioeconômicos, políticos e ecológicos que são acarretados por tal exploração e questiona a noção de desenvolvimento, subdesenvolvimento, modernidade, progresso e outros, somando-se às exigências de descolonizar o conhecimento (ACOSTA; BRAND, 2018).

O decrescimento e o pós-extrativismo, dessa maneira, compartilham algumas características: fazem um diagnóstico crítico sobre o capitalismo como impulsionador de uma crise socioecológica de proporções civilizatórias, defendem que o planeta tem limites ecológicos, enfatizam a insustentabilidade dos modos de consumo imperial difundidos pelo mundo, ambos são perspectivas para transformar as relações entre a sociedade e a natureza e tratam de encontrar novas compreensões sobre o que seria vida digna para todos os seres humanos e não humanos, para além da sociedade do crescimento e do desperdício (ACOSTA; BRAND, 2018).

Para Acosta e Brand (2018) e Arturo Escobar (2014), o decrescimento e o pós-extrativismo são duas alternativas promissoras ao nosso alcance. Contudo, consideram que até o momento foram escassas e insuficientes as interpelações dessas duas perspectivas, apesar de estarem estreitamente vinculadas, pois o sangue que corre nas veias do modo de vida imperial do Norte – modo de vida também presente entre as elites do Sul – provém das lógicas extrativistas aplicadas no Sul (ACOSTA; BRAND, 2018; ESCOBAR, 2014). Compreende-se que o decrescimento das regiões industrializadas deverá ser acompanhado pelo pós-extrativismo nos países do Sul.

Nesse contexto, por um lado, os países empobrecidos e estruturalmente excluídos deverão “buscar opções de vida digna e sustentável que não sejam uma reedição caricatural do modo de vida ocidental” (STENGERS, 2015, p.41). Por outro lado, os países considerados desenvolvidos terão de resolver os problemas “de inequidade internacional que provocaram ao longo de seu caminho ao ‘desenvolvimento’ e, em especial, incorporar critérios de suficiência em suas sociedades ao invés de sustentar, às custas do resto da humanidade, a lógica da acumulação material permanente” (ACOSTA; BRAND, 2018, p. 114-115).

Em suma, esses são alguns apontamentos, ilustrações que auxiliam no desafio de descolonizar o imaginário, de contestar o “a maneira correta de estar aqui na Terra”, transformar as estruturas de dominação imperialistas – que atualmente impõem uma nova geografia da extração e aumentam ainda mais a dívida ecológica histórica do Norte global –, de erguer uma nova compreensão sobre vida digna para seres humanos e não humanos, de pensar no pluriverso e resgatar a interdependência entre os humanos e os não humanos (ACOSTA; BRAND, 2018; KRENAK, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contextualiza-se a crise ambiental vivida, da qual a pandemia do coronavírus é uma das mais recentes facetas, como fruto de um projeto de humanidade que se vem impondo desde o século XVII e que atualmente chega ao fim em decorrência do colapso ecológico já em curso. Enfatiza-se, nesse sentido, a ligação da percepção “da maneira correta de estar aqui na Terra” com a constituição da América e do capitalismo colonial moderno como novo padrão de poder mundial.

Com a chegada dos portugueses, espanhóis e franceses, a América sofreu uma transformação de gentes – com o genocídio indígena, a imigração forçada de negros, a miscigenação, entre outros – e de natureza. Denota-se, ainda, a colonialidade do saber e do poder sobre os corpos e mentes dos colonizados, considerados selvagens, não racionais. Assim, os humanos, a cultura, a natureza e os animais latino-americanos foram sendo expulsos.

Trata-se de um pensamento que aliena os humanos do organismo do qual fazem parte, ou seja, da Terra, e que cria uma vida artificial, uma abstração. Despersonaliza-se a montanha e o rio, por exemplo, liberados como recursos a serem explorados.

Destaca-se, ademais, a existência de correntes que continuam a apregoar a exploração ilimitada da natureza, que desconsideram a conectividade da humanidade com o meio ambiente, os limites da biosfera e os impactos ambientais. Que negam que estamos diante de uma crise civilizatória, crise dos padrões de vida ocidentais, individualista e de acumulação de bens.

A pandemia do coronavírus, no entanto, vem acentuar o fim. Tal qual as últimas infecções virais como a SARS, o coronavírus está relacionado à destruição de *habitats*, à captura e à extinção de espécies silvestres que eram hospedeiros simbióticos, ao *zoonotic spillover* entre floresta e cidade,

enfim, às complexas relações entre humanos e não humanos. É o modo de vida ocidental que está em crise.

O planeta Terra tenta frear as atividades e o consumo insustentáveis. Elucida-se, ainda, que não se trata de um momento ruim que logo vai passar. Aguardam-nos não somente outras pandemias, como uma multiplicidade de enfermidades ligadas ao agravamento dos danos ambientais e mudanças climáticas. Assim, as causas socioambientais da pandemia, a necessidade de uma transformação socioecológica devem entrar na agenda político-estatal.

Por outro lado, aponta-se que além da América integrada à geografia geopolítica de importação e exportação da natureza globalizada, da distribuição desigual de proveitos e rejeitos, há uma América não integrada a esse estilo de vida. São povos indígenas e comunidades tradicionais que foram sendo empurrados às margens do mundo e que atualmente ainda são considerados empecilhos para a expansão e o domínio capitalista do espaço.

Nesse sentido, tal como Krenak (2019) aponta “ideias para adiar o fim do mundo”, o presente artigo vem contar outras histórias, teorias, alternativas e movimentos, como os dos povos indígenas e comunidades tradicionais que representam o resgate da ideia de interdependência entre os humanos, a natureza e os não humanos. Que significam outras formas de viver, de sentir e de sonhar.

Entende-se que a referida reflexão é crucial na tentativa de descolonizar o imaginário, de evidenciar a interdependência e reciprocidade, de reconceituar a vida digna para todas as espécies, de perceber o pluriverso, de extrapolar a perspectiva do homem como medida de todas as coisas, de pensar um giro ecológico e cultural que desfaça a irracionalidade econômica. Enfim, de evidenciar ideias para adiar o fim do mundo em um momento pós-pandemia, em que tudo parou e pode ser refletido, interrompido ou, contudo, acelerado na lógica desenvolvimentista de crescimento econômico e medidas austeras sobre os direitos sociais.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Elefante, 2016.

ACOSTA, A.; BRAND, U. *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo: Elefante, 2018.

ALMEIDA, A. W. B. de. *Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

ESCOBAR, A. *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: UNAULA, 2014.

FENSTERSEIFER, T. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GUDYNAS, E. Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina. *Persona y Sociedad*, Santiago de Chile, v. 13, n. 1, p. 101-125, abr. 1999.

GUDYNAS, E. *Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais*. São Paulo: Elefante, 2019.

ISSBERNER, L.; LÉNA, P. Antropoceno: os desafios essenciais do debate científico. *Correio da Unesco*, Paris, n. 2, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/2018-2/antropoceno-os-desafios-essenciais-um-debate-cientifico>. Acesso em: 9 jun. 2020.

JAMES, C. L.R. *Os jacobinos negros: Toussaint L’Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo: Boitempo, 2000.

KOTHARI, A.; et al. Poderá o coronavírus “salvar” o planeta? *Blog Editora Elefante*, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://elefanteeditora.com.br/podera-o-coronavirus-salvar-o-planeta/>. Acesso em: 9 jun. 2020.

KRENAK, A. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

KRENAK, A. *O amanhã não está à venda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LAGROU, E. Nisun: a vingança do povo morcego e o que ele pode nos ensinar sobre o novo coronavírus. *Blog da Biblioteca Virtual do Pensamento Social*, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://blogbvps.wordpress.com/2020/04/13/nisun-a-vinganca-do-povo-morcego-e-o-que-ele-pode-nos-ensinar-sobre-o-novo-corona-virus-por-els-lagrou>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LATOUR, B. *Imaginar gestos que barrem o retorno da produção pré-crise*. São Paulo: N-1 edições, 2020. Disponível em: <https://www.n-1edicoes.org/textos/28>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LEFF, E. A cada quién su virus: la pregunta por la vida y el porvenir de una democracia viral. *HALAC: Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña*, Anápolis, v. 10, ed. sup. 1, p. 139-175, 2020. Disponível em: <https://www.halacsolcha.org/index.php/halac/issue/view/40/v.%2010%20Edici%C3%B3n%20Suplementaria%201%20%282020%29>. Acesso em: 15 jan. 2021.

PLOWRIGHT, R.; *et al.* Pathways to zoonotic spillover. *Nature Reviews Microbiology*, Londres, n. 15, p. 502-510, 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/nrmicro.2017.45>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza globalizada*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130. (Perspectivas latino-americanas).

SANTOS, B. S. *A cruel pedagogia do vírus*. São Paulo: Boitempo, 2020.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SASSEN, S. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SHIRAISHI NETO, J. Os quilombos como novos “sujeitos de direito”: processo de reconhecimento e impasses. *Cadernos UNDB*, São Luís, v. 4, p. 1-14, jan./dez. 2014.

SHIRAIISHI NETO, J. Quebradeiras de coco: “Babaçu Livre” e reservas extrativistas. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 147-166, jan./abr. 2017.

SHIRAIISHI NETO, J.; LIMA, R. M. Rights of nature: the “biocentric spin” in the 2008 Constitution of Ecuador. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 111-131, jan./abr. 2016.

SOUZA FILHO, C. F. M. De como a natureza foi expulsa da modernidade. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 68, n. 2, p. 15-40, jul./dez. 2017.

SOUZA FILHO, C. F. M. Gênese anticolonial do constitucionalismo latino-americano. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 16-47, 2019.

STENGERS, I. *No tempo das catástrofes: resistir à barbárie que se aproxima*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

SVAMPA, M. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Elefante, 2019.

SVAMPA, M. Reflexiones para un mundo post-coronavirus. *Nueva Sociedad*, abr. 2020. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SVAMPA, M.; VIALE, E. Nuestro Green New Deal. *Anfibia*, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.revistaanfibia.com/green-new-deal/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

WOLKMER, A. C.; WOLKMER, M. F. S.; FERRAZZO, D. Direito da natureza: para um paradigma político-constitucional desde a América Latina. In: LEITE, J. R. M.; DINNEBIER, F. F. (orgs.). *Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza*. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 228-269.

Artigo recebido em: 16/09/2020.

Artigo aceito em: 18/11/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

SHIRAIISHI NETO, J.; RIBEIRO, T. B. O.; CAVALCANTE, R. V. M. COVID-19, as relações da humanidade e as naturezas. *Veredas do Direito*,

Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 307-329, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1957>. Acesso em: dia mês. ano.

REGIME JURÍDICO DE MINERAÇÃO, RACIONALIDADE *ANTINATURA* E NEOEXTRATIVISMO

Nelson Camatta Moreira¹

Faculdade de Direito de Vitória (FDV) |

Wagner Eduardo Vasconcellos²

Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) |

RESUMO

O presente trabalho analisa o regime jurídico da mineração no Brasil, associado a compreensão histórica do processo colonização, a partir da perspectiva transmoderna de Enrique Dussel e do pensamento decolonial na América Latina. A atividade extrativa mineral orientou-se por razão instrumental de matriz eurocêntrica, escorada na disjunção homem-natureza, bem como por uma cosmovisão univestalista e objetivadora do meio ambiente. Por meio da utilização do método dialético, buscou-se confrontar esse modelo exploratório dela decorrente com os pressupostos do pensamento decolonial e a proposta de superação advinda do emergente constitucionalismo ambiental latino-americano andino. Aprofundou-se, ainda, a discussão da atividade mineira à luz da ecologia política na América Latina, notadamente os contemporâneos desenvolvimentos teóricos da noção de neoextrativismo e o novo papel do Estado no mercado global de *commodities*. Em seguida, analisaram-se os alicerces epistemológicos dos regimes jurídicos de mineração no Brasil e as propostas de mudança legislativa do Projeto de Lei nº 5.807/2013, da Medida Provisória nº 790/2017 e o Projeto de Lei nº 191/2020. Ao final, depreende-se que o modelo de

¹ Pós-doutoramento em Direito pela Universidad de Sevilla – bolsa CAPES. Pós-doutoramento em Direito pela UNISINOS. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com estágio de pesquisa anual na Universidade de Coimbra – bolsa CAPES. Mestre em Direito pela UNISINOS. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Civil pela FDV. Graduado em Direito pelo Centro Superior de Ciências Sociais de Vila Velha (UVV). Líder do Grupo de Pesquisa FDV-ES/CNPq “Teoria Crítica do Constitucionalismo”, da FDV-ES. Professor da Programa de Pós-graduação Stricto Sensu (Doutorado e Mestrado) e da Graduação em Direito da FDV. Membro da Rede Internacional de Grupos de Pesquisa CNPq Estado e Constituição (REPE&C). Presidente da Rede Brasileira Direito e Literatura. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8295-4275> / e-mail: nelsoncmoreira@hotmail.com

² Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Especialista em Direito Urbano-Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FESMP/RS). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Promotor de Justiça no MPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1748-3072> / e-mail: wvasconcellos@mpes.mp.br

exploração de recursos minerais no país mantém alinhado a uma dimensão politicamente ultraliberal e mercantizada da natureza, fundada numa racionalidade *antinatura*.

Palavras-chave: decolonialidade; ecologia política; mineração; neoextrativismo.

MINING LEGAL SYSTEM, ANTINATURA RATIONALITY AND NEOEXTRACTIVISM

ABSTRACT

This work analyzes the mining legal system in Brazil associated with the historical understanding of the colonization process, from the transmodern perspective of Enrique Dussel and decolonial thought in Latin America. Mining was guided by an instrumental reason of Eurocentric matrix, supported by the man-nature disjunction, as well as an universalist and objectifying view of environment. Therefore, It have sought to confront this exploratory model with the assumptions of decolonial thinking and the proposal of overcoming from the emerging andean Latin America environmental constitutionalism. The discussion of mining under the political ecology in Latin America was deepened, especially the contemporary theoretical developments by the neoextractivism concept and the new role of the State in the global commodity market. Next, the epistemological foundations of the mining regulation in Brazil and the proposals for legislative change in Bill 5.807/2013, Provisional Measure 790/2017 and Bill 191/2020 was analyzed. In the end, it can surmise that the exploitation model in the country keeps politically aligned with a ultraliberal and mercantiled dimension of nature, founded on an antinatura rationality.

Keywords: decoloniality; mining; neoextractivism; political ecology.

INTRODUÇÃO

Em 2015, houve o rompimento de uma barragem de rejeitos de minério na cidade de Mariana (MG), explorada pela empresa Sarmarco Mineração S/A, controlada por uma joint-venture entre Vale S/A e a anglo-australiana BHP Billinton. O derramamento de 55 milhões de metros cúbicos de lama percorreu 853 km do leito do Rio Doce, entre Minas Gerais e Espírito Santo, e alcançou o Oceano Atlântico. Com 19 mortos, foi considerada a maior tragédia ambiental da história do país. Depois, em 2019, na cidade de Brumadinho (MG), rompeu a barragem de rejeitos de minério administrada pela Vale S/A. Foram lançados 14 milhões de toneladas de lama e rejeitos na região, com 252 mortos, 13 desaparecidos e a contaminação do Rio Paraopeba.

O método de construção das barragens de alteamento a montante e eventuais falhas na fiscalização das licenças ambientais podem ser apontados como contribuintes em ambas as tragédias. No entanto, essas causas explicam o evento, mas não o processo histórico. Indicam a problemática imediata, mas não revelam os meandros da atividade extrativa da mineração no Brasil e na América Latina, seus fundamentos epistemológicos coloniais e ultraliberalização pela qual passa o setor nas últimas décadas do século XX e no início deste século XXI.

A lógica atividade exploratória dos recursos naturais (não apenas na mineração), que a tudo transforma em mercadoria, engendrou uma crise ambiental sem precedentes. Mas, rigorosamente, não é uma crise “da” natureza, mas a crise de um modo de racionalidade. A crise ambiental é a expressão de um modelo de racionalidade insustentável que se ampara e se alicerça em uma cosmovisão universalizante, objetificadora e economicista do ser, do homem e da natureza.

O extrativismo mineral está umbilicalmente ligado a história da colonização e do (sub)desenvolvimento na América Latina, inserida no contexto de uma racionalidade econômica europeia de exploração dos recursos naturais que se expandiu pelo mundo e disseminou a ideia de desnaturalização da natureza. Na esteira dessa cosmovisão, o histórico da disciplina jurídica da atividade de mineração no Brasil não se apresentou diferente.

Com a utilização do método materialista histórico e dialético e a proposta decolonial de superação transmoderna, o escopo deste trabalho é justamente refletir criticamente sobre as relações concretas e as raízes mais profundas que impuseram ao continente uma racionalidade *antinatura* que

impregnou a atividade extrativa de mineração e promoveu a disjunção da relação ancestral homem-natureza, cujos resultados foram sucessivas tragédias humanas e ambientais no país e no continente, desde o período colonial até o momento presente.

Por isso, num primeiro momento, investigam-se os fundamentos do pensamento decolonial na América Latina e sua crítica ao contínuo processo de exclusão provocado pela herança epistemológica colonial atualmente ressignificada, de modo a cotejá-los com o projeto democrático-pluralista e de superação antropocêntrica delineado pelo novo constitucionalismo ambiental latino-americano, com ênfase nas Constituições da Bolívia e Equador.

Em seguida, a partir dos desenvolvimentos teóricos da ecologia política na América Latina, em especial a concepção de neoextrativismo, discute-se o modelo exploratório da mineração e dos recursos naturais em geral e o novo papel do Estado e das companhias privadas no modelo de mercado global (“Consenso de *Commodities*”). Ao final, examinam-se os alicerces epistêmicos assumidos historicamente pelos regimes jurídicos de exploração mineral no Brasil, destacando-se as propostas de mudança legislativa do Projeto de Lei nº 5.807/2013, da Medida Provisória nº 790/2017 e o Projeto de Lei nº 191/2020, que, apesar de deflagrados por governos de ideologias distintas, mantiveram-se convergentes com o propósito de “modernizar” o marco regulatório da mineração. Aqui e ao longo do texto, a expressão “modernizar” alinha-se a perspectiva de manter a ordem jurídica da mineração submetida aos imperativos da racionalidade moderna europeia.

1 DECOLONIALIDADE E CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL LATINO-AMERICANO: VEREDAS PARA SUPERAÇÃO DO CARÁTER OBJETIVADO E INSTRUMENTAL DA NATUREZA

A modernidade própria da Europa orientou-se por uma visão racionalista da existência, de cunho antropocêntrico e universalizante. Apesar de a Europa nunca ter sido o centro da história mundial até o final do século XVIII, como alude Dussel (2008), o fato é que, na esteira de uma mentalidade colonial autorreferenciada (que justificava o direito à colonização e a escravização), impuseram paulatinamente um novo paradigma de sociedade, organização política, economia, religião e cultura.

Na América Latina, modernidade e colonização introduziram uma sociabilidade, instituições e cosmovisão de matriz genuinamente europeia que desprezou os referenciais éticos, políticos e culturais que conferiam horizonte de sentido existencial aos povos que já habitavam o continente, seja enquanto indivíduos ou comunidade. A eliminação da subjetividade latino-americana, “não civilizada”, foi o caminho adotado pelo colonizador, que agora oferecia aos povos subalternizados o novo padrão a ser – compulsoriamente – seguido. É que o colonialismo, de acordo com Santos (2011), consiste na ignorância da reciprocidade e na incapacidade de conceber o outro senão como objeto.

De acordo com Aráoz (2018, p. 64), se colonialismo se refere ao plano factual de práticas e processos sociais concretos, econômicos, políticos, militares de apropriação diferencial de riquezas e recursos, de exploração, dominação e hierarquização racial de populações e territórios, a colonialidade se expressa em narrativas sociais sob diferentes registros (discursos acadêmico-científicos, ético-filosóficos, políticos, estatais e jurídicos, jornalístico e de comunicação de massa) operam a naturalização e legitimação daqueles.

Porém, a colonialidade de nível epistemológico (do ser e do saber – cultura, religião, arte) e a de nível político-econômico (do poder – modo de produção, organização social e política, aqui incluído o Direito) não lograram dissolver os conflitos e contradições sociais. Conquanto tenha conseguido escamoteá-los, o fato é que ao longo processo de dominação colonial apenas os acirrou e favoreceu a emergência de um pensamento que rompesse com a cosmovisão mono-organizativa e monocultural imposta à América Latina.

O pensamento descolonizador, fundado na crítica à modernidade e na colonização (sua feição mais concreta), confrontou os efeitos suportados pelos povos latino-americanos nas dimensões epistemológicas, axiológicas e antropológicas. Compreendeu que a estratégia colonial europeia da modernidade, que se constitui na base da escravização, a espoliação e a exaustão de recursos naturais, buscou eliminar subjetividades e valores milenares constituídos no continente.

Como afirma Dussel (2012), a superação da modernidade significará considerar criticamente todas estas reduções simplificadoras produzidas desde suas origens, sendo a mais importante, ao lado de uma subjetividade solipsista sem comunidade, a negação da corporalidade da dita subjetividade – a própria vida humana como última instância.

Para o filósofo argentino, essa superação constitui necessariamente uma transmodernidade, ou seja, uma proposta de recuperar o recuperável da modernidade, negar a dominação e exclusão do sistema-mundo e, neste sentido, libertar vítimas oprimidas/excluídas da periferia mundial de uma razão cínico-gerencial (administrativa-mundial) do capitalismo (como sistema econômico), do liberalismo (como sistema político), do eurocentrismo (como ideologia), do predomínio da raça branca (no racismo), do machismo (na erótica), da destruição da natureza (na ecologia) (DUSSEL, 2012)

Mais recentemente, irrompe na América Latina, na linha do pensamento dusseliano, aquilo que se denominou de “giro decolonial”. A noção de decolonialidade, elucidam Castro-Gomez e Grosfoguel (2007), visa a superar a suposição de certos discursos acadêmicos e políticos segundo os quais, como fim das administrações coloniais e a formação de Estados-Nação na periferia, vive-se em mundo descolonizado e pós-colonial, compreendendo-se, na verdade, que ocorreu apenas uma transição do colonialismo moderno a colonialidade global. Logo em seguida, aprofundam esta última ideia e defendem que, partindo-se desse enfoque decolonial, o capitalismo global contemporâneo ressignifica as exclusões provocadas pelas hierarquias epistêmicas, espirituais, raciais/étnicas e de gênero/sexualidade introduzidas pela modernidade, isto é, as estruturas de larga duração formadas durante os séculos XVI e XVII continuam desempenhando um papel relevante no presente (CASTRO-GOMEZ; GROSFOGUEL, 2007).

Neste sentido, Castro-Gomez e Grosfoguel (2007, p. 17) diferenciam dois tipos de descolonização:

De ahí que una implicación fundamental de la noción de ‘colonialidad del poder’ es que el mundo no ha sido completamente descolonizado. La primera descolonización (iniciada en el siglo XIX por las colonias españolas y seguida en el XX por las colonias inglesas y francesas) fue incompleta, ya que se limitó a la independencia jurídico-política de las periferias. En cambio, la segunda descolonización —a la cual nosotros aludimos con la categoría decolonialidad— tendrá que dirigirse a la heterarquía de las múltiples relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas, económicas y de género que la primera descolonización dejó intactas. Como resultado, el mundo de comienzos del siglo XXI necesita una decolonialidad que complemente la descolonización llevada a cabo en los siglos XIX y XX. Al contrario de esa descolonización, la decolonialidad es un proceso de resignificación a largo plazo, que no se puede reducir a un acontecimiento jurídico-político.

Os reflexos no campo jurídico foram, claro, inevitáveis e se inscrevem nessa perspectiva de colonialidade de poder. Com a modernidade, a nova organização político-social,

o Estado-Nação, orientado a partir de uma doutrina liberal-individualista, reclamava uma estrutura jurídica com as características do cientificismo que viceja na Europa: objetividade, previsibilidade e neutralidade. Sob o influxo das revoluções burguesas, a Constituição fora alçada a monumento jurídico de eliminação e estabilização dos conflitos e contradições sociais (essa era a promessa!) e o constitucionalismo converteu-se em dogma (metafísico) de fé.

É neste sentido que o Estado de Direito precisa ser também compreendido, ou seja, como inserido na tradição do liberalismo como doutrina político-jurídica que não se descola de seus vieses econômico (capitalismo) e moral (liberdade), bem como de seu sujeito central – o indivíduo egoísta (MORAIS; MOREIRA, 2019).

Como anota Gargarella (2020), em olhar mais recente sobre o incipiente processo constitucional que estava em curso no continente, a maioria dos países latino-americanos entraram no século XX com constituições baseadas em acordos políticos entre as forças predominantes na região: liberais e conservadores. Os primeiros obtiveram freios e contrapesos, neutralidade estatal entre diferentes grupos religiosos, ao passo que os segundos conseguiram autoridade concentrada e regulações sobre a moral. Estas constituições versavam sobre organização e os limites do poder, não incluindo cláusulas de benefícios a menos favorecidos, não proporcionavam amplo direito de sufrágio ou associação capazes de promover a participação das massas na política ou na esfera pública.

Como reação a essa promessa não cumprida e a um constitucionalismo que não refletia justamente os conflitos e contradições que a cosmovisão jurídica moderna almejou escamotear, é possível ver emergir em fins do século XX um “novo constitucionalismo latino-americano”, com o propósito fundamental de superar o modelo estatal de reprodução da forma e conteúdo jurídicos predominantemente europeus, bem como engendrar mecanismos e instituições políticas alinhados e coerentes com a realidade social, cultural e política dos povos que habitam este continente.

Influenciado pelo pensamento decolonial, o “novo constitucionalismo latino-americano” (“constitucionalismo transformador”) expressa-se como lutas de reivindicação por um novo modelo de organização do Estado e do Direito (FREITAS; MORAES, 2013, p. 13), com novos atores sociais, realidades plurais e respeito a culturas minoritárias (ASSIS; VIEIRA, 2020, p. 28). Logo, o constitucionalismo democrático latino-americano pode ser lido pela dimensão de “resgate” daquilo que foi negligenciado na formulação das primeiras Cartas Constitucionais (MOTA, 2017, p. 91).

Para Avritzer (2017, p. 28), esse novo constitucionalismo latino americano possui três características principais: a primeira, uma forte ampliação de direitos, em especial dos direitos das comunidades tradicionais; a segunda, a ampliação das formas de participação existentes ao lado da deliberação pelo Executivo e pelo Legislativo, o que altera o papel do exercício da soberania; terceiro, um novo papel do Poder Judiciário, o que muda o equilíbrio de poderes tradicional na América Latina.

Com genuína inovação no clássico modelo de separação de poderes, a Constituição da Venezuela de 1999 (VENEZUELA, 1999), no art. 36, propôs uma divisão quinária Poder Público Nacional, a contemplar Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judicial, Poder Cidadão e Poder Eleitoral. O art. 257 da Constituição do Equador (ECUADOR, 2008) também inova na organização político-administrativa ao permitir a coexistência de circunscrições territoriais indígenas e afroequatorianas dotadas de autonomia, orientadas pelos princípios da interculturalidade plurinacionalidade. A Constituição da Bolívia de 2009 (BOLÍVIA, 2009), no art. 5.I, afirma que são idiomas oficiais o castelhano e todos os outros idiomas de nações e povos indígenas originário campesinos . Diz, ainda, que a Jurisdição é Ordinária e Indígena e que ambas gozam da mesma hierarquia (BOLÍVIA, 2009, art. 179 e art. 190.I).

Outro elemento inovador percebido neste novo constitucionalismo latino-americano é a proposta de um Estado Plurinacional. Como afirma Silva (2014), a refundação do Estado proposta pelo Estado Plurinacional possui como pressuposto de sua formação o reconhecimento e a emancipação da pluriculturalidade existente na América Latina.

Especificamente no caso boliviano, após anunciar expressamente que o país se constitui como Estado Plurinacional (BOLÍVIA, 2009, art. 1º), infere-se que o desenho institucional presente na Constituição fora edificado justamente para garantir o respeito a esta plurinacionalidade. Por isso, há proteção quanto aos idiomas (reconhecimento das diversas línguas e utilização em assuntos públicos (BOLÍVIA, 2009, art. 5.I e II), sistemas políticos, jurídicos e econômicos (BOLÍVIA, 2009, art. 30. II. 14), povo indígenas com participação na composição da Assembleia Legislativa Plurinacional (BOLÍVIA, 2009, art. 147. II), jurisdição indígena (BOLÍVIA, 2009, art. 190.I), Tribunal Constitucional Plurinacional e Tribunal Supremo Eleitoral com participação de representantes dos povos indígenas (BOLÍVIA, 2009, art. 196.I; art. 12. I; art. 205. I. 1).

Na seara ambiental, o rompimento com uma normatividade

antropocêntrica é reconhecidamente presente na Constituição do Equador e na Constituição da Bolívia, fenômeno atualmente denominado de “giro ecocêntrico dos Andes”. Se a modernidade (e o direito, enquanto braço institucional) produziu racional e artificialmente a disjunção homem-natureza (Descartes, Bacon e Newton), coube a cosmovisão ancestral andina, decolonialmente, reintroduzir e ressignificar no próprio Direito um aspecto fundante da cultura e dos valores dos povos latino-americanos, a inter-relacionalidade (*tinkunakuy*).

Fernandéz (2018) explica que o princípio que rege a vida do mundo andino é o *tinkunakuy* ou inter-relacionalidade, isto é, tudo o que existe no espaço-tempo (*Pacha*) está intervencido, interconectado. A inter-relacionalidade do todo, a rede de nexos e vínculos, é a força vital de tudo o que existe, o que produz a vida, manifestando-se em todos os campos da existência e em todos os níveis (individuais³, familiares, comunitários). De fato, a sofisticação existencial ameríndia do *tinkunakuy* não cabe na modernidade civilizada do *cogito, ergo sum* cartesiano!

Na região andina, emerge um constitucionalismo ecocêntrico que eleva à categoria jurídico-constitucional a noção de bem-viver (*Sumak Kawsay*, na Constituição do Equador de 2008; *Suma Qamaña*, na Constituição da Bolívia de 2009) e reconhecimento de direitos a natureza (*derechos de Pachamama*, da Mãe-Terra, na Constituição do Equador de 2008).

O *buen-vivir* reclama profunda mudança de consciência, do modo de ser humano perceber e compreender a vida e nela conduzir-se, o que demanda demolir velhas estruturas e reconstruir uma civilização orientada no valor da vida, ao invés do mercado (FREITAS; MORAES, 2013, p. 16). O *Sumak Kawsay* é constitucionalizado no Equador sob a forma de direitos de bem viver, enquanto na Bolívia o bem viver ou *Suma Qamaña* oficializou-se como princípio ético moral da sociedade plural (FREITAS; MORAES, 2013).

O bem viver supera a filosofia de vida individualista própria do liberalismo, supõe uma visão holística e integradora do ser humano imerso na grande comunidade da *Pachamama*. Não se trata de um “viver melhor”, no sentido desenvolvimentista, consumista, baseado numa ética de progresso ilimitado, mas se orientar por uma ética da suficiência para toda comunidade (ACOSTA, 2016).

Na perspectiva jurídico-ambiental, o reconhecimento de direitos de

3 Individual não no sentido moderno-ocidental, mas no sentido andino, que compreende ser humano como formado por três “corpos”: *aycha* (corpo físico), *supay* (corpo espiritual) e *sami* (corpo astral), cf. Fernandéz (2018, p.13).

Pachamama (Mãe-Terra), reputam FREITAS e MORAES (2013, p. 20), constitui a novidade mais impactante da Constituição do Equador de 2008, uma vez que confere à natureza a condição de sujeito de direitos, e não mais de objeto (ECUADOR, 2008, art. 71 e art. 72). Verifica-se que a natureza é titular de direitos à vida, a reprodução da vida e manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estruturas, funções e processos evolutivos, restauração integral.

Essa visão biocêntrica/ecocêntrica dialoga com as reflexões da ética ambiental de Aldo Leopold (“Pensar como uma Montanha”, 1949), a “ecologia profunda” de Arne Naess (“The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement”, 1973), a “hipótese Gaia” de James Lovelock (“Gaia: A new look at life on Earth”, 1979). Paulatinamente, também se propaga por organizações internacionais: Carta da Terra da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), do ano 2000; programa *Harmony with Nature*, de 2009, da Organização das Nações Unidas (ONU); o Tribunal Internacional de Direitos da Natureza, criado pela Aliança Global pelos Direitos da Natureza, instância sem caráter jurisdicional; a Declaração Mundial do Estado de Direito Ambiental, da União Internacional para Conservação da Natureza, em que consta o princípio de que a natureza é sujeito de direitos.

Não obstante essa busca superação epistemológica da modernidade, especialmente à luz do pensamento dusseliano e da crítica decolonial, a dimensão ambiental é contemporaneamente confrontada, tal como se discutirá adiante, com um modelo de exploração compreendido como neoextrativista, cujas características se mantêm – e aprofundam – a perspectiva instrumental e objetivada dos recursos naturais.

2 NEOEXTRATIVISMO NA AMÉRICA LATINA E MINERAÇÃO: UMA CRÍTICA A PARTIR DA ECOLOGIA POLÍTICA LATINO-AMERICANA

O extrativismo reservou à América Latina o papel histórico de fornecer insumos (matérias-primas, no regime colonial; *commodities*, no eufemístico vernáculo da economia contemporâneo) necessários a consolidação de um modelo econômico orientado pela superexploração de recursos naturais e a lógica da acumulação, de matriz predominantemente Norte-ocidental.

No pensamento da ecologia política latino-americana, é possível

compreender o extrativismo como um conjunto de atividades que removem grandes volumes de recursos naturais, que não são processados (ou o são limitadamente) com o objetivo precípua de exportação (GUDYNAS, 2009). Para Acosta (2016), o extrativismo é uma modalidade de acumulação na qual determinadas regiões foram especializadas na extração e produção de matérias-primas, ou seja, bens primários, enquanto outras assumiram o papel de produtoras de manufaturas: as primeiras, exportam Natureza, as segundas a importam.

Em direção semelhante, e particularmente sobre o extrativismo mineral, Aráoz (2011, p. 164-165)⁴ analisa a criação de processos expropriatórios de neocolonialismo contemporâneo nas atividades de megamineração realizadas nos espaços subalternizados, reunindo-os em quatro dimensões (geográfica, econômica, ecológica e política).

A *expropriação geográfica* opera fundamentalmente destruindo a coerência local de territórios, desarticulando fluxos socioprodutivos endolocais e rearticulando-os como fragmentos territoriais subordinados a processos produtivos de alcance global (ARÁOZ, 2011, p. 166). Quanto a *dimensão econômica*, relaciona-se com o montante da transferência de recursos financeiros que envolvem a localização das operações mineiras nas condições geográficas e político-institucionais estabelecidas, seja devido a remessa de ativos financeiros para as sociedades centrais, seja em razão das reformas institucionais promovidas (subsídios fiscais, socioambientais e laborais) que funcionam como componente indispensável na equação de rentabilidade do grande capital (ARÁOZ, 2011, p. 167). A *expropriação ambiental* está a significar a apropriação diferencial de bens e serviços ambientais, a transferência de recursos não renováveis e o consumo desigual dos mesmos, uma vez que são utilizados e consumidos de maneira desigual – há uma geografia da extração de recursos minerais bastante diferente de uma geografia de consumo dos minerais (ARÁOZ, 2011, 168-169). Enfim, a *dimensão política* pode ser entendida como uma dimensão eco-bio-política (dominação propriamente biopolítica), em que a expropriação dos territórios – como expropriação de bens e serviços comuns da natureza (água, solo, ar, energia) que nos fazem corpos – é simplesmente a expropriação dos próprios corpos, que serão crescentemente expropriados das condições sócio-psico-físico-biológica que fazem que tais materialidades sejam tomadas e consideradas como corpos humanos, gente (ARÁOZ, 2011, p. 172).

4 Esclareça-se que as citações à presente obra no desenvolvimento do texto constituem uma tradução livre dos autores do original em Língua Espanhola.

Por isso, prossegue Aráoz (2018, p. 44-45), a mineração não é qualquer forma de extrativismo, mas uma forma extrema, por sua condição fundacional-constituente do sistema mundo capitalista-colonial-patriarcal, bem como pelas consequências de larga duração, por seus efeitos ecobio-políticos, que alteraram (e ainda alteram) drasticamente o sociometabolismo da espécie humana (“mineralização” do humano).

O neoextrativismo na América Latina, fenômeno que se verificou especialmente a partir do início do século XXI no continente, embora mantenha as premissas do extrativismo clássico (apropriação de recursos naturais destinadas a exportação), apresenta um novo e mais sofisticado papel a ser desempenhado pelo Estado, que não se limita ao mero controle da atividade econômica e a análise de riscos ambientais efetivos ou potenciais (dinâmica do “comando-controle”). Neste modelo, o Estado intervém ainda mais ativamente no setor extrativista, não simplesmente a partir de um padrão regulatório de contenção (limitação, controle), mas, além disso, para viabilizar o aumento da inserção internacional dos países, o aprofundamento do comércio mundial e favorecer o fluxo de capitais que retroalimentam a atividade econômica.

Se o extrativismo de matiz clássico apontava para as “exportações” e ao “mercado mundial”, o neoextrativismo, reelaborado a partir do Estado, orienta-se para “globalização” e a “competitividade”, ou seja, incorpora um conjunto mais amplo de ideias que incluem tanto aspectos econômicos clássicos (exportações, por exemplo), como novas regras sobre fluxos de capital, ampliação do conceito de mercadoria, extensão dos direitos de propriedade, tudo subordinado a uma institucionalidade comercial global (Organização Mundial do Comércio e acordos comerciais internacionais) (GUDYNAS, 2009).

É também neste sentido a compreensão de Wanderley, Gonçalves e Milanez (2020) quando aludem que os países neoextrativistas além de terem economias pouco diversificadas e centradas na apropriação dos recursos naturais, também apresentam uma inserção dependente na geoeconomia internacional. O Brasil, com a matriz econômica de larga escala orientada basicamente para atividade agropecuária e para extração/beneficiamento de minérios variados destinados em grande parte à exportação, submetido por isso as oscilações do mercado externo, possui as características que o encaixam nesse modelo neoextrativista de desenvolvimento.

Esta conjuntura representa o que Svampa (2012) denomina de “Consenso de *Commodities*”, ou seja, o ingresso a uma nova ordem econômica

e política, sustentado pelo *boom* dos preços internacionais de matérias-primas e os bens de consumo, demandados cada vez mais pelos países centrais e potências emergentes, bem como o aprofundamento de uma dinâmica de despossessão ou despojo de terras, recursos e territórios, ao tempo que gera novas formas de dependência e dominação.

No entanto, com uma análise ainda mais densa sobre a relação capital-natureza, adverte Pineda (2018) que os processos extrativos, hiperurbanização, biomerchantilização, megainfraestrutura e agroindústria são aparentemente desconectados, mas estão articulados como totalidade sistêmica, como modo civilizatório de reprodução social, o que permite compreender que a contradição do capital com o natural é ínsita à própria lógica de conjunto, vez que presente na forma, escala, racionalidade, técnica e objetivação frente e sobre a natureza.

Apesar deste novo papel do Estado, o neoextrativismo não lhe confere o protagonismo na execução da atividade de mineração propriamente dita – que, aliás, nem é mais seu objetivo. A ideia de propriedade estatal permanece, mas é criada uma nova trama de relações e de dinâmicas para acesso aos recursos minerais, a envolver entes públicos, entes privados e/ou entes mistos. No entanto, como alerta Gudynas (2009), as práticas estatais apontam ao êxito comercial e, por isso, repetem estratégias empresariais baseadas na competitividade, na redução de custos e no aumento da rentabilidade, fundadas em critérios de eficiência clássicos, incluindo a externalização de impactos sociais e ambientais.

Explica Lander (2017, p. 80) que há necessariamente um maior controle estatal sobre a exploração das matérias primas, seja mediante nacionalizações ou maiores cargas tributárias, para auferir maior participação na renda que antes tinham as corporações transnacionais como principais beneficiárias.

A crítica da ecologia política ao neoextrativismo se concentra, pois, no fato paradoxal de que a atividade de mineração, a despeito dos impactos sociais e ambientais, é agora aceita e amplamente defendida pelo Estado como motor fundamental do crescimento econômico e do combate a pobreza. Antes, a compreensão era de que o extrativismo contribuía para gerar pobreza, mas, agora, com o neoextrativismo que irrompe na América Latina, o discurso reorientou-se para preconizar que esse modelo se propõe justamente a combater a pobreza. O crescimento econômico é, pois, o caminho para o desenvolvimento social e a manutenção financeira do Estado.

Por isso, a desigualdade nas condições de intercâmbio comercial e

subordinação da América Latina como provedora de matérias primas não são objeto de questionamento neste modelo neoextrativista, uma vez que o preço das *commodities* no mercado internacional não podem ser desprezados e as exportações de origem extrativista se convertem em um novo meio privilegiado de crescimento econômico (GUDYNAS, 2009, p. 220), ainda que em continuidade com um padrão civilizatório de destruição da vida, orientado por formas históricas coloniais de inserção no mercado global de exportação da natureza (LANDER, 2017).

3 REGIME JURÍDICO DE MINERAÇÃO E NEGAÇÃO DO VIVER BEM NO BRASIL: RACIONALIDADE NEOEXTRATIVISTA, ULTRALIBERAL E *ANTINATURA*

A atividade de mineração está profunda e historicamente associada ao processo de invasão, dominação e colonização da América, prosseguiu durante muitos séculos e se faz presente (com força ainda mais avassaladora) até os dias de hoje. De Potosí⁵ a Brumadinho, o fio condutor que une distintas regiões e tempos históricos é uma racionalidade econômica orientada pela disjunção homem-natureza, a exploração sistemática dos recursos naturais (meio ambiente como estoque de bens) e a crença (fundamentalista) no mito do progresso infinito, catecismo econômico-filosófico da modernidade europeia aplicado sem qualquer constrangimento no continente.

Sobre a relevância da mineração no período de colonização, o historiador Fernando Braudel, *apud* Araújo (2018, p. 42), em um texto de 1949, observou:

O papel dos metais preciosos nunca pareceu tão considerável como no século XVI. Sem hesitar, os contemporâneos atribuem-lhe o primeiro lugar, e os peritos do século seguinte encareceram-no ainda mais. Para uns, são ‘a substância do povo’; para outros, não vivemos unicamente ‘de comércio de mercadorias, mas também de ouro e prata’. Este argumentador veneziano chega a dizer que o metal amarelo ou branco é ‘o nervo de qualquer governo, que lhe dá o seu pulso, o seu movimento, o seu espírito, a sua alma, que é o seu ser e a sua própria vida (*l’esser et la vita*). Vence todos os impossíveis, porque é o senhor, o patrão de tudo: arrasta consigo a necessidade de qualquer coisa; sem ele tudo continua débil e sem movimento’.

A partir daí, prossegue Araújo (2018, 43-44), a voracidade geofágica de ganância mineral foi carcomendo o solo cultivável não apenas do nosso continente, mas de todo o planeta. O ritmo e o volume (que não pararam de

⁵ Cidade boliviana colonizada por espanhóis, considerada a mais rica do mundo no século XVI decorrente da intensiva exploração da prata, atualmente uma das mais pobres do continente.

crescer) dos fluxos minerais extraídos, transportados e processados foram criando a cartografia econômica e política própria da modernidade colonial na qual habitamos.

Como o consenso desenvolvimentista (colonialidade do saber) propõe necessariamente vincular extrativismo mineral a progresso/crescimento econômico (tanto na colônia como agora), a atividade sempre foi, portanto, considerada estratégica. O Brasil, naturalmente, experimentou esse processo.

O direito minerário, no período colonial brasileiro, era exercido por meio do regime regaliano (dominial), em que as jazidas pertenciam a Coroa Portuguesa. Neste momento, a atividade de mineração concentrou-se principalmente na busca de ouro e diamantes no interior do país. Embora sem precisão nos registros, estimam-se remessas de ouro para Lisboa “1699 [...] 725 kg” e “no séc. XVIII [...] 334.000 kg” (PINTO, 2000, p. 28). Sobre os diamantes, a partir de 1771, a extração passou a ser objeto de contrato com a Coroa Portuguesa e criou-se a Real Extração dos Diamantes do Brasil, um monopólio que durou até a independência. Neste período, as médias de produção anual durante os contratos com a Real Extração foram (em quilates): “26.814,2; 35.440,0; 38.644,8; 70.018,8; 54.169,9” (PINTO, 2000, p. 30). O declínio da extração de ouro e diamantes neste período “teve várias causas [...] principalmente de cariz econômico no caso dos dois recursos (perda do valor do ouro e do diamante nos mercados internacionais) e, para o caso do ouro, de natureza técnica (baixos teores e difíceis condições geológicas das minas)” (PINTO, 2000, p. 35).

No período imperial, fora também adotado o regime dominial, em que as jazidas e minas pertenciam a Nação. Durante o Primeiro Império, poucas foram as tentativas de disciplinar o subsolo brasileiro. Em 1829, são dispensadas as autorizações para empreender a mineração. No ano seguinte, decretou-se que a autorização para minerar em terras próprias somente se refere às províncias mineiras onde é livre a mineração. No Segundo Império, com o predomínio da mentalidade agrária, houve poucas inovações legislativas e incentivo a atividade, a política econômica orientava-se para a questão cafeeiro, o que favoreceu o surto dessa produção (RAMOS, 2000).

No período republicano, com a Constituição de 1891 adotou-se inicialmente o regime de acessão, o que conferia ao proprietário do solo o domínio do subsolo (BRASIL, 1891). Posteriormente, as demais Constituições restabeleceram o regime dominial, em que a propriedade

do mineral (subsolo) é distinta da propriedade superficial (solo), com a titularidade do Estado. A diferença nos regimes constitucionais subsequentes variava quanto a restrição de estrangeiros no controle da atividade, conforme dispunha a Carta de 1937 (BRASIL, 1937) e a atual Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) ou a respectiva permissão, de acordo com a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) e a Constituição de 1946 (BRASIL 1988). Outra diferença residia na criação de um direito de preferência ao proprietário para exploração mineral, o quer autorizado pela Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), fora revogado pela Carta de 1967 (BRASIL, 1967), mas restabelecido pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

No plano infraconstitucional, a atividade de mineração no país fora regulada pelo Código de Minas de 1934 (BRASIL, 1934a), pelo Código de Minas de 1940 (BRASIL, 1940) e pelo Código de Mineração de 1967 (BRASIL, 1967b). A primeira circunstância que se destaca, quando da análise do momento histórico de edição dos aludidos atos normativos, é o fato de que os regimes jurídicos do extrativismo mineral no Brasil foram instituídos durante períodos de tensão política e ausência de normalidade democrática.

O Código de Minas de 1934 fora concebido no Governo Provisório de 1930. A rigor, o Código de Minas de 1934 fora promulgado em 10 de julho de 1934, mas publicado no Diário Oficial em 20 de julho de 1934. Embora cronologicamente promulgada a Constituição em 17 de julho de 1934, esses marcos temporais não invalidam a compreensão de excepcionalidade do momento político-democrático, uma vez que a gestação da norma ocorreria durante o regime instituído com o Golpe de 1930. Semelhantemente, o Código de Minas de 1940 fora editado durante o Estado Novo e o Código de Mineração de 1967 (ainda em vigor) decretado com fundamento no Ato Institucional nº 4, durante o regime militar.

Compreende-se, pois, que o Estado (Coroa, Império e República), alinhado ao fluxo dos processos e das dinâmicas em curso na América Latina, desempenhou preponderante papel no extrativismo mineral, uma vez que é ele quem define a disciplina e estrutura cardeais da atividade (propriedade do minério, participação de estrangeiros, direitos de preferência, atividade de pesquisa etc).

Mais recentemente, em 2013, fora encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.807 (ainda em tramitação) que visa instituir o novo marco legal de “gestão do patrimônio mineral da sociedade

brasileira” (BRASIL, 2013). O escopo do projeto, segundo a Exposição de Motivos, não é outro senão modernizar o Código de Mineração de 1967 “para o desenvolvimento contínuo, estável e sustentável dos investimentos e da produção” (BRASIL, 2013). Apesar da alusão a “desenvolvimento... sustentável... da produção”, o silêncio sepulcral ao longo do texto sobre o modo em que isso se daria é eloquente. Como, ao contrário, as regras instituídas restringem-se aos contornos jurídicos da atividade e da simplificação de procedimentos, o desenvolvimento contínuo, estável e sustentável parece se referir aos investimentos!

Na sequência, justifica-se o Projeto de Lei em razão da “ausência de instrumentos inovadores e eficiente de gestão pública dos recursos minerais” e propõe-se a criação da Agência Nacional de Mineração (em substituição ao Departamento Nacional de Produção Mineral), com feição de agência reguladora, “com o propósito de fortalecer a eficiência da ação do Estado no desenvolvimento da indústria da mineração, por meio de instituição de regras e normas regulatória que induzam ao melhor aproveitamento dos recursos naturais, de forma sustentável, estimulando a competitividade entre os agentes e promovendo o maior grau de agregação do valor ao produto mineral” (BRASIL, 2013).

O aprimoramento da arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), naturalmente, é um dos objetivos do Projeto de Lei, de modo a conferir “maior transparência, objetividade e eficiência ao processo de recolhimento”. Ao final, reconhece-se que o Novo Marco Regulatório “expressa a preocupação com a segurança jurídica dos direitos concedidos, condição imprescindível para a atração dos investimentos” e “deverá promover novo impulso ao desenvolvimento do setor mineral com impactos relevantes para a geração de emprego e renda no país” (BRASIL, 2013).

Por sua vez, o Governo que assumiu logo após o processo de impeachment de 2016, utilizando-se de outra via legislativa, editou, em julho/2017, a Medida Provisória nº 790 também com o escopo de atualizar o marco regulatório do setor (BRASIL, 2017). A própria exposição de motivos da Medida Provisória já indica a direção no “novo” regime jurídico. De início, alude que, para o aprimoramento texto, não se poderia deixar de considerar as novas demandas ambientais, porém, em nenhum outro momento, promove qualquer aprofundamento sobre a questão. Cita, adiante, em uma lacônica frase, a “novidade” da responsabilização do minerador pela recuperação das áreas impactadas, como se a Política

Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, Lei nº 6.938, 1981, art. 14, § 1º) e a própria Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988, art. 225, § 2º) já não impusessem tal obrigação ao empreendedor.

Em seguida, aponta o problema econômico do setor, que atravessaria um momento crítico em razão da queda vertiginosa tanto da produção mineral (de US\$ 80,2 bilhões, em 2014, para US\$ 31,9 bilhões em 2015) quanto da transformação mineral (de US\$ 94,2 bilhões, em 2014, para US\$ 53,0 bilhões, em 2015) (BRASIL, 2017). Alega, ainda, que o cenário da indústria brasileira foi afetado pela diminuição nos preços da *commodities* minerais e, de maneira expressa e sem qualquer pudor, afirma que acolhe mudanças há muito reivindicadas pelo “setor produtivo” e que contam com o “irrestrito apoio da Administração Pública”, que a norma é fruto de consenso entre “mineradoras” e “Governo” (BRASIL, 2017). A aludida Medida Provisória vigorou de 26.07.2017 a 28.11.2017, isso porque, após o prazo de 120 dias da vigência, não foi aprovado o Projeto de Lei para conversão pelo Congresso Nacional.

É necessário ainda mencionar o Projeto de Lei nº 191/2020, também originário do Poder Executivo, que não cuida de uma disciplina ampla do regime jurídico da mineração, mas de um ponto específico, a atividade de mineração em terras indígenas. Sob a alegação de regulamentar o art. 176, § 1º, e art. 231, § 3º, da Constituição da República de 1988, que não teria sido feito nos últimos 30 anos, e de atender determinação do Tribunal de Contas da União, aponta que tal lacuna traz consequências danosas para: segurança jurídica, não geração de conhecimento geológico, não geração de emprego e renda, lavra ilegal, prejuízo a costumes e tradições dos povos indígenas (BRASIL, 2020).

Na sumária Exposição de Motivos, afirma que “a Casa Civil coordenou a realização de reuniões técnicas com os Ministérios de Minas e Energia e de Segurança Pública... e outras pastas convidadas... para a produção de minuta de Projeto de Lei” (BRASIL, 2020). A despeito de afirmar que as comunidades indígenas são o público-alvo da regulamentação proposta, não há qualquer alusão de que tenham participado das “reuniões técnicas” ou por qualquer outro meio lhes tenha sido possibilitado e estimulado contribuir para o Projeto de Lei.

Essa incursão sobre os fundamentos constantes nas proposições legislativas (e que emergem das respectivas justificativas), normas que não adentraram formalmente ao sistema jurídico (ou foram suprimidas, como é o caso da Medida Provisória), afigura-se absolutamente relevante para que

se revele, no conjunto com aquela atualmente em vigor, a compreensão de que o Estado brasileiro e o setor produtivo (consortes inseparáveis na empreitada “modernizadora”) almejam instituir uma atividade de mineração em retilíneo alinhamento com uma perspectiva predominantemente neoeextrativista, economicista e tecnocrática, convictamente oposta a uma visão transmoderna (sentido dusseliano).

A princípio, as propostas sempre aludem que foram o resultado de intensas negociações com o setor produtivo. Contudo, nada é apresentado que indique condução tão democrática de semelhantes deliberações com o restante da sociedade, a fim de que possa expor sua perspectiva acerca do padrão de desenvolvimento extrativista que estava sendo proposto ao país, e com populações tradicionais e populações urbanas diretamente impactadas pelos empreendimentos da mineração.

É que, a despeito dos impactos envolvidos, a mineração tem sido tratada pelo Estado brasileiro como uma atividade de interesse público pelo retorno econômico que proporciona. A produção mineral brasileira, em 2014, foi de US\$ 40 bilhões. O Plano Nacional de Mineração (PNM) 2030 prevê investimentos de cerca de R\$ 350 bilhões em 20 anos e estima que a produção mineral tende a aumentar em até cinco vezes, tanto para atender o consumo interno como a exportação (ARAÚJO; FERNANDES, 2016). Entre 1990-1997, os investimentos no setor da mineração no mundo cresceram 90% enquanto na América Latina o incremento foi de 400%, bem como 12 dos 25 maiores investimentos em projetos de mineração no mundo se fizeram no continente (BEBBINGTON, 2007).

Sobre essa visão onírica da atividade, Aráoz (2018, p. 50) diz que esse cenário apresenta uma fenomenologia que permanentemente faz alusão à novidade, à transformação e ao progresso, alentando e alimentando a fantasia primeiro-mundista de governantes e defensores da ultramineração, considerada como mãe de todas as indústrias e motor do desenvolvimento. De outro lado, continua Aráoz (2018, p. 53), vislumbra-se uma fenomenologia do horror, que deixa suas pegadas indeléveis em corpos e territórios marcados pela violência produtiva da ordem colonial em pleno processo de reconfiguração, novas formas de violência que ativam, mais uma vez, velhos fantasmas do terror originário e cíclico, imagens e vivências que remetem a dor histórica e a injustiça imemorial. Fantasias desenvolvimentistas de um lado e fantasmas do horror de outro dão conta da inevitável dominação eco-biológica que se projeta sobre corpos e territórios das novas regiões “mineralizadas” (ARÁOZ, 2018, p. 58).

A mineração, portanto, converte-se em política de Estado. Segundo Araújo (2018, p. 96-97), estamos imersos em um novo ciclo da mineração agora no século XXI, que suplanta diferenças ideológicas, pois que distintos governantes assumem como própria a tarefa de promover os investimentos mineiros com o fim de impulsionar o desenvolvimento⁶.

A perspectiva ambiental decolonial colide com o modelo neoextrativista do regime de mineração no Brasil, inclusive quanto as propostas de mudanças que, para além de manter tudo fundamentalmente como antes, aprofunda a perspectiva de uma racionalidade *antinatura* e do meio ambiente como estoque de bens a serem explorados (acumulação por despojo), destituído de qualquer sentido ético, antropológico e cultural.

Como aludem Wanderley, Gonçalves e Milanez (2020, p. 564) é a consolidação de um modelo neoextrativista ultraliberal, matizado pela redução do controle estatal sobre as empresas, substituído por sistema de autorregulação, e flexibilização da legislação ambiental, inclusive com a diminuição da participação da sociedade civil na tomada das decisões políticas, redução de diálogo e do debate público (“mais extrativismo, menos democracia”).

Tal perspectiva desenvolvimentista, enraizada nos discursos político-jurídico, não consegue superar as fronteiras do sistema econômico capitalista e da racionalidade moderna liberal individualista – antes, reafirmando –, ao passo que se impõe como um dos instrumentos de ameaça da vida planetária e rejeição de formas de produção e de reprodução da vida (WOLKMER; FERRAZO, 2018).

É necessário, pois, como propõe Svampa (2012), a realização de um giro ecoterritorial, a emergência de uma linguagem comum e a construção de marcos comuns de ação coletiva, que funcionem não apenas como esquemas de interpretação alternativos, mas como produtores de subjetividades coletivas, que entrecruzem questões como bens comuns, justiça ambiental e *buen-vivir*.

Em primeiro lugar e a contrapelo da visão dominante, a noção de giro ecoterritorial e bens comuns implica que bens naturais não devem ser vistos como *commodities* nem tampouco como recursos naturais estratégicos. Os recursos naturais devem ser ressignificados como bens comuns que garantam e sustentem as formas de vida no território. O giro ecoterritorial e

⁶ No Brasil, o Projeto de Lei nº 5.807/2013 (Dilma Rousseff), a Medida Provisória nº 790/2017 (Michel Temer) e o Projeto de Lei nº 191/2020 (Jair Bolsonaro) ratificam a tese de superação das ideologias quando se cuida da atividade da mineração (uma espécie supraideologia neoextrativista comum a todos os espectros políticos).

os movimentos de justiça ambiental supõe a união entre justiça social e o ecologismo, com enfoque nas desigualdades ambientais, falta de participação social nos processos decisórios, racismo ambiental. Por fim, o giro ecoterritorial e *buen vivir*, vinculado a ideia de inter-relacionamento entre homem-natureza, no sentido da cooperação e da complementaridade, e de reconhecimento de direitos da natureza com o progressivo afastamento de uma visão antropocêntrica.

O regime jurídico de mineração, com as perspectivas neoextrativistas em curso, acaba por inserir o país e as pessoas numa situação de *mal vivir* que, define Tortosa (2011, p. 46-48), é consequência letal do *maldesarrollo*. O autor parte da ideia de *buen vivir* como a garantia do mínimo para sobrevivência, segurança (como oposto da violência física, estrutural [exploração, marginalização] e simbólica), liberdade (liberdade de e liberdade para; oposto de repressão) e identidade (capacidade de responder-se a si mesmo; oposto de alienação). Em seguida, compreende que o *maldesarrollo* é justamente o padrão de *mal vivir* onde se constata a insatisfação estrutural dessas necessidades humanas verificadas nas *periferias maldesarrolladas*.

É que o *buen vivir* caracteriza-se como uma versão que supera os desenvolvimentos “alternativos” e tenta ser uma “alternativa ao desenvolvimento”. É uma opção radicalmente distinta a todas as ideias de desenvolvimento – e que inclusive dissolve o conceito de progresso em sua versão produtivista. O *buen vivir* sintetiza uma oportunidade para construir outra sociedade, sustentada na convivência do ser humano, em diversidade e harmonia com a Natureza, a partir do reconhecimento dos diversos valores culturais existentes em cada país e no mundo. A parte intrínseca a essa proposta, com projeção até mesmo global, está em dar um grande passo revolucionário que nos inspira a transitar de visões antropocêntricas a visões sociobiocêntricas, com as consequentes consequências políticas, econômicas e sociais. (ACOSTA, 2016, p 84-85).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O extrativismo mineral no continente latino-americano fora profundamente determinado pela cosmovisão forjada pela modernidade europeia-ocidental. O pensamento cartesiano-baconiano moderno, corroborou, do ponto de vista filosófico, com a edificação dessa racionalidade antropocêntrica disjuntiva da relação homem-natureza. Separados artificial e metafisicamente, o sujeito cognoscente (homem) e o objeto cognoscível (natureza)

da modernidade, nutrido pelo eurocentrismo que lhe concedia o privilégio exclusivo de apreender o cosmos, não mais lograram se encontrar.

Ancorado numa visão econômica de progresso ilimitado, cuja economia política constitui um modelo econômico no qual tudo se transforma em mercadoria, esse *homo economicus* moderno (neste sentido, solto e solitário no cosmos) somente enxergava a natureza como estoque de recursos a ser explorado, de modo a construir o mundo que, também artificial, metafísica e narcisicamente, idealizou. Essa coisificação (objetivação) permitiu ao sujeito moderno, então, promover a mercantilização da natureza, que vigorou substantivamente no período da dominação colonial e permanece luminoso nos dias atuais.

A América Latina fora um dos palcos dessa exploração intensiva em razão da megadiversidade mineral. Contudo, os sucessivos ciclos minerários (ouro, prata diamante, hidrocarbonetos) não tem resultado na diminuição das assimetrias sociais historicamente presentes no continente, mas, ao revés, as intensificadas. O extrativismo, agora convertido em neoextrativismo, fundado no dogma do crescimento econômico ilimitado, opera de maneira a ressignificar práticas de colonialidade. A dominação colonial impregnada de violência física é substituída pela dominação biopolítica (de efeitos simbólicos, psicológicos, culturais, epistêmicos).

A disciplina normativa da mineração do Brasil (1934, 1940 e 1967) – antropocêntrica, utilitarista e hipereconomizada – cumpriu fielmente o papel de garantir os fundamentos de uma economia extrativista, que transformou a diversidade mineral do país em “recurso estratégico” para garantir o “interesse público”. As recentes propostas legislativas de modificação, produzidas por governos com distintos matizes ideológicos, almejam um horizonte ainda mais profundo, no qual o Estado exerce o papel de mediador normativo e também de estimulador ativo da competitividade com o fomento (proteção) da adoção de práticas empresariais alinhadas com o mercado global de *commodities*, ainda que ao custo de conflitos socioambientais permanentes e de uma reprimarização da economia.

O constitucionalismo ambiental latino-americano, de matriz andina, procura nortear-se em uma direção oposta. Com as inovações da Constituição do Equador (2008) e da Bolívia (2009) – em ambas a juridicização do *buen vivir* (*Sumak Kawsay* e *Suma Qamaña*) e, naquela, o reconhecimento de direitos da Natureza (*derechos de Pachamama*) – assume uma perspectiva ecocêntrica, de restabelecimento dos vínculos com o meio ambiente. A noção ancestral de observância do princípio do inter-relacionamento

(*tinkunakuy*), compreendido como visão sistêmica por ecosofias contemporâneas (ecologia profunda), confere centralidade a questão ecológica e, neste sentido, a própria condição do homem no mundo.

O regime jurídico da atividade extrativa mineral no país antagoniza-se com os fundamentos da matriz decolonial da ecologia política latino-americana, as premissas do constitucionalismo ecocêntrico do Andes e as concepções ético-ambientais já verificadas ao redor do planeta para uma nova compreensão da relação homem-natureza (como, por exemplo, o projeto *Harmony with Nature*). O salto transmoderno dusseliano, a superação das estruturas de colonialidade do ser/saber e de poder incrustadas na realidade do continente não alcançaram a questão mineira no Brasil, ainda ancorada na mercantilização da natureza e da vida. O modelo, literalmente, como no passado, escava o território para fincar alicerces na cosmovisão moderna.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Coords.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 46-86.

ACOSTA, A. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária/Elefante, 2016.

ARÁOZ, H. M. El auge de la minería transnacional em América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo. In: ALIMONDA, H. (Coord.). *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011. p. 135-180.

ARÁOZ, H. M. *Potosí, el origen: genealogía de la minería contemporánea*. Quito: Abya-Yala, 2018.

ARAÚJO, E. R.; FERNANDES, F. R. C. Mineração no Brasil: crescimento econômico e conflitos socioambientais. In: GUIMARÃES, P. E., CEBADA, J. D. P. *Conflitos ambientais na indústria mineira e metalúrgica: o passado e o presente*. Rio de Janeiro/Évora: Centro de Investigação em Ciência Política e Centro de Tecnologia Mineral, 2016. p. 65-88.

AVRITZER, L. O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política. In: AVRITZER, L. *et al.* (Orgs.). *O constitucionalismo*

democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 19-42.

ASSIS, F. J.; VIEIRA, J. R. Do neoconstitucionalismo ao novo constitucionalismo latino-americano: um processo de lutas das minorias. In: SOUZA, A. C. et al. (Coords.). *Constitucionalismo latino-americano: teoria, direitos humanos fundamentais, instituições e decisões*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020. p. 18-46.

BEBBINGTON, A. Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras. In: BEBBINGTON, A. (Coord.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centro Peruano de Estudios Sociales, 2007. p. 23-46.

BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. *Constitución Política del Estado*. La Paz: Asamblea Constituyente, 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24642impresao.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de março de 1940*. Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1985.htm. Aces-

so em: 16 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967*. Dá nova redação ao Decreto-Lei nº 1.985, de 20 de janeiro de 1940 (Código de Minas). Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 5.807, de 19 de junho de 2013*. Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>. Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. *Medida Provisória nº 290, de 25 de julho de 2017*. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 – Código de Mineração, e a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv790.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 191, de 06 de fevereiro de 2020*. Regulamenta 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 22 mar. 2021

CASTRO-GOMEZ, S.; GROSFUGUEL, R. Giro decolonial, teoria crítica y pensamiento heterárquico. In: CASTRO-GOMEZ, S.; GROSFUGUEL, R (Comps.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007. p. 9-24.

DUSSEL, E. Meditaciones anti-cartesianas: sobre el origen del anti-discurso filosófico de la modernidad. *Tábula Rasa*, Bogotá, n. 9, p. 153-197, jul./dic. 2008. Disponível em: <https://www.revistatabularasa.org/numero09/>. Acesso em: 13 mar. 2021.

DUSSEL, E. *Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

ECUADOR. [Constituição (2009)]. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente, 2009. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 2 mar. 2021.

FERNANDÉZ, R. L. Derechos de la naturaleza: una mirada desde la filosofía indígena y la Constitución. In: GALLEGOS-ANDA, C. E.; FERNANDEZ, C. P. *Los derechos de la naturaleza y la naturaleza de sus derechos*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2011. p. 75-95.

FERNANDÉZ, R. L. *Constitucionalismo plurinacional desde los Sumak Kawsay y sus saberes: pluriancionalidad desde abajo y plurinacionalidad desde arriba*. Quito: Huaponi, 2018.

FREITAS, R. C.; MORAES, G. O. O novo constitucionalismo latino-americano e o giro ecocêntrico do Andes: os direitos de Pachamama e o bem-viver na Constituição do Equador (Sumak Kawsay) e da Bolívia (Suma Qamaña). In: FREITAS, R. C.; MORAES, G. O. (Orgs.). *Unasul e o novo constitucionalismo latino-americano*. Curitiba: CRV, 2013. p. 11-28.

GARGARELLA, R. Constitucionalismo latino-americano: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: SOUZA, A. C. et al. (Coords.). *Constitucionalismo latino-americano: teoria, direitos humanos*

fundamentais, instituições e decisões. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020. p. 47-61.

GROSGOUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 80, p. 115-147, mar. 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/697>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: Centro Andino de Acción Popular e Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2009. p. 187-225.

GUDYNAS, E. *Derechos de la naturaleza: ética biocêntrica y políticas ambientales*. Lima: Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2014.

LANDER, E. Neoextractivismo: debates y conflictos em los países con gobiernos progressistas em suramérica. In: ALIMONDA, H. et al. (Coords.). *Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2017. p. 79-92.

LEFF, E. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MORAIS, J. L. B.; MOREIRA, N. C. Constitucionalismo, Estado de Direito e a invisibilidade social que “teima” em continuar. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, v. 20, n. 3, p. 11-30, set./dez. 2019. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1798>. Acesso em: 4 jun. 2021.

MOTA, A. O constitucionalismo democrático latino-americano em perspectiva histórica. In: AVRITZER, L. et al. (Orgs.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 77-96.

PINEDA, C. H. El despliegue del capital sobre la naturaleza. In: VALENZUELA, H. C. et al. (Coords.). *América Latina: expansion capitalista, conflictos sociales y ecológicos*. Santiago: RIL/Universidad de Concepcion, 2018. p. 125-146.

PINTO, M. C. S. Aspectos da história da mineração no Brasil Colonial.

In: LINS, F. A. F. *Brasil 500 anos – a construção do Brasil e da América Latina pela mineração: histórico, atualidade e perspectiva*. Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia Mineral/Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 27-40.

RAMOS, J. R. A. Mineração no Brasil pós-colônia. In: LINS, F. A. F. *Brasil 500 anos – a construção do Brasil e da América Latina pela mineração: histórico, atualidade e perspectiva*. Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia Mineral/Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. p. 55-60.

SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, H. F. *Teoria do Estado Plurinacional: o novo constitucionalismo latino-americano e os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2014.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, ano XIII, n. 32, p. 16-38, nov. 2012. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

TORTOSA, J. M. *Maldesarrollo y mal vivir: pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Abya Yala, 2011.

VENEZUELA. [Constituição (1999)]. *Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Assembla Nacional Constituyente, 1999. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf. Acesso em: 2 mar.2021.

WANDERLEY, L. J.; GONÇALVES, R. J. A. F.; MILANEZ, B. O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo Governo Bolsonaro. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia*. [S. l.]: v. 16, n. 19, p. 555-599, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/12457/pdf>. Acesso em: 8 maio 2021.

WOLKMER, M. F. S.; FERRAZZO, D. O paradoxo do desenvolvimento: direito ambiental e bens comuns no capitalismo. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 163-189, set./dez. 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1269>. Acesso em: 23 maio 2021.

Artigo recebido em: 25/06/2021.

Artigo aceito em: 13/12/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

MOREIRA, N. C.; VASCONCELLOS, W. E. Regime jurídico de mineração, racionalidade antinatura e neoextrativismo. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 351-359, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2193>. Acesso em: dia mês. ano.

O FUTURO DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CUMPRIMENTO, PELO BRASIL, DAS METAS DO ACORDO DE PARIS¹

Luciane Klein Vieira²

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) |

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Gustavo Vinícius Ben³

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) |

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar, de forma crítica, sob o viés ambiental, a possibilidade de aprovação e colocação em vigência do Acordo de livre comércio celebrado entre a União Europeia e o Mercosul, em 2019. Tendo em vista que um dos compromissos derivados do tratado diz respeito ao cumprimento das metas do Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas, quanto à redução da emissão dos gases de efeito estufa e, considerando o atual panorama político-ambiental no Brasil, questiona-se: Quais são os prognósticos sobre o futuro do Acordo Mercosul-União Europeia, considerando-se o atual cenário ambiental, legal e político referente ao provável descumprimento das metas de sustentabilidade assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris, no tocante à redução da emissão de gases de

1 Este trabalho foi produzido no marco do Projeto de Pesquisa “A implementação das Diretrizes das Nações Unidas de Proteção ao Consumidor, de 2015, em matéria de consumo sustentável, no Direito brasileiro”, aprovado pela FAPERGS, Edital ARD n. 04/2019.

2 Doutora e Mestre em Direito Internacional pela UBA. Mestre em Direito da Integração Econômica pela Universidad del Salvador e pela Université Paris

I – Panthéon – Sorbonne. Bacharel em Direito pela UNISINOS. Professora assistente de Direito da Integração na UBA. Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Professora visitante da Universidad Externado de Colombia (UEXTERNADO). Diretora para o MERCOSUL do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON). Membro da Associação Americana de Direito Internacional Privado (ASADIP). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0155-9001> / e-mail: lucianekleinvieira@yahoo.com.br

3 Mestre em Direito pela UNISINOS – bolsista CAPES 6 (Proex). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro do Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecocomplexidade. Integrante do Projeto FAPERGS A implementação das Diretrizes das Nações Unidas de Proteção ao Consumidor, de 2015, em matéria de consumo sustentável, no Direito brasileiro. Advogado. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7718-3886> / e-mail: gustavo_ben@hotmail.com

efeito estufa e às devastações florestais na Amazônia Legal? Para guiar a pesquisa proposta, serão utilizados os métodos de análise normativo-descritivo e comparativo, valendo-se da técnica de pesquisa bibliográfica, de cunho documental.

Palavras-chave: Acordo de Paris; Acordo Mercosul-União Europeia; Floresta Amazônica; mudanças climáticas; sustentabilidade.

THE FUTURE OF THE MERCOSUR-EUROPEAN UNION AGREEMENT UNDER THE PERSPECTIVE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT: AN ANALYSIS BASED ON THE FULFILLMENT OF THE PARIS AGREEMENT GOALS BY BRAZIL

ABSTRACT

This article aims to critically analyze, from an environmental perspective, the possibility of approval and putting into effect the Free Trade Agreement signed between the European Union and Mercosur, in 2019. Bearing in mind that one of the commitments derived from the treaty concerns the fulfillment of the goals of the Paris Agreement on Climate Change, regarding the reduction of the emission of greenhouse gases and considering the current political-environmental panorama in Brazil, the question is: What are the prognoses about the future of the Agreement Mercosur-European Union, considering the current environmental, legal and political scenario regarding the probable non-compliance with the sustainability goals assumed by Brazil in the Paris Agreement, with regard to the reduction of greenhouse gas emissions and the forest devastation in the Legal Amazon? To guide the proposed research, the normative-descriptive and comparative analysis methods will be adopted, using the bibliographic research technique, of documentary nature.

Keywords: Amazon Rainforest; climate change; Mercosur-European Union Agreement; Paris Agreement; sustainability.

INTRODUÇÃO

O Acordo de Livre Comércio entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia, aprovado em 2019 depois de mais de 20 anos de negociação, encontra-se, atualmente, em fase de análise pelos respectivos Estados integrantes dos blocos econômicos em destaque, para fins de assinatura e posterior ratificação.

Não obstante a aprovação referida, que diz respeito à consolidação do texto do tratado, este vem sendo alvo de inúmeras críticas, sobretudo por parte de alguns países europeus. Como exemplos, pode-se mencionar a França e a Alemanha, que, preocupados com as metas previstas no Acordo de Paris e com o desmatamento da Floresta Amazônica, desaprovam a condução da política ambiental dada pelo governo brasileiro.

Nesse sentido, o presente artigo pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: Quais são os prognósticos sobre o futuro do Acordo Mercosul-União Europeia, considerando-se o atual cenário ambiental, legal e político referente ao provável descumprimento das metas de sustentabilidade assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris, no tocante à redução da emissão de gases de efeito estufa e às devastações florestais na Amazônia Legal?

No Brasil, observa-se um cenário de degradação da floresta Amazônica, que ameaça a biodiversidade, bem como os climas local e global devido ao alto nível de gases de efeitos estufa (GEE), decorrente da ampla derrubada de vegetações tropicais, que funcionam como sumidouros de gases traços. Tendo em vista que os altos índices de desmatamento estão atrelados às mudanças no uso da terra, desencadeadas pelo desenvolvimento do setor agrícola, destituído, por vezes, de preocupações sustentáveis, faz-se necessária a criação e o reforço de políticas pró-ambiente focadas neste setor.

Portanto, é preciso incrementar os orçamentos dos órgãos fiscalizados, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), bem como dos programas voltados à criação de incentivos de ordem econômica e educacional capazes de direcionar a inevitável busca pelo progresso, em um mundo pós-moderno e globalizado, por caminhos pautados pelo conceito de sustentabilidade. Sem essas medidas, o futuro do Acordo Mercosul-União Europeia caminhará a passos largos na direção de um fracasso pré-anunciado.

A fim de comprovar a veracidade da hipótese de trabalho supra referida, o presente artigo se guiará pelos métodos de análise normativo-descriptivo e comparativo, valendo-se da técnica de pesquisa bibliográfica, de cunho documental.

1 O ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

O Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia é um tratado de temática ampla, que inclui compromissos em matéria de cooperação, diálogo político e facilitação de comércio mediante ampliação de acessos a mercados por desgravações tarifárias e preferências comerciais (MADURO; VEIGA; RIOS, 2020). O Acordo, discutido desde 1999, representa a integração de um mercado de cerca de 780 milhões de habitantes, envolvendo quase um quarto do PIB mundial, tendo em vista que o Mercosul e a União Europeia representam, juntos, cerca de 20 trilhões de dólares (BRASIL, 2019a). Somente para o Brasil, o Ministério da Economia estima que o tratado teria o potencial de incrementar 125 bilhões de dólares ao PIB nacional em 15 anos, além de poder atrair investimentos de 113 bilhões de dólares ao país nesse mesmo período (BRASIL, 2019b).

Ademais, além da questão econômica, o Acordo traz normativas em áreas em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano, tendo, assim, o potencial de influenciar a criação de regras no Mercosul, forçando a uma atualização de sua agenda para mantê-lo compatível com as exigências do tratado (MADURO; VEIGA; RIOS, 2020). Assim, preveem-se impactos sobre normas referentes à circulação de bens e serviços entre os Estados Partes, regras de origem⁴ (os regimes de origem do Acordo Mercosul-UE e do Mercosul adotam métodos e modalidades diferentes), disciplinas referentes à efetuação e proteção de investimentos, regras de compras de serviços e bens por governos, e regras relativas ao desenvolvimento sustentável (criando, inclusive, uma vinculação entre comércio, meio ambiente e trabalho, ainda não existente nos documentos legais do Mercosul) (MADURO; VEIGA; RIOS, 2020).

Dadas as complexidades políticas para a constituição de organizações supranacionais, as negociações e deliberações entre Mercosul e União Europeia, iniciadas em 1999, perduraram por mais de 20 anos, tendo sido

4 As regras de origem estabelecem critérios para definir onde um produto foi feito, tendo importância para a aplicação de medidas de política comercial, como preferências comerciais (regras de origem preferenciais), cotas, medidas *antidumping* e direitos compensatórios (regras de origem não preferenciais).

finalizadas somente em 28 de junho de 2019.⁵ As maiores dificuldades deveram-se, em especial, aos diferentes níveis de desenvolvimento econômico dos blocos, os quais, ademais, mostravam-se pouco flexíveis na conformação de objetivos e interesses diversos referentes à construção de uma zona de livre comércio (BOTERO; GUZMÁN, 2020).

Contudo, em que pese o anúncio da finalização das longas e árduas tratativas, ainda permanecem sérias dúvidas em relação ao futuro do Acordo, principalmente no que tange aos próximos passos formais para a ratificação e a entrada em vigência dos compromissos assumidos (MADURO; VEIGA; RIOS, 2020). O enfoque atual recai, em especial, sobre a necessidade de ratificação do tratado pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos de cada um dos Estados Membros da União Europeia e do Mercosul, fator que tem ameaçado a sua entrada em vigor. Acontece que, apesar das vantagens oferecidas pelo tratado à União Europeia⁶, tem-se um cenário de grande resistência por parte dos parlamentos dos membros do bloco, principalmente devido à grande pressão exercida pelos setores agrícola e ambientalista aliada a uma forte ideologia protecionista (VAUDANO, 2019).

O foco atual recai sob a inadequada política ambiental que vem sendo adotada pelo governo brasileiro, a qual tem levado a resultados não condizentes com as determinações em prol do desenvolvimento sustentável previstas no Acordo. A principal questão é que o tratado determina, no artigo 6º do capítulo voltado ao desenvolvimento sustentável, que as partes

5 Maduro, Veiga e Rios (2020) explicam ser possível vislumbrar três grandes etapas negociais nessas duas décadas. (a) A primeira se iniciou com a ratificação do Acordo Marco de Associação Interregional em 1999, ocasião em que foram anunciadas as negociações entre os dois blocos. O fim dessa etapa se deu em 2004, com a paralisação das tratativas devido à percepção das partes de que as ofertas existentes seriam insuficientes. Observa-se que, apesar da interrupção, foram feitos progressos relevantes nessa fase, havendo avanços em questões referentes a acessos a diferentes mercados. (b) A segunda etapa, por sua vez, deu-se entre os anos de 2010 e 2016, merecendo destaque pelo fato de compreender o período do reinício das tratativas até o momento da tomada do maior ímpeto negocial, no ano de 2016. (c) Foi na terceira etapa, ocorrida entre 2016 e 2019, em que houve os maiores avanços no Acordo, tendo-se ajustado questões relativas ao acesso a mercados de bens, serviços e compras governamentais. De acordo com os autores referidos o sucesso das negociações nessa fase se deveu à confluência de vários fatores, como (c.1) a convergência entre visões mais liberais e menos protecionistas por parte das equipes econômicas do Brasil e da Argentina, (c.2) a emergência de guerra comercial entre Estados Unidos e China (principais parceiros comerciais europeus), (c.3) o desaquecimento do comércio mundial e (c.4) o interesse europeu em recuperar o protagonismo internacional.

6 Vantagens como: redução de barreiras aduaneiras para setores chave das exportações da União Europeia (automóveis e peças automotivas, maquinaria, substâncias químicas, produtos farmacêuticos, roupas e calçados), simplificação dos procedimentos aduaneiros, maiores acessos para vendas de serviços, facilidades para instalação de empresas, acesso a contratações públicas, maior apoio a empresas de portes pequeno e médio (que atualmente têm grandes dificuldades para acessar mercados externos), novas oportunidades de mercado para o setor agrícola europeu, manutenção das normas de segurança alimentar da União Europeia, contribuição à produção sustentável (prezando pelo meio ambiente e pelas condições laborais) (EUROPEAN COMMISSION, 2019b).

reconhecem a importância do urgente enfrentamento das mudanças climáticas, devendo, por isso, respeitar as diretrizes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) e cumprir com os compromissos assumidos no Acordo de Paris para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (BRASIL, 2019c). Em razão da negligência da política brasileira em proteger o meio ambiente, as autoridades europeias temem que o Mercosul não consiga se adequar à expressa exigência de alcançar o desenvolvimento conjunto de maneira sustentável (AYUSO, 2020). Dessa maneira, as negociações, apesar de terminadas, podem não levar à vigência do tratado em um futuro próximo, de maneira a atravancar um considerável desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Cabe, dessa feita, um estudo pormenorizado do conceito de desenvolvimento sustentável e da maneira como ele se apresenta no Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia, principalmente quanto à necessidade de cumprimento dos compromissos assumidos no Acordo de Paris. A partir disso, pode-se identificar a importância de o Brasil adequar-se às metas por ele mesmo assumidas no acordo climático, tanto em prol do tratado comercial *inter* blocos, quanto em prol da vida planetária, cuja existência e qualidade dependem da redução das emissões de GEE na atmosfera terrestre.

2 AS PREOCUPAÇÕES INTERNACIONAIS EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Diante da percepção de que o avanço tecnológico e científico estava em vias de ameaçar o futuro da vida no planeta Terra (e, mais especificamente, o futuro do próprio ser humano) devido ao incremento do potencial interventor do homem sobre a natureza, a nossa espécie passou a ter preocupações quanto aos limites de seus atos em relação aos entes não humanos (JONAS, 2006). Tratava-se de questão que, até então, pouco ocupava as reflexões éticas, em razão da errônea percepção de que os recursos naturais seriam infinitos e de que a natureza, imutável, não sofreria impactos significativos da atuação humana.⁷ Contudo, o tema passou a adquirir

⁷ Embora, como explicado por Liebell (2011), seria possível se extrair da teoria da propriedade de John Locke uma limitação a direitos individuais pelas regras de jogo limpo (*enough and as good*), pela proibição do desperdício (*spoilage*) e pela exigência de apoio aos pobres (*sufficiency*). De acordo com Liebell, o segundo tratado da obra “*Two Treatises of Government*” de Locke, especialmente no que se refere ao “*enough and as good proviso*”, conecta a igualdade, a justiça e o bem comum ao mundo natural.

importância rapidamente no momento em que se passou a compreender as profundas irradiações sistêmicas dos efeitos do agir humano sob o universo circundante, com consequências cumulativas e irreversíveis.

Essas preocupações levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a proclamar a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 (Declaração de Estocolmo), a qual representa um ponto de partida do *soft law* ambiental. Com ela, começou a se delinear a busca pelo desenvolvimento sustentável no plano do direito internacional, o que, mais tarde, culminou na criação de um regime internacional pautado por essa ideia.

Mas foi somente na década seguinte, no Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que o termo “desenvolvimento sustentável” (“*sustainable development*”) surgiu. O termo foi criado para designar o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades humanas presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas. De acordo com o Relatório,

A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável para garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável implica limites – não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e da organização social aos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos das atividades humanas. Mas a tecnologia e a organização social podem ser gerenciadas e aprimoradas para abrir caminho para uma nova era de crescimento econômico (WCED, 1987, tradução livre).⁸

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável pode ser conceituado como um princípio que demanda que a sociedade humana atue no sentido de concretizar o desenvolvimento material e imaterial, no intuito de assegurar, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar (FREITAS, 2016).

Destaca-se que o princípio do desenvolvimento sustentável continuou evoluindo desde então, estando presente em uma série de documentos internacionais de grande importância, como (a) a Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, (b) a Agenda 21, de 1992, (c) a Declaração de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável,

⁸ No original: “Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits – not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth”.

de 2002, (d) o Plano de Johannesburgo para a Implementação do Desenvolvimento Sustentável, de 2002, (e) a Declaração Ministerial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre a “Criação de um ambiente nos níveis nacional e internacional que conduza à geração de emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, e os seus impactos no desenvolvimento sustentável”, de 2006, (f) o Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, intitulado “O Futuro que Queremos”, de 2012, e (g) o documento “Transformando o nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, de 2015.⁹

Tem-se, dessa maneira, um cenário internacional moldado pela percepção de que as ações humanas, diante de seu potencial de causar graves desequilíbrios ambientais, podem repercutir de maneira desastrosa na sociedade e, por conseguinte, no bem-estar humano dependente das estruturas sociais. Dado o grande risco de autodestruição, a sociedade começou a atuar de modo a constituir mecanismos capazes de permitir a sua sobrevivência. Trata-se de uma questão global, em que todos os agentes internacionais detêm certos graus de responsabilidade e atribuições, em um contexto no qual a atuação dissonante dos objetivos sustentáveis significa um verdadeiro atentado contra todos os povos.

2.1 As mudanças climáticas e a criação da UNFCCC

Em se tratando de preocupações com o bem-estar e com as gerações futuras, assume grande relevância a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global (e há, ainda, outras questões, como a poluição do ar e das águas, a insegurança alimentar, a degradação do solo e a destruição da camada de ozônio). A esse respeito, o relatório especial do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), publicado em 2018, expõe que

Estima-se que as atividades humanas causaram aproximadamente 1,0 °C de aquecimento global acima dos níveis pré-industriais, com uma faixa *provável* de 0,8 °C a 1,2 °C. O aquecimento global *provavelmente* alcançará 1,5 °C entre 2030 e 2052 se ele continuar aumentando na taxa atual (*confiança alta*) (IPCC, 2018) (tradução livre).¹⁰

9 Igualmente, cabe destacar que a temática foi tratada sob outras perspectivas em outros documentos internacionais, a exemplo das Diretrizes das Nações Unidas de Proteção ao Consumidor, nas versões 1999 e 2015, que se dedicam a orientar os Estados, o fornecedor, o consumidor e a sociedade civil a como alcançar o consumo e a produção de maneira sustentável. Sobre o tema, ver Cipriano (2020, p. 153-166).

10 No original: “Human activities are estimated to have caused approximately 1,0 °C of global warming

O aquecimento global está relacionado ao aumento da concentração atmosférica dos GEE¹¹ (NOBRE, 2001) que, segundo a *Climate Analysis Indicators Tool* (CAIT), tem se intensificado devido ao aumento das emissões antropogênicas, as quais alcançaram, somente no ano de 2016, a quantidade de 49,36 GtCO₂e¹² (CLIMATEWATCH, 2020). Em razão da geometria de suas moléculas e do comprimento de onda dos raios infravermelhos emitidos pelo sol, esses gases conseguem absorver parte dessa radiação infravermelha, a qual acaba sendo redistribuída na atmosfera terrestre na forma de calor, desencadeando um forçamento radioativo e o aquecimento global.¹³ Cria-se, com isso, um grave desequilíbrio energético que leva a alterações no clima global, com consequências nefastas para a vida na Terra.

Como breve rol exemplificativo dos impactos negativos das mudanças climáticas, podem-se mencionar o aumento da frequência e da intensidade de inundações em razão da elevação do nível do mar, a intensificação de furacões associados a marés ciclônicas mais destrutivas, a intensificação das secas, a elevação de temperaturas para níveis insustentavelmente altos, o aumento da incidência de incêndios florestais devido à intensificação das secas e do calor, bem como o aumento da proliferação de doenças infecciosas decorrente da ampliação da difusão de agentes patogênicos e organismos transmissores (KASWAN, 2017). Além disso, as mudanças climáticas atingem a economia nos aspectos mais básicos para a sobrevivência humana, ameaçando o acesso à água, à comida, à saúde, e ao uso da terra e do meio ambiente (STERN, 2007).

Devido a esse prognóstico devastador, formou-se o denominado regime internacional¹⁴ sobre mudanças climáticas, sustentado por três pilares:

above pre-industrial levels, with a *likely* range of 0,8 °C to 1,2 °C. Global warming is *likely* to reach 1,5 °C between 2030 and 2052 if it continues to increase at the current rate. (*high confidence*)”.

11 Os chamados gases de efeito estufa são, o dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), clorofluorcarbonetos (CFCs), hidrofluorcarbonetos (HFCs), perfluorcarbonetos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF₆).

12 GtCO₂e é a abreviação da unidade de medida “gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente”. Trata-se da medida que representa os demais gases de efeito estufa (GEEs) em forma de CO₂ quanto ao seu fator ou potencial de aquecimento global (*Global Warming Factor* – GWF – ou *Global Warming Potential* – GWP).

13 Há um fluxo constante de energia na atmosfera terrestre na forma de luz solar, sendo que cerca de 30% dessa energia é refletida para fora da Terra e o resto é absorvido pelo Planeta. Como o espaço sideral é extremamente frio, a energia calórica dos corpos celestes vai sendo perdida como luz infravermelha, criando um equilíbrio de temperaturas. Há, simultaneamente, o aquecimento e a perda de energia, o que propicia a temperatura adequada para o funcionamento de nosso ecossistema. O termo “forçamento radiativo” refere-se à mudança nesse fluxo de energia, seja aumentando a temperatura terrestre, seja a diminuindo (SHINE *et al.*, 1990).

14 Sobre o desenvolvimento de um direito ambiental internacional, que abarca as questões climáticas, ver: ANTUNES, 2020.

(a) a responsabilidade comum, mas diferenciada; (b) a equidade intergeracional¹⁵; e (c) o princípio da precaução.¹⁶ Tratam-se de três princípios basilares do regime, estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC)¹⁷ em 1992, a partir das preocupações quanto à sustentabilidade que já haviam sido expressadas na Declaração de Estocolmo e no Relatório Brundtland.

- a) O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, indica que toda a comunidade internacional detém a responsabilidade de proteger o sistema climático global, mas as atribuições de cada membro devem ser distribuídas conforme suas singularidades. Consideram-se, para tal, as contribuições passadas de cada país para o problema (como o histórico de emissões de GEE) e a sua atual capacidade de responder às mudanças climáticas (FARBER; CARLARNE, 2018).
- b) O princípio da equidade intergeracional, por seu turno, é um desdobramento do princípio da sustentabilidade, e engloba a noção de que a geração presente detém um legado ambiental recebido da anterior, o qual deve ser preservado às gerações vindouras. Diante da equidade intergeracional, as gerações futuras detêm o interesse em usufruir de um meio ambiente natural saudável, com a mesma diversidade de recursos, com a mesma qualidade ambiental, e com as mesmas possibilidades de acesso aos recursos culturais e naturais que a geração atual recebeu da anterior (CARVALHO, 2008).
- c) Já o princípio da precaução trata da necessidade de agir (ou deixar de agir) mesmo em situações de incertezas referentes a probabilidades e magnitudes das consequências de situações passadas, presentes ou futuras. Grosso modo, esse princípio é utilizado quando o risco é tão

15 Quanto à responsabilidade comum, mas diferenciada e à equidade intergeracional, observa-se que o princípio 1 do art. 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) estabelece que “as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades. Assim, os países partes desenvolvidos devem assumir a liderança no combate às mudanças climáticas e seus efeitos adversos.” (tradução livre) (UNITED NATIONS, 1992).

16 Em relação ao princípio da precaução, a UNFCCC expressa, no princípio 3 do art. 3º, que “as partes devem tomar medidas de precaução para antecipar, prevenir ou minimizar as causas das mudanças climáticas e mitigar seus efeitos adversos. Onde houver ameaças de danos graves ou irreversíveis, a falta de certeza científica total não deve ser usada como razão para adiar tais medidas, levando em consideração que as políticas e medidas para lidar com as mudanças climáticas devem ser econômicas de modo a garantir benefícios globais em o menor custo possível.” (tradução livre) (UNITED NATIONS, 1992).

17 A UNFCCC foi adotada na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, em 9 de maio de 1992. Atualmente, a Convenção conta com 197 partes.

elevado que a total certeza científica não deve ser exigida antes da tomada de uma ação corretiva. Sua aplicação ocorre, basicamente, quando há a possibilidade de ocorrência de danos duradouros ou irreversíveis ao meio ambiente, ou quando o benefício derivado de certa atividade seja desproporcionalmente menor que o impacto ambiental negativo que ela poderia causar (KISS, 2004).

Esses três princípios, por regerem o enfrentamento internacional às mudanças climáticas embasaram a construção de importantes instrumentos legais internacionais posteriores à criação da UNFCCC, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Dito isso, cabe apresentar, a seguir, uma breve noção do que são esses instrumentos, possibilitando-se uma compreensão da posição de ambos no regime internacional sobre mudanças do clima, especialmente o Acordo de Paris, atualmente vigente e que tem suscitado questionamentos da comunidade internacional quanto às posturas de Estados signatários da UNFCCC quanto ao enfrentamento da crise climática. Essa contextualização permitirá entender com maior propriedade o impacto que o cumprimento destes tratados exerce no Acordo Mercosul-União Europeia.

2.2 O advento do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris

Como resultado da criação da UNFCCC, os Estados signatários da Convenção deram início a reuniões denominadas Conferência das Partes (*Conference of the Parties – COP*), nas quais iniciaram negociações para a construção de um instrumento legal voltado ao estabelecimento de mecanismos para alcançar o objetivo de mitigar os efeitos das mudanças climáticas (FARBER; CARLARNE, 2018).

A criação desse instrumento foi alcançada já em 1997, no Japão, durante a 3ª COP, após importantes negociações efetuadas nas suas antecessoras (COP 1, realizada em Berlim, e COP 2, realizada em Genebra). Tratava-se do Protocolo de Quioto, que tinha como objetivo fazer com que os países desenvolvidos assegurassem, individual ou coletivamente, a limitação de suas emissões antrópicas de GEE, de modo a reduzi-las em, pelo menos, 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012 (UNFCCC, 1997).

Visando tornar esse objetivo palpável em um mundo capitalista e desenvolvimentista, o Protocolo, cuja entrada em vigor se deu em 2005, possibilitou a utilização de diversos mecanismos baseados no mercado,

destinados à flexibilização de obrigações assumidas pelos países desenvolvidos, destacando-se o comércio de emissões (*Emissions Trading* – ET), o mecanismo de desenvolvimento limpo (*Clean Development Mechanism* – CDM) e a implementação conjunta (*Joint Implementation* – JI).¹⁸

No entanto, entre 1997 e 2005, qualquer prognóstico otimista quanto ao Protocolo de Quioto foi aplacado por uma drástica mudança na geopolítica mundial. Acontece que as emissões, até então concentradas nos países desenvolvidos, passaram a crescer vertiginosamente em países com economias emergentes, especialmente a China. As exigências mais brandas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto sobre esses países, bem como o temor das grandes potências mundiais (principalmente os Estados Unidos) de serem prejudicadas em uma competição econômica, travaram os avanços nas tentativas de reduções de emissões globais de GEE. Com isso, o futuro do Protocolo de Quioto tornou-se incerto, o que deixou clara a necessidade de se pensar em novas estratégias para o combate ao aquecimento global (FARBER; CARLARNE, 2018).

A partir dessa percepção, deu-se início a uma série de negociações, que culminaram, em 2015, no Acordo de Paris, sucessor do Protocolo de Quioto. O Acordo de Paris é um instrumento internacional com uma abordagem mais flexível e inclusiva que o seu antecessor, e que visa à facilitação da cooperação global para o enfrentamento das mudanças climáticas. O ponto central é que o Acordo de Paris, diferentemente do Protocolo de Quioto, não adotou uma abordagem vinculante a todos os países signatários “de cima para baixo” (“*top-down*”), mas um modelo “de baixo para cima” (“*bottom-up*”), em que os próprios signatários ficaram incumbidos de estabelecer os seus compromissos para a redução de suas emissões (FARBER; CARLARNE, 2018). Com isso, buscou-se evitar a relutância dos países-chave em assumir compromissos perante a UNFCCC, afastando-se a ideia de que ratificar o Acordo seria se submeter à ordem de uma organização internacional.

18 (a) O comércio de emissões (*Emissions Tradings* – ET), conhecida como “*cap-and-trade*” (“limitar e negociar”), é um mecanismo mediante o qual governos podem estabelecer um limite sobre as emissões totais de GEE em suas jurisdições, expedindo um número de permissões para tal desiderato. Essas permissões podem ser negociadas entre empresas, constituindo o chamado mercado de carbono. (b) O mecanismo de desenvolvimento limpo (*Clean Development Mechanism* – CDM), por seu turno, funciona por meio da concessão de benefícios econômicos para países em desenvolvimento que tenham projetos bem-sucedidos de redução de emissões de GEE. A esses países, também são concedidos certificados que podem ser utilizados para o cumprimento dos compromissos de redução de emissões assumidos internacionalmente. (c) Por fim, a implementação conjunta (*Joint Implementation* – JI) é o mecanismo em que os países desenvolvidos ou de economia de transição (excluídos os países em desenvolvimento) podem apresentar projetos para a redução de emissões de GEE, os quais, se aprovados, geram créditos (*emission reduction units* – ERU) que podem ser comprados e vendidos entre esses países (FARBER; CARLARNE, 2018).

Para operacionalizar essa nova arquitetura “*bottom-up*”, a UNFCCC criou as Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contribution* – NDCs), mediante as quais as Partes – conforme suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas – devem realizar e comunicar esforços para auxiliar no fortalecimento da resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para a erradicação da pobreza. Extrai-se, do texto do Acordo, que as NDCs devem ser suficientemente ambiciosas para contribuir com a manutenção do aumento da temperatura média global abaixo de 1,5 °C ou, ao menos, de 2°C em relação aos níveis pré-industriais (níveis que já reduziriam significativamente os riscos e os impactos das mudanças climáticas) (UNFCCC, 2015).

Especificamente com relação ao Brasil, o Acordo de Paris inclui, entre outras questões, o compromisso do país em reduzir até 2025 as suas emissões líquidas de GEE em 37% com relação aos níveis apresentados em 2005, assim como a obrigação de interromper o desmatamento na Amazônia brasileira e reflorestar 12 milhões de hectares até 2030 (EC, 2019b).

Destarte, a comunidade global constituiu mecanismos que refletem a aquisição da consciência de que um desenvolvimento pautado por compreensões imediatistas de riscos pode levar à degradação do bem-estar das gerações presentes e futuras (as quais têm a própria existência ameaçada). Esse é o cerne do regime internacional sobre mudanças climáticas, o qual, embora não revista um caráter impositivo para os signatários da UNFCCC face à soberania de seus membros, tem servido como importante parâmetro para a criação e a manutenção de vínculos internacionais. Não fazer parte da UNFCCC, ou descumprir com os compromissos assumidos perante a organização, pode significar um verdadeiro isolamento em relação à comunidade global, que busca se desenvolver de maneira sustentável a partir de estruturas cuja manutenção e evolução são incompatíveis com acoplamentos com modelos ultrapassados, baseados em uma concepção antropocêntrica radical.

3 O ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA E A NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS NO ACORDO DE PARIS

Os processos de integração têm, necessariamente, uma evolução gradual, passando por diversas etapas para a perfectibilização de seus

instrumentos normativos. É fato que os Estados, com sociedades autônomas e características diversas, não assumem, de imediato, formas aptas a adentrar em um complexo mecanismo funcionalmente coeso e plural. Nesse sentido, os processos envolvem metas de desenvolvimento a longo prazo, estabelecendo-se um cenário em que o conceito de sustentabilidade, por tratar da única possibilidade de crescimento duradouro, não pode ser abdicado.

O Mercosul, desde o seu início, preocupou-se com a positivação de regras voltadas à preservação ambiental para as futuras gerações. Nesse sentido, observa-se que o Tratado de Assunção de 1991, instrumento fundante do bloco, expressa que os Estados Partes devem buscar, além do aceleração do desenvolvimento econômico com justiça social, o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis. Posteriormente, houve a assinatura da Declaração de Canela de 1992, em que os Estados Partes, em conjunto com o Chile, proclamaram o compromisso de utilizarem os recursos naturais de forma racional e pautarem o seu desenvolvimento conforme o princípio da sustentabilidade.

Em 22 de junho de 2001, os Estados Partes aprovaram o Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do Mercosul (AQMAM), no qual foram estabelecidas normas gerais de direito ambiental para pautar o conteúdo dos futuros instrumentos legais do bloco. Com isso, pretendia-se que o objetivo de construir um mercado comum fosse alcançado mediante um processo de integração sustentável, articulando-se as dimensões econômica, social e ambiental (VIEIRA; BEN, 2020).

Contudo, a partir disso, a legislação ambiental do Mercosul não se desenvolveu como esperado, desenvolvendo-se vagarosamente desde a instituição do AQMAM. Pese ao exposto, cabe salientar que, em 2019, houve a promulgação da Resolução n. 36, a qual elevou o consumo sustentável como princípio fundamental para a proteção aos consumidores no âmbito integrado. A adoção desse princípio tem como finalidade a maximização da utilização de matérias primas e energias renováveis, de maneira a preservar a qualidade de vida dos consumidores do Mercosul no futuro.¹⁹

Quanto à União Europeia, observa-se que o Ato Único Europeu, de 1987, expressa o objetivo do bloco de se desenvolver sem comprometer a qualidade do meio ambiente, por meio da adoção de medidas preventivas e a utilização racional dos recursos naturais (UNIÃO EUROPEIA, 1987). Em 1997, isso foi reiterado no Tratado de Amsterdã, o qual destacou

¹⁹ Para mais detalhes sobre o tema, ver: VIEIRA, 2020, p. 243-257.

a importância de o desenvolvimento econômico se dar de maneira harmoniosa, equilibrada e sustentável (UNIÃO EUROPEIA, 1997), além de elencar o princípio da precaução como uma das bases da política ambiental do bloco²⁰ (UNIÃO EUROPEIA, 1997). Já no ano 2000, o direito ao meio ambiente saudável foi elevado, formalmente, ao estatuto de direito fundamental do povo europeu com a promulgação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Passados sete anos desde então, foram feitas diversas alterações nos tratados da União Europeia mediante o Tratado de Lisboa, de 2007 (em vigor desde 2009). Com o Tratado de Lisboa, o desenvolvimento sustentável assumiu clara importância na política europeia, que passou a se comprometer com “a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas” (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2008).

Em se tratando especificamente de mudanças climáticas, ambos os blocos já expressam preocupações, havendo, contudo, muito mais normativas e ações concretas pelo lado da União Europeia. Enquanto no Mercosul vislumbra-se somente uma declaração dos ministros da saúde dos Estados Partes e associados sobre as mudanças climáticas (MERCOSUL, 2018), na Europa tem tomado corpo um verdadeiro “*Green Deal*”, consistente em um conjunto de políticas e estratégias que visam a zerar as emissões líquidas de GEE no bloco até 2050, sem que seja barrado o seu crescimento econômico (EC, 2021). A Europa busca, com isso, desenvolver-se de maneira sustentável e inclusiva, aproveitando as oportunidades limpas em meio à crise ambiental e climática.

Para concretizar essa política, a Comissão Europeia propôs a alteração do Regulamento (UE) 2018/1999 (relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática) para converter esse compromisso em obrigação legal (COMISSÃO EUROPEIA, 2020), traçou um plano para 2030 em que reforçou a sua meta de reduzir as emissões em até 55% até 2030 (EC, 2020a), e firmou um pacto climático com o povo e a sociedade para encorajar a sua atuação nesse sentido (EC, 2019a).

20 A inserção do princípio da precaução na normativa europeia é relevante porque se trata do princípio que demanda, dos gestores públicos ou privados, a tomada de medidas proporcionais aos graus de incerteza envolvidos em implementações de empreendimentos ou ocorrências de eventos. O princípio da precaução se refere, assim, à existência de deveres de agir ou deixar de agir previamente em cenários de incompletude de informações, sendo esse um fator que o distingue do princípio da prevenção, previsto no Ato Único Europeu, o qual se direciona a obrigações de agir ou deixar de agir previamente em cenários de maior certeza.

Tendo em vista essas preocupações (ainda que em níveis de desenvolvimento diferentes em ambos os processos de integração), o Acordo Mercosul-União Europeia prevê que a sua execução deve se dar em conformidade com o princípio do desenvolvimento sustentável. Mediante o Acordo, ambos os blocos se comprometem a aprimorar suas leis e políticas para assegurar um nível efetivo de proteção ambiental (inclusive no que concerne à utilização racional de recursos florestais), além de reafirmarem os seus compromissos de executar os protocolos e os tratados ambientais multilaterais que tenham ratificado. Dentre esses tratados, inserem-se aqueles formadores do regime internacional sobre mudanças climáticas, tendo o Artigo 6º do Acordo Mercosul-União Europeia determinado, expressamente, que as partes devem implementar de maneira efetiva as diretrizes da UNFCCC e o Acordo de Paris.

Percebe-se, com isso, a importância do desenvolvimento sustentável e da crise climática nos processos de integração da União Europeia e do Mercosul, característica que reflete no tratado entre eles negociado. Nota-se, ademais, a grande influência que o regime internacional sobre mudanças climáticas vem exercendo sobre as relações internacionais, tanto que as violações às suas diretivas estão em vias de inviabilizar ou, ao menos, atrasar a ratificação de um acordo de ampla repercussão socioeconômica como o Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. Trata-se de um efeito próprio de uma sociedade globalizada e consciente do risco de colapsar devido ao desequilíbrio ambiental por ela mesma causado, a qual, em meio a esse cenário, começa a vislumbrar a integração entre as nações calcada na sustentabilidade como a única via para o desenvolvimento socioeconômico permanente.

4 OS ENTRAVES À RATIFICAÇÃO DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA FACE AO DESCUMPRIMENTO DO ACORDO DE PARIS, PELO BRASIL

O Acordo Mercosul-União Europeia sofreu oposições de diversos grupos desde o início das tratativas, em face dos temores quanto às suas repercussões. O setor agrícola europeu, por exemplo, teme a concorrência dos produtos de origem sul-americana, como laranjas e carne bovina (ACORDO UNIÃO EUROPEIA..., 2018). Há, também, fortes objeções de grupos ambientalistas e apoiadores de povos indígenas, sob a alegação de que o Acordo levaria à ampliação da devastação florestal ante as baixas tarifas

para a importação de carnes pela Europa. Sustentam que tais incentivos seriam de interesse exclusivo das grandes corporações, não havendo regras e mecanismos suficientemente eficientes voltados à preservação ambiental e à proteção dos direitos humanos (WATTS, 2019).

Atualmente, a cláusula prevista no artigo 6º, aliada ao fato de o Acordo precisar ser ratificado pelos parlamentos de todos os Estados Membros da União Europeia e pelo Parlamento (além dos parlamentos nacionais do Mercosul), deu abertura para que as pressões contra o tratado passassem a surtir efeitos mais contundentes, ameaçando concretamente a sua entrada em vigor. O ponto é que o Brasil, sócio maior do Mercosul, tem, notoriamente, tomado decisões que vão de encontro aos compromissos assumidos no Acordo de Paris.

O Brasil, ao ratificar o acordo climático, comprometeu-se, mediante suas NDCs, a reduzir, até 2025, as emissões nacionais de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005 (GWP-100²¹). Como contribuição subsequente, o Brasil se prontificou a diminuir, até 2030, suas emissões em 43% (GWP-100) abaixo dos níveis de 2005.²² Para tanto, o país almejava aumentar a participação de biocombustíveis e energias renováveis na composição da sua matriz energética, fortalecer a agricultura de baixa emissão de carbono, promover novos padrões de tecnologias industriais limpas, melhorar a eficiência de transportes em áreas urbanas, e fortalecer políticas voltadas ao setor florestal e à mudança do uso da terra (MUT).

Para alcançar essas metas, faz-se necessário que o país busque meios eficientes de concretizar a sua já existente Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), formalizada pela Lei n. 12.187/2009. Segundo o art. 12 dessa lei, o Brasil se compromete a reduzir entre 36,1% e 38,9% das suas emissões projetadas até 2020 (em relação às estimativas de emissões imaginadas em 2009, ano da adoção da política), objetivo geral a ser alcançado mediante o cumprimento de objetivos específicos determinados no art. 18 do Decreto n. 9.578/2018 (que regulamenta a Lei da PNMC).

21 GWP-100 significa *Global Warming Potential over 100 years*, isto é, “Potencial de Aquecimento Global em 100 anos”. O GWP é determinado pela capacidade que cada gás tem de absorver calor da atmosfera (eficiência radiativa) em determinado tempo (geralmente 100 anos). Um grande GWP indica uma grande capacidade de absorção e uma longa duração do gás na atmosfera. Desse modo, quanto maior o GWP de um gás, maior o seu potencial de contribuição para o aquecimento global, uma vez que a absorção de energia implica numa maior e mais longa retenção de calor na atmosfera. Observa-se que a determinação do GWP dos gases de efeito estufa faz parte do cálculo das suas equivalências em CO₂ (chegando-se à medida de “carbono equivalente”), sendo que 1 GWP equivale a uma unidade do dióxido de carbono.

22 Observa-se que a NDC do Brasil é classificada como “insuficiente” para o cumprimento do objetivo do Acordo de Paris de estabilizar o aquecimento global abaixo de 1,5 °C ou, ao menos, 2 °C em relação à era pré-industrial (SEEG, 2020a).

Esses objetivos específicos englobam, basicamente, (a) a redução em 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005, (b) a redução em 40% dos índices anuais de desmatamento no Bioma Cerrado em relação à média verificada entre os anos de 1999 a 2008, (c) a expansão da oferta de energia proveniente de fontes alternativas renováveis, (d) a recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, (e) a ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares, (f) a expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares, (g) a expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, (h) a expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares, (i) a ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais e (j) o incremento da utilização, na siderurgia, do carvão vegetal originário de florestas plantadas e a melhora da eficiência do processo de carbonização.

Para articular o cumprimento desses objetivos, o Decreto n. 9.578/2018 instituiu, em seu art. 17, os planos para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, que são: (a) o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); (b) o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado), (c) o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), (d) o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC); e o (e) o Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia.

Contudo, na prática, verifica-se que a governança climática brasileira tem falhado em perseguir esses objetivos. Nesse sentido, o Observatório do Clima expõe que o Brasil foi responsável pela emanação de 2,17 GtCO₂e (GWP) em 2019, um aumento de 9,6% em relação ao ano anterior, no qual haviam sido emitidas 1,98 de GtCO₂e (SEEG, 2020a). Trata-se da maior quantidade de emissões atingida pelo Brasil nos últimos treze anos, o que o elevou à posição de sexto maior emissor global de 2019 (quinto, se excluída a União Europeia, constituída por 27 Estados Membros) (SEEG, 2020a).

Esse aumento se deve, principalmente, à mudança do uso da terra e à devastação de florestas (ARMENTERAS *et al.*, 2017) no território brasileiro, em 2019, as quais ocasionaram a emissão de 0,968 GtCO₂e (GWP) no ano, representando um aumento de 23% em relação a 2018

(SEEG, 2020a). A questão é que as florestas (especialmente as tropicais), por retirarem CO₂ da atmosfera e o armazenarem em sua biomassa vegetal (GIBBS *et al.* 2007), funcionam como grandes sumidouros desse gás (CERRI *et al.*, 2006), o qual acaba sendo liberado em grandes quantidades devido à devastação (NOBRE; NOBRE, 2002). Por isso, a devastação florestal tem como consequência o aumento da concentração atmosférica de CO₂, contribuindo para o aumento da temperatura terrestre e as mudanças climáticas (BAKER; SPRACKLEN, 2019).

Levando isso em consideração, e dadas as notórias queimadas no território brasileiro, em 2020 (DANTAS, 2019), percebe-se que os prognósticos de emissões nacionais para este ano não são melhores que as do anterior. Nesse sentido, o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) demonstra que, embora haja estimativas de que as emissões globais de GEE reduzam em até 6% em 2020 devido à desaceleração da produção mundial decorrente da pandemia de COVID-19, a alta no desmatamento no Brasil deverá elevar as emissões do país em 10% a 20% no ano (SEEG, 2020b).

Depreende-se desse panorama, que o Brasil fracassará em reduzir em 80% os índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005, meta assumida no art. 18 do Decreto n. 9.578/2018 (regulamentador da Lei da PNMC) e que deveria ser cumprida em 2020. Como consequência, o país não conseguirá cumprir com o derradeiro objetivo de reduzir entre 36,1% e 38,9% as suas emissões projetadas até 2020, sendo este um déficit considerável para a implementação da primeira fase da NDC brasileira, cujo início está previsto para 2021. Acontece que a redução de 36,1% e 38,9% das emissões até 2020 (em relação à trajetória de emissões imaginada em 2009) seria crucial para que o Brasil alcançasse a redução de 37% até o ano de 2025 em relação a 2005, de maneira que falhar em seu cumprimento significa partir de uma posição mais distante que a planejada.

Outrossim, cabe destacar que o Brasil deveria ter apresentado, em 2020, um plano que ratificasse ou ampliasse a sua segunda NDC, mediante a qual o país se comprometera a diminuir, até 2030, suas emissões em 43% (GWP) abaixo dos níveis de 2005. Porém, o Brasil não apresentou qualquer plano até então, de modo a não se direcionar tão somente ao descumprimento de sua primeira NDC, mas também da totalidade do Acordo de Paris (SEEG, 2020a).

Todos esses prognósticos alarmantes repercutem diretamente no

Acordo Mercosul-União Europeia em razão da previsão de que todas as Partes têm a obrigação de implementar as diretrizes da UNFCCC e cumprir com os compromissos assumidos no Acordo de Paris. Recorrendo a essa cláusula, parlamentos dos Estados Membros da União Europeia têm se manifestado pela não ratificação dos termos do acordo *inter blocos* em razão da política ambiental brasileira (SEEG, 2020a).

Além dos parlamentos dos Estados Membros da União Europeia, o Parlamento – embora reconheça a importância do Acordo com o Mercosul, dado o seu potencial para criar um mercado aberto benéfico para todas as Partes – observa a existência das cláusulas vinculantes sobre o desenvolvimento sustentável. Nesse ponto, o Parlamento foi categórico ao declarar, oficialmente, que as falhas na proteção ambiental e na execução do Acordo de Paris pelo Mercosul inviabilizam a ratificação do Acordo em seu estado atual (PARLAMENTO EUROPEU, 2020).

Estabelece-se, assim, um sério obstáculo ao Tratado entre Mercosul e União Europeia, o qual pode comprometer décadas de complexas negociações ou, ao menos, atrasar a sua entrada em vigor. Essa possibilidade exige que os Estados Partes do Mercosul, especialmente o Brasil, aprofundem as suas normativas nos temas considerados incoerentes com os compromissos negociados com a União Europeia. Quanto ao Brasil, verifica-se já existir uma política nacional voltada à mitigação e à adaptação aos efeitos das mudanças climáticas (a PNMC). Ao país, falta a execução adequada dessa política à realidade de ampliação do desmatamento e das emissões de CO₂ em seu território, o que passa, a princípio, pelo incremento dos orçamentos direcionados ao enfrentamento da devastação florestal e pela orientação das atribuições governamentais à execução dos programas já existentes.

5 AS SOLUÇÕES POSSÍVEIS DENTRO DO PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAM)

A grande taxa de emissões de CO₂ brasileiras devido ao desmatamento decorrente da mudança do uso da terra denota uma grave falha na execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), principalmente no que concerne ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), instituído no art. 17 do Decreto n. 9.578/2018. Essa situação evidencia a insuficiência da atuação articulada do governo brasileiro em torno dos quatro eixos do PPCDAm, que são

(a) o ordenamento fundiário e territorial, (b) o monitoramento e controle ambiental, (c) o fomento às atividades produtivas sustentáveis e (d) a implementação de instrumentos normativos e econômicos (BRASIL, 2017).

A respeito do ordenamento fundiário, constata-se a necessidade da ampliação da criação de unidades de conservação e de assentamentos diferenciados, bem como do reconhecimento de terras indígenas e de povos locais em áreas florestais que se encontram sob pressão do desmatamento. No que se refere às unidades de conservação, verifica-se que o seu estabelecimento e consolidação tem um importante papel no resguardo de zonas críticas, como aquelas localizadas próximas a fronteiras agropecuárias ou almejadas por extrativistas de madeira (BRASIL, 2013). Em relação ao reconhecimento de terras de povos tradicionais, percebe-se que isso está atrelado a baixos índices de desmatamento (FEARNSIDE, 2017), resultado do conhecimento e das práticas culturais desses povos, os quais ocupam seus territórios e manejam seus recursos de forma harmoniosa com o ambiente (BRASIL, 2019d).

Quanto ao monitoramento e ao controle ambiental, é preciso incrementar os recursos financeiros e humanos direcionados às fiscalizações presenciais do IBAMA e do ICMBio²³, que necessitam atuar em locais remotos, com grande dificuldade de acesso. Observa-se que o levantamento de evidências de desmatamentos na Amazônia é consideravelmente ágil, tendo em vista a utilização dos sistemas de satélites DETER e DETER “intenso”, que mapeiam áreas e emitem rápidos alertas de mudanças na cobertura vegetal (ainda que de maneira limitada devido à baixa resolução das imagens/sensores utilizadas e às restrições proporcionadas pela cobertura de nuvens). Porém, embora os focos de devastações possam ser detectados de maneira eficiente, muitas vezes os agentes fiscalizadores não chegam a tempo de identificarem os infratores, o que inviabiliza as suas responsabilizações (AIACHE, 2012). Dessa maneira, a disponibilização de veículos navais e aéreos e o aumento das equipes dos órgãos ambientais são cruciais para a ampla identificação de responsáveis pelas degradações florestais.

Além da intensificação de atuações para fiscalização e monitoração dos órgãos ambientais, é preciso se aprimorar a celeridade dos processos administrativos geridos pelo IBAMA e pelo ICMBio, voltados à apuração

²³ Insta destacar que o financiamento de medidas voltadas ao combate à devastação da floresta amazônica é possível, existindo, inclusive, fundos com grandes quantidades de recursos destinados para tal. Tratam-se do Fundo Amazônia, instituído pelo Decreto n. 6.527, de 1º de agosto de 2008, e do Fundo Clima, instituído pelo Decreto n. 9.578, de 22 de novembro de 2018, os quais buscam o angariamento de recursos voltados, respectivamente, a projetos idealizados para a Amazônia Legal e ações de combate às mudanças climáticas.

dos fatos e cominações de sanções, bem como ao licenciamento de empreendimentos (resultando em concessão de licenças ou em sua negação). Para isso, demanda-se o aumento da capacidade julgadora e averiguadora dos órgãos ambientais, o que passa pelo aumento de recursos financeiros também para a ampliação do contingente de funcionários designados para essas funções. Assim, torna-se possível a rápida tramitação (ou pelo menos razoável!) dos processos administrativos, ao mesmo tempo em que são respeitados o direito de defesa das partes atuadas e os princípios da prevenção e da precaução em prol de um meio ambiente saudável e equilibrado.

Já em se tratando do terceiro eixo, referente ao fomento às atividades produtivas sustentáveis, faz-se necessário impulsionar linhas de créditos voltadas ao financiamento de atividades produtivas sustentáveis. Isso deve ser feito de maneira a otimizar a construção de um círculo virtuoso na economia dos municípios mais pobres e com menores índices de desenvolvimento humano (IDH) da região amazônica, de maneira a desenvolvê-los social e economicamente ao mesmo tempo em que é preservado o meio ambiente às presentes e futuras gerações.

Com esse intuito, destacam-se, atualmente, o Programa de Financiamento Sustentável da Amazônia (FNO – Amazônia Sustentável), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).²⁴ Tratam-se de fundos disponíveis para o financiamento de atividades econômicas sustentáveis, cuja utilização deve ser estimulada. Esse estímulo pode se dar, por exemplo, por meio da ampliação do número de unidades de referência tecnológica (URTs), cuja função é executar programas para treinamento de agentes técnicos e difusão de conceitos relativos à utilização eficiente de recursos naturais mediante tecnologias agrícolas sustentáveis (CORDEIRO *et al.*, 2015).

No que tange ao quarto eixo, referente à implementação de instrumentos normativos e econômicos para a mitigação do desmatamento, verifica-se que ele tem caráter transversal em relação aos demais (englobando estratégias já presentes nos outros). Esse eixo, contudo, adquiriu contornos próprios devido à percepção de que os mecanismos anteriores eram limitados, o que demandava o aprimoramento dos fatores normativo, econômico e fiscal (BRASIL, 2016).

24 Até recentemente existia, também, a “Operação Arco Verde”, instituída pelo Decreto n. 7.008, de 12 de novembro de 2009, a qual tinha como objetivo promover modelos produtivos sustentáveis nos municípios considerados prioritários para o controle e a redução do desmatamento na Amazônia Legal. A operação, contudo, foi cancelada pelo Governo Federal mediante o Decreto n. 10.473 de 24 de agosto de 2020.

Como iniciativas úteis para o combate ao desmatamento por meio de instrumentos normativos e econômicos, pode-se citar, exemplificativamente, as medidas de manejo florestal de baixo carbono por meio de instrumentos como títulos verdes, a proposição de critérios de preferência para madeira certificada, e o incentivo ao consumo de produtos sustentáveis via isenção de impostos e estabelecimento de preços mínimos diferenciados (BRASIL, 2016).

Faz-se importante, ademais, o desenvolvimento de um sistema eficiente para identificação de comércios e indústrias de transformação que atuam sem exigir a comprovação de licenciamento por parte de seus fornecedores. Assim, é possível se responsabilizar agentes cujas práticas estejam em desconformidade com os preceitos da sustentabilidade, ao mesmo tempo em que desencoraja a extração ilegal de recursos naturais.

Simultaneamente, cabe a aplicação de incentivos econômicos àqueles que prestam suas contas devidamente quanto à origem das mercadorias utilizadas em sua linha produtiva, de modo que valha mais a pena atuar em prol do meio ambiente do que conquistar lucros imediatos com consequências desastrosas a longo prazo. Além disso, destaca-se que os consumidores devem ter o direito de saber a origem²⁵ do que estão adquirindo, o que demanda a clarificação dos perfis de produtos, a confecção de relatórios ambientais pelas indústrias, a implementação de centros de informações aos consumidores, a implementação de programas transparentes de rotulagem ecológica, e a criação de linhas diretas de informações sobre produtos (UN, 2016).

Enfim, cabe destacar que, em um passado recente (entre 2003 e 2010), o Brasil conseguiu reduzir suas emissões de CO₂ (SEEG, 2020a) ao mesmo tempo em que alcançou o crescimento do PIB (IBGE, 2020), desenvolveu sua agricultura e reduziu a fome e a pobreza (FAO, 2021). A questão é que a dicotomia entre o desenvolvimento e a preservação ambiental é enganosa, havendo, inclusive, estudos aprofundados que demonstram que o custo monetário e social de um desenvolvimento desenfreado deverá ser muito menor em um cenário com implementação de medidas mitigatórias e adaptativas quanto aos efeitos das mudanças climáticas do que em um cenário em que tais medidas são preteridas (STERN, 2007).

Nesse sentido, Freitas destaca a existência de grandes oportunidades na busca do desenvolvimento sustentável, o qual, nada mais é que um

25 Sobre o direito à informação do consumidor e o acesso a produtos mais sustentáveis, ver: HOHENDORFF, 2020, p. 150-157.

desenvolvimento de caráter duradouro, “com alta inclusão e trabalho decente, em substituição à matriz calcada na economia dos combustíveis fósseis e nos vícios da política degradada” (FREITAS, 2016). Dentre as vantagens do desenvolvimento pautado pela sustentabilidade, pode-se mencionar o potencial de criação de empregos devido ao surgimento de novas funções de trabalho próprias de um mercado limpo, o melhoramento da qualidade da saúde humana face à redução da poluição, a constituição de sistemas de transporte público mais eficientes, o desenvolvimento de novas tecnologias, e o suprimento de recursos mediante a utilização de fontes mais seguras.

Cabe a sensibilização do governo e da sociedade, como um todo, às informações científicas para a compreensão de que o futuro da humanidade se encontra ameaçado pela atuação do próprio ser humano, situação que demanda a atuação em prol da preservação, às gerações futuras, das condições de vida que a geração atual legou das anteriores. Nesse sentido, é preciso compreender-se que não existe dicotomia entre o desenvolvimento e a sustentabilidade, a qual é, na realidade, a condição mínima da subsistência social. Faz-se necessária a gradual dissolução da ignorância quanto à existência de meios alternativos para o desenvolvimento da sociedade, sendo notória a possibilidade de adoção de medidas concretas para o estabelecimento de um crescimento contínuo, orientado pela compreensão de que o bem-estar humano e ambiental é a condição mínima a ser satisfeita para qualquer objetivo almejado a partir de agora.

CONCLUSÃO

O presente estudo pretendeu responder ao problema de pesquisa vinculado aos prognósticos sobre o futuro do Acordo Mercosul-União Europeia, considerando-se o atual cenário ambiental, legal e político referente ao provável descumprimento das metas de sustentabilidade assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris, no tocante à redução da emissão de GEE e diante das devastações florestais na Amazônia Legal.

Em resumidas contas, o Acordo de Paris, com relação ao Brasil, estabelece o compromisso da redução das emissões de GEE em 37% (GWP-100), até 2025 e 43% (GWP-100) até 2030, ambos em relação aos níveis de 2005. Para cumprir com essas metas, seria imprescindível que o país satisfizesse as obrigações de reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% por ano, conforme previsto em sua Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), bem como restaurasse 12 milhões de hectares da floresta

até 2030.

Como restou evidente, o alcance de tais metas é *conditio sine qua non* para uma possível implementação do Acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, o que tem levado a inúmeras posturas contrárias à sua assinatura e ratificação, por parte de alguns parlamentos europeus e do próprio Parlamento da União Europeia. Tais posicionamentos se devem tanto ao cenário de devastação ambiental que tem sido levado a cabo pelo Brasil, sobretudo na Amazônia Legal, quanto às dificuldades apresentadas pelo país em reduzir entre 36,1% e 38,9% as suas emissões de GEE (segundo projetado pela PNMC para 2020), meta crucial para a satisfação dos compromissos assumidos no Acordo de Paris.

Em que pese a existência de medidas legais que orientam para a adoção de uma série de políticas públicas para o alcance do desenvolvimento sustentável, a exemplo das soluções apontadas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e pelo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), observa-se, em contrapartida, um aumento no cenário de degradação da Floresta Amazônica, motivado, sobretudo, pelo desenvolvimento desenfreado do setor agrícola, bem como nos níveis de emissão de GEE.

Portanto, confirma-se a hipótese de trabalho apresentada inicialmente, no sentido que se faz necessário reforçar as políticas pró-ambientes já existentes no Brasil, incrementando, ademais, os orçamentos dos órgãos fiscalizadores e dos programas voltados à criação de incentivos econômicos e educacionais, capazes de implementar a preservação ambiental aliada ao desenvolvimento econômico. Em outras palavras, sem este tipo de medida, que preza pela adoção de práticas mais sustentáveis e que resultam, por consequência, na redução da emissão de GEE e na conservação da Amazônia, parece que o Acordo Mercosul-União Europeia não obterá as ratificações necessárias para a sua posta em vigência, sob o olhar atento das Nações preocupadas com o cumprimento das metas do Acordo de Paris.

REFERÊNCIAS

ACORDO UNIÃO EUROPEIA e Mercosul gera manifestação na França. *In: Jornal do Comércio*, 22 fev. 2018. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/02/economia/612715-acordo-uniao-europeia-e-mercosul-gera-manifestacao-na-franca.html. Acesso em: 20 jan. 2021.

AIACHE, E. Exército aponta dificuldades para combater crimes ambientais. *Agência de Notícias UniCEUB*, 29 maio 2012. Disponível em: <http://www.agenciadenoticias.uniceub.br/?p=210>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ANTUNES, P. B. Direito internacional do meio ambiente: particularidades. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 37, p. 263-294, jan./abr. 2020.

ARMENTERAS, D. *et al.* Deforestation dynamics and drivers in different forest types in Latin America: Three decades of studies (1980–2010). *Global Environmental Change*, [S. l], v. 46, p. 139-147, sep. 2017. Acesso em: https://www.researchgate.net/publication/319632242_Deforestation_dynamics_and_drivers_in_different_forest_types_in_Latin_America_Three_decades_of_studies_1980-2010. Acesso em: 20 jan. 2021.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. *Tratado de Lisboa*: Versão Consolidada. Lisboa: Assembleia da República, 2008. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

AYUSO, S. França freia acordo entre UE e Mercosul, “preocupada” com seu impacto no desmatamento. *El Pais*, Paris, 18 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-18/franca-freia-acordo-entre-ue-e-mercosul-preocupada-com-seu-impacto-no-desmatamento.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BAKER, J. C. A.; SPRACKLEN, D. V. Climate Benefits of Intact Amazon Forests and the Biophysical Consequences of Disturbance. *Frontiers in Forests and Global Change*, [S. l], v. 2, article 47, 30 aug. 2019. Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/ffgc.2019.00047/full>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BOTERO, L.; GUZMÁN, M. F. Comercio agrícola en el tratado de asociación estratégica entre Unión Europea y Mercosur: ¿el talón de Aquiles del acuerdo o la razón de la unión? *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, Asunción, año 8, n. 6, p. 163-181, set. 2020. Disponível em: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/412/155251>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3º Fase (2012-2015): pelo uso sustentável e conservação da floresta*. Brasília, DF:

Ministério do Meio Ambiente, 2013. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/imagens/publicacoes/PPCDAM_fase3.PDF. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal: plano operativo 2016-2020*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2016. Disponível em: PPCDAm_Plano-Operativo.pdf (funfoamazonia.gov.br). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *PPCDAm*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2017. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundação Nacional do Índio. *Sete anos da PNGATI marcam o Dia Mundial do Meio Ambiente*. Brasília, DF: FUNAI, 05 jun. 2019d. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/5482-sete-anos-da-pngati-marcam-o-dia-mundial-do-meio-ambiente?highlight=WyJwcm90ZVx1MDBIN-1x1MDBIM28iLCJ0ZXJyaXRvcmlhbCIsInByb3RlXHUwMGU3XHUwMGUzbyB0ZXJyaXRvcmlhbCJd>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de associação Mercosul-União Europeia*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 4 jul. 2019a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/imagens/ed_acesso_info/auditorias_brasil/MERCOSUL/MERCOSUL-UE/2019_10_24_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Texto do Acordo Mercosul – União Europeia: Comércio e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 12 jul. 2019c. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/imagens/2019/Comrcio_e_Developimento_Sustentvel.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Insumos para a Construção do Eixo de Instrumentos Econômicos e Normativos do PPCDAm e do PPCerado*. Brasília, DF; Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente, 23 dez. 2016. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Product-2.2.5.-Relatório-final_insumos-IE-PPCDAm.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Acordo Mercosul União-Europeia vai*

garantir crescimento econômico de longo prazo ao Brasil. Brasília: Presidência da República, 16 jul. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/07/acordo-mercosul-uniao-europeia-vai-garantir-crescimento-economico-de-longo-prazo-ao-brasil>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CARVALHO, D. W. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, v. 12, p. 13-31, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/192>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CERRI, C. E. P. *et al.* Potencial of soil carbon sequestration in the Amazonian Tropical Rainforests. In: LAL, R. *et al.* (orgs.). *Carbon sequestration in soils of Latin America*. Binghamton, NY: The Haworth Press, 2006.

CIPRIANO, A. C. M. Consumer Law and sustainability: the work of the United Nations. In: AMARAL JÚNIOR, A.; ALMEIDA, L.; VIEIRA, L. K. (eds.). *Sustainable consumption: the right to a healthy environment*. Cham: Springer, 2020.

CLIMATEWATCH. *Historical GHG emissions*. Washington, DC: World Resources Institute 2020. Disponível em: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2016&start_year=1990. Acesso em: 20 jan. 2021.

CORDEIRO L. A. M. *et al.* *Integração lavoura-pecuária-floresta: o produtor pergunta, a Embrapa responde*. Brasília, DF: Embrapa, 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1022098/integracao-lavoura-pecuaria-floresta-o-produtor-pergunta-a-embrapa-responde>. Acesso em: 20 jan. 2021.

DANTAS, C. Queimadas na Amazônia em 2020 passam número registrado em todo o ano de 2019. *G1*, 22 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2020/10/22/queimadas-na-amazonia-em-2020-passam-numero-de-todo-o-ano-de-2019.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2021.

EC – COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Pacto Ecológico Europeu*. Bruxelas: EC, 2019a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 20 jan. 2021.

EC – EUROPEAN COMMISSION. *Acuerdo Comercial UE-Mercosur: tender puentes para el comercio y el desarrollo sostenible*. [Bruxelas]: European Commission jun. 2019b. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157989.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

EC – COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: reforçar a ambição climática da Europa para 2030: investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas*. Bruxelas: EC, 2020a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0562&from=EN>. Acesso em: 20 jan. 2021.

EC – COMISSÃO EUROPEIA. *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho: que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera o Regulamento (UE) 2018/1999 (Lei Europeia do Clima)*. Bruxelas: EC, 2020b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>. Acesso em: 20 jan. 2021.

EC – EUROPEAN COMMISSION. *A European green deal: striving to be the first climate-neutral continent*. Bruxelles: EC, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. Acesso em: 20 jan. 2021.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. *FAO no Brasil: Brasil em resumo*. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

FARBER, D. A.; CARLARNE, C. P. *Climate Change Law*. St. Paul: Fundation Press, 2018.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation of the Brazilian Amazon. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*, New York, 10 apr. 2017. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/02/economia/612715-acordo-uniao-europeia-e-mercosul-gera-manifestacao-na-franca.html. Acesso em: 20 jan. 2021.

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

GIBBS, H. K. *et al.* Monitoring and estimating tropical forest carbon stocks: making REDD a reality. *Environmental Research Letters*, [S. l.], v. 2, n. 4, 5 dec. 2007. Acesso em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/2/4/045023>. Acesso em: 20 jan. 2021.

HOHENDORFF, R. O papel do consumidor na implementação do ODS n. 12. In: VIEIRA, L. K. (org.). *A proteção do consumidor e o consumo sustentável: a dimensão global e regional do consumo sustentável e as iniciativas nacionais*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – SCNT: séries históricas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explicita&utm_campaign=pib#evolucao-pib. Acesso em: 20 jan. 2021.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Global Warming of 1,5 °C: an IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. (Summary for Policemakers)*. Genève: IPCC, 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

JONAS, H. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

KASWAN, A. Sete princípios para uma adaptação equitativa aos efeitos das mudanças climáticas. In: FARBER, D. A.; CARVALHO, D. W. (orgs.). *Estudos aprofundados em Direito dos Desastres: interfaces comparadas*. Curitiba: Prismas, 2017.

KISS, A. Os Direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELA, M. D.; PLATIAU, A. F. B. (orgs.). *Princípio da precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LIEBELL, S. P. The text and context of “Enough and as Good”: John Locke as the Foundation of an Environmental Liberalism. *The University of Chicago Press Journals: Polity*, Chicago, Il, v. 43, n. 2, p. 210-241, apr. 2011. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1057/pol.2010.28>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MADURO, L.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. *Acordo Mercosul-União Europeia: impactos normativos/regulatórios no Mercosul*. Washington, D. C.: BID, 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/acordo-mercosul-uniao-europeia-impactos-normativosregulatorios-no-mercosul>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MERCOSUL. *Declaração de Ministros da Saúde do Mercosul e Estados Associados Relativa à Saúde e à Mudança Climática*. Montevídeu: Mercosul, 2018. Disponível em: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=47241-declaracao-de-ministros-da-saude-do-mercosul-e-estados-associados-relativa-a-saude-e-a-mudanca-climatica&category_slug=productos-informacion-otras-organizaciones-9888&Itemid=270&lang=en. Acesso em: 20 jan. 2021.

NOBRE, C. A. Mudanças climáticas globais: possíveis impactos nos ecossistemas do país. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, n. 12, p. 239-258. set. 2001. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/186/180. Acesso em: 20 jan. 2021.

NOBRE, C. A.; NOBRE, A. D. O balanço de carbono da Amazônia brasileira. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 81-90, maio/ago. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000200006. Acesso em: 20 jan. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. *Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de outubro de 2020, sobre a aplicação da política comercial comum: relatório anual 2018*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 07 out. 2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_PT.html. Acesso em: 20 jan. 2021.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. *Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas de Clima do Brasil: 1970-2019*. [S. l.]: SEEG, 2020a. Disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2020/11/OC_Relatorio-SEEG2020_final.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. *Nota técnica: impacto da pandemia de Covid-19 nas emissões de gases de efeito estufa no Brasil*. [S. l.]: SEEG,

2020b. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/OC_nota_tecnica_FINAL.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

SHINE, K. P. *et al.* *Climate change: The IPCC Scientific Assessment*. New York: Cambridge, 1990. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

STERN, N. *The economics of climate change: the Stern review*. Cambridge: Cambridge University, 2007.

UN – UNITED NATIONS. *United nations framework convention on climate change*. New York: United Nations, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

UN – UNITED NATIONS. *United Nations Guidelines for Consumer Protection*. Nova York; Genebra: United Nations, 2016. Disponível em: United Nations guidelines on consumer protection | UNCTAD. Acesso em: 20 jan. 2021.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Kyoto: UNFCCC, 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Paris Agreement*. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Acto Único Europeu. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, L 169. 29 jun. 1987. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>. Acesso em: 20 jan. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, C 364, 18 dez. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdão que Altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e Alguns Actos Relativos a Esses Tratados. *Jornal Oficial da União Europeia*,

Bruxelas, C 340, 11 nov. 1997. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>. Acesso em: 20 jan. 2021.

VAUDANO, M. Tout comprendre à l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur, *Le Monde*, [S. l.], 4 jul. 2019. Disponível em: https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/04/tout-comprendre-a-l-accord-geant-entre-l-europe-et-le-mercotur-en-quat-re-questions_5485252_3234.html. Acesso em: 20 jan. 2021.

VIEIRA, L. K. La elevación del “consumo sostenible” a la categoría de principio, en el Mercosur. In: ENGELMANN, W. (org.). *Sistema do Direito, novas tecnologias, globalização e o constitucionalismo contemporâneo: desafios e perspectivas*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2020.

VIEIRA, L. K.; BEN, G. V. Revisitando a “Guerra das Papeleiras”: um estudo sobre o direito ambiental do Mercosul. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 25, v. 99, p. 345-371, jul.-set. 2020.

WATTS, J. We must not barter the Amazon rainforest for burgers and steaks. *The Guardian*, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/commentisfree/2019/jul/02/barter-amazon-rainforest-burgers-steaks-brazil>. Acesso em: 20 jan. 2021.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. [S. l.]: WCED, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Artigo recebido em: 22/01/2021.

Artigo aceito em: 28/11/2021

Como citar este artigo (ABNT):

VIEIRA, L. K.; BEN, G. B. O futuro do Acordo Mercosul-União Europeia sob a ótica do desenvolvimento sustentável: uma análise a partir do cumprimento, pelo Brasil, das metas do Acordo de Paris. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 359-393, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2070>. Acesso em: dia mês. ano.

A (IN)EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DO ESPAÇO

Bruno Soeiro Vieira¹

Universidade da Amazônia (UNAMA)

RESUMO

É fundamental que a ordem urbana seja efetivada e consiga contribuir na construção de cidades (e metrópoles) mais sustentáveis, nas quais o direito à cidade torne-se uma realidade. Esta é a razão pela qual esta pesquisa visou identificar o grau de eficácia social (efetividade) dos instrumentos de estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental (EIV e EIA) pelos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém (RMB). Para tanto, como escolha metodológica, foi desenvolvida uma pesquisa empírica quali-quantitativa, partindo-se de uma pesquisa bibliográfica que visou contextualizar o objeto pesquisado, mas que também utilizou das técnicas de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos municipais, bem como, de questionários fechados no intuito de coletar dados e informações necessários à análise da temática e à construção da resposta do problema. Por consequência, a pesquisa demonstrou que mais da metade dos municípios integrantes da RMB aplicam (sempre em conjunto) os dois instrumentos pesquisados, apesar da aplicação pelas municipalidades demonstrar falta de uniformidade e carência de regulamentação jurídica.

Palavras-chave: eficácia social; efetividade; impacto ambiental; impacto de vizinhança; região metropolitana de Belém.

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito do Estado pela UNAMA. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Bacharel em Ciências Contábeis e em Ciências Jurídicas pela UFPA. Auditor Fiscal da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Belém (PA). Professor da Faculdade Integrada Brasil-Amazônia (FIBRA). Professor titular da Pós-Graduação *Stricto Sensu* I da UNAMA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0983-0310> / e-mail: bruno_vieira@yahoo.com.br

THE INEFFECTIVENESS OF INSTRUMENTS TO CONTROL THE USE AND OCCUPATION OF LAND AND SPACE

ABSTRACT

It is essential that the urban order is carried out and is able to contribute to the construction of more sustainable cities (and metropolises), in which the right to the city becomes a reality. This is the reason why this research aimed to identify the degree of social effectiveness of the instruments of previous studies of neighborhood impact and environmental impact (EIV and EIA) by the municipalities that make up the Metropolitan Region of Belém (RMB). Therefore, as a methodological choice, a qualitative and quantitative empirical research was developed, starting from a bibliographic research that aimed to contextualize the researched object, but which also used semi-structured interviews with municipal public agents, as well as closed questionnaires with to collect data and information necessary for the analysis of the theme and the construction of the problem response. As a consequence, the survey showed that more than half of the municipalities that are members of the RMB apply (always together) the two instruments surveyed, despite the application by the municipalities showing a lack of uniformity and a lack of legal regulation.

Keywords: *effectiveness; environmental impact;; metropolitan region of Belém; neighborhood impact, social effectiveness.*

INTRODUÇÃO

A tarefa de controle do uso e da ocupação do solo e do espaço dos municípios brasileiros deve ser considerada uma espécie de tarefa coletiva que *urge* e, inspirada no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11, deve ser considerada um mandamento a ser seguido por todas as municipalidades brasileiras no trato da política de desenvolvimento urbano e periurbano, sob pena de permitir que as cidades se tornem mais desiguais, mais caóticas e mais insustentáveis.

Para contribuir na execução dessa importante tarefa de política urbana, os municípios podem (no sentido de dever) aplicar diversos instrumentos de natureza urbano-ambiental, em especial, o Estudo de Impacto de Vizinha (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), componentes da “caixa de ferramentas” que é o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Desse modo, partindo-se do pressuposto que as normas jurídicas de natureza urbano-ambiental, para além da sua existência no plano normativo, precisam ser aplicadas concretamente para que os fins almejados pelos legisladores sejam alcançados, esta pesquisa propõe, a partir de recorte territorial (região metropolitana de Belém – RMB), identificar o grau de (in) efetividade do EIV e do EIA nos municípios que a compõe e, para tanto, tem como referência o seguinte problema norteador: Quais os municípios integrantes da região metropolitana aplicam os instrumentos do Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental?

Além da resposta ao problema que norteia o desenvolvimento desta pesquisa, objetiva-se: I – discorrer sobre a região metropolitana de Belém e sua importância econômica e socioambiental; II – analisar a efetividade das normas jurídicas de natureza urbano-ambiental; e III – identificar os pontos de convergência na forma como os municípios estão aplicando os instrumentos pesquisados, bem como, as situações que são únicas (incongruências); e IV – elencar as razões pelas quais os municípios pesquisados não estão aplicando os instrumentos pesquisados.

No que tange à metodologia, trata-se de uma pesquisa empírica em Direito, porém com forte apelo interdisciplinar, que partiu de uma pesquisa bibliográfica objetivando evidenciar o objeto pesquisado, mas que utilizou as técnicas de entrevistas semiestruturadas e de questionários (enviados por meio de ofício) como meios de obtenção das informações necessárias ao desenvolvimento e à resposta ao problema norteador de pesquisa. Registre-se que não se optou por visitas às sedes dos municípios, visto que a pesquisa foi desenvolvida em meio à pandemia da COVID-19.

Dessa maneira, na primeira seção a pesquisa abordou a temática inerente à RMB e à sustentabilidade interfederativa, visto que os instrumentos de comando e controle urbano-ambiental, apesar de serem aplicados no âmbito da autonomia municipal, se analisados em seu conjunto podem interferir sobremaneira na qualidade de vida de todos que habitam na mancha metropolitana.

Na sequência, a segunda seção da pesquisa enveredou pela questão da inefetividade das normas jurídicas relacionadas aos dois instrumentos em comento (EIV e EIA), a partir da lição sobre a eficácia jurídica e social.

Por sua vez, a última seção demonstrou e analisou dos dados empíricos coletados relacionados aos instrumentos do EIV e do EIA.

Desse modo, a pesquisa viabilizou um diagnóstico acerca da aplicação dos instrumentos de comando e controle pesquisados, evidenciando que mais de 50% dos municípios que compõem a RMB os aplicam na tarefa relacionada ao licenciamento de atividades e empreendimentos em seus territórios.

1 A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM E A SUSTENTABILIDADE INTERFEDERATIVA

Dada a sua localização geográfica, o *lócus* no qual foi erigida a cidade de Belém evidenciou uma enorme importância estratégica para consolidação do domínio territorial português na região Amazônica, pois no início do século XVII, a disputa da colonização das Américas pelas duas maiores potências da época (Portugal e Espanha) já configurava um embate de natureza geopolítica.

Foi em 12 de janeiro de 1616 que Francisco Caldeira Castelo Branco fundou oficialmente a cidade de Belém, lançando os alicerces da mesma no lugar hoje chamado de Forte do Castelo e que outrora foi nominado de Forte do Presépio, constituindo-se em uma fortificação situada estrategicamente no sul do estuário do Rio Amazonas e protegido do oceano; equipamento de defesa do domínio português que foi relevantíssimo à expansão lusitana ao norte do Brasil.

Feliz Lusitânia foi o primeiro nome de batismo da cidade, depois denominada de Santa Maria do Grão Pará e, ainda, posteriormente, Santa Maria de Belém do Grão Pará. Atualmente, a cidade de Belém do Pará como é mais conhecida, possui uma população estimada de 1.499.641 pessoas (IBGE, 2020), tornando-a uma cidade “milionária”, pois possui mais de um milhão de habitantes.

Ainda sobre a ocupação da região amazônica e, portanto, Belém (PA), Becker (2009, p. 24-25) enumera os elementos que ganharam destaque no longo período de formação da região, tais como: a) uma ocupação tardia que aconteceu impulsionada pela valorização momentânea de recursos naturais voltados ao mercado internacional; b) a importância geopolítica da região, visando, em última análise, controlar o território para garantir interesses econômicos, materializada com a construção de fortes em locais estratégicos e unidades administrativas ligadas ao governo central; e c) o choque de modelos de ocupação territorial. No entanto, foi o primeiro elemento que representou a região como espaço geográfico de fornecimento de recursos naturais, v.g., o “boom” da borracha.

Ratificando o primeiro dos elementos citados por Becker (2009), em especial, no que diz respeito ao fornecimento de recursos naturais voltados ao mercado internacional (momento em que o látex extraído na Amazônia era muito valorizado e cobiçado internacionalmente), segue o fragmento:

Em 1872, apenas três capitais brasileiras contavam com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro (274 972), Salvador (129 109) e Recife (116 671). Somente Belém (61 997) contava com mais de 50 mil residentes. São Paulo, então, tinha uma população de 31 385 pessoas (SANTOS, 2009, p. 23).

Logo, foi no contexto do “boom” da borracha, momento em que a Amazônia era (e ainda é em certa medida) um dos maiores “almoxarifados” do planeta exportando matéria-prima para a Europa, que se pode observar que o índice demográfico da cidade de Belém era bastante elevado, para tanto, basta comparar com o mesmo índice na cidade de São Paulo àquela altura (1872).

Logo, a cidade “quatrocentona”², há muito tem grande relevância na dinâmica do desenvolvimento socioespacial na Amazônia. No entanto, em que pese sua riqueza e sua importância para o país dada a sua vocação natural de liderança na região norte, fruto da sua posição geográfica, sua relevância econômica, histórica e cultural no contexto amazônico, afirma-se que Belém é uma cidade rica ou seria “milionária” em problemas urbano-ambientais, fruto de uma urbanização corporativa, fortemente vinculada aos interesses das empresas de grande porte, em especial dos agentes imobiliários.

Na mesma esteira da crítica ao modelo de “urbanização corporativa” (SANTOS, 2009), segundo Harvey (2015) a relação entre o capital e a produção do espaço urbano deve ser analisada visando a construção de um

² Belém foi fundada em 12 de janeiro de 1616.

novo paradigma de política de desenvolvimento das cidades (E por que não das metrópoles?) que seja capaz de garantir o direito à cidade a todos que nela habitam.

Dessa maneira, uma cidade cuja vinculação aos rios e demais cursos d'água era quase que total, a cidade a qual Eidorfe Moreira (1989) denominou de “ribeirinha” devido a sua relação íntima com as vias hidrográficas; com a abertura das estradas (rodovias) na Amazônia inaugurou-se um novo momento na dinâmica da economia da região, pois houve uma redefinição “não só do espaço regional como um todo, mas, e principalmente, os espaços urbanos da Amazônia. No caso de Belém, essa dinâmica marca também o seu processo de metropolização” (TRINDADE JR., 2016, p. 22).

No entanto, aqueles que se esforçam em estudar o fenômeno da governança interfederativa no Brasil, é fundamental que preste atenção ao ano de 1973, isto porque naquele ano foram criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, por força da Lei Complementar nº 14 (BRASIL, 1973), institucionalizando-se, inicialmente, nove regiões metropolitanas, dentre as quais, Belém. Naquele contexto histórico e político (auge da ditadura militar), a intenção primordial era a de se estabelecer uma integração do território brasileiro, visando estimular a inter-relação entre as distintas unidades político-administrativas, período no qual já se percebia que a sociedade tendia fortemente à concentração das pessoas nos grandes centros urbanos.

Assim, evidenciada a importância da cidade de Belém, sua mutação geográfica (cidade para metrópole) e o regramento federal no que tange à metropolização, registre-se que no âmbito do Estado do Pará – com fundamento no § 3º do Art. 23 da CF (BRASIL, 1988) e no § 2º do Art. 50 da Constituição Estadual (PARÁ, 1989) – foi somente em 1995, por meio da Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995), que foi institucionalizada a Região Metropolitana de Belém (RMB), constituída inicialmente pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara (Pará, 1995). Todavia, a Lei Complementar n. 072 (PARÁ, 2010), incorporou à RMB o município de Santa Izabel do Pará e, no ano seguinte, a Lei Complementar n. 076 (PARÁ, 2011) somou à RMB o município de Castanhal.

Após o surgimento formal da metrópole de Belém, a partir da força normativa das leis acima mencionadas, é necessário lembrar que o fenômeno da metropolização vai além do âmbito eminentemente jurídico,

materializando-se, sobretudo, em decorrência da “incorporação de cidades, vilas e povoados próximos de Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada” (TRINDADE JR., 2016, p. 22).

E é nesta metrópole fragmentada, dispersa, injusta e segregadora que a insustentabilidade torna-se visível, desde a dificuldade de acessar a rede de mobilidade urbana, passando pela deficiência considerável em gozar de um direito fundamental de todo ser humano que é o direito à água potável, bem como, a incapacidade do Estado em garantir o direito social à moradia a todos e outros itens (função sociais da cidade) que podem ser tidos como essenciais à sustentabilidade e garantia de bem-estar a seus habitantes, conforme expresso no Art. 182 da CF (BRASIL, 1988).

Sobre a metropolização e seus caracteres, é importante transcrever o seguinte fragmento:

A fase de metropolização foi marcada por ambiguidades. De um lado, temos, mais do que nunca, a consolidação de um modo de vida extremamente moderno, sofisticado e artificializado. De outro, temos o crescimento do baixo terciário, o déficit habitacional, a favelização acentuada, a insuficiência dos serviços e equipamentos urbanos etc (TRINDADE JR., 2016, p. 23).

Sendo assim, os aspectos contraditórios resultantes do paradigma atual de metropolização precisam ser analisados, mas, principalmente, enfrentados pelo poder público e a sociedade, desde o momento da concepção, da execução e da gestão de uma política de desenvolvimento urbano e metropolitano que seja diferente de tudo aquilo que foi realizado até esta quadra da história.

Evidencia-se, infelizmente, um padrão de urbanização metropolitano que é insustentável, pois existem duas fortes características associadas ao paradigma reinante de configuração das cidades que compõem a metrópole que são: a) apresentam componentes de “insustentabilidade” durante os processos de expansão e transformação da área urbana e da modernização dos espaços intraurbanos; b) proporcionam baixa qualidade de vida urbana a parcelas significativas da população (GROSTEIN, 2001, p. 14).

Na contramão da realidade existente na metrópole de Belém, o legislador federal entende que as cidades sustentáveis são aquelas que garantem “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura (*sic*) urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001). Logo, se na metrópole de Belém tais atributos inerentes às cidades sustentáveis não são garantidos a todos que nela habitam e a utilizam, conclui-se que se

trata de uma metrópole na qual a injustiça socioespacial está presente, mas, sobretudo, que se está diante de uma metrópole insustentável, conforme a definição contida no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Desse modo, a RMB é uma realidade materializada por meio da Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995) e demais leis que a alteraram, mas, também, pelo fato de ser um espaço geográfico contínuo no qual o fluxo e o refluxo de pessoas, bens e serviços ocorre de modo intenso. No entanto, deve-se registrar que nem sempre o espaço metropolizado é coincidente com a superfície da metrópole formalmente constituída pelas regras de direito.

No entanto, com relação ao município de Castanhal há questionamentos acerca da adequação da sua inclusão no rol dos municípios que compõe a RMB, pois sua “formação e seu crescimento não resultaram da dispersão dos espaços de assentamento da metrópole e, portanto, a cidade não se constitui como periferia da RMB” (RIBEIRO, 2016, p. 118). Ademais, Castanhal tem como característica marcante o fato de ser uma espécie de entroncamento de estradas federais e estaduais que se interligam à Belém, à costa atlântica (nordeste do Estado do Pará), bem como, à região sudeste do Pará e os estados de Tocantins e Maranhão. Logo, como cidade-média que está no centro de uma confluência de vias rodoviárias, exerce um papel destacado e distinto que gera essa inquietação sobre sua inclusão na RMB.

Sobre a composição da RMB de acordo com a Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995) e alterações seguintes, abaixo estão algumas características e indicadores dos municípios que compõem a RMB.

Percebe-se que, apesar dos municípios serem componentes de uma região metropolitana, muitos dos seus indicadores (em que pese os dados serem majoritariamente relativos ao ano de 2010) demonstram problemas sérios quanto ao acesso e à garantia de serviços urbanos fundamentais ao bem-estar dos seus habitantes e à concepção de pleno desenvolvimento e de cidades sustentáveis, ambos consagrados, na ordem urbano-ambiental³ vigente. Isto porque uma cidade que não consegue garantir o acesso contínuo (a todos que nela habitam) aos serviços daquilo que podemos denominar de “mínimo existencial urbano”, sem dúvida, deve ser considerada uma cidade injusta e insustentável, nas quais o direito à cidade ainda é uma

³ A ordem urbano-ambiental materializa-se no plexo normativo consolidado formado por: 1) o capítulo da política urbana na Constituição Federal (BRASIL, 1988); 2) o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001); 3) O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015); 4) a lei da Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981); 5) as resoluções do Conselho das Cidades (ConCidades); e 6) as milhares leis estaduais e municipais de natureza urbanística e ambiental.

Tabela 1 – Características e indicadores dos municípios da RMB.

	População estimada (2020)	Água/ esgotamento sanitário/coleta de lixo na RMB	Esgotamento sanitário adequado (2010)	Arborização de vias públicas (2010)	Urbanização de vias públicas (2010)	IDH-M* (2010)
Belém	1.499.641	69,16/94,53/93,55	67,9%	22,3%	36,1 %	0,746
Ananindeua	535.547	69,16/94,53/93,55	55,1%	10,5%	24%	0,718
Marituba	108.246	69,16/94,53/93,55	18,8%	18,5%	0,4 %	0,676
Benevides	63.768	69,16/94,53/93,55	17,4%	38%	0,9 %	0,665
S a n t a Bárbara do Pará	21.449	69,16/94,53/93,55	10,6%	11,8%	17,4 %	0,627
Santa Izabel do Pará	71.837	69,16/94,53/93,55	10,7%	19,9%	6,3 %	0,659
Castanhal	203.251	69,16/94,53/93,55	36,1%	16,9%	13,9 %	0,673

Fonte: adaptada de IBGE (2020) e FAPESPA (2018).

* Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, registre-se que este varia de 0 a 1. Quanto mais próximo o resultado de 1, melhor será o índice desenvolvimento humano do município, quanto mais próximo de 0, pior será.

utopia. Portanto, a reunião de municípios insustentáveis, decorrente do previsto na Lei Complementar n. 027 (PARÁ, 1995), gera uma metrópole insustentável.

Enfim, em uma região metropolitana que – até a presente data não dispõe de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)⁴ – dispõe dos péssimos indicadores de acesso aos serviços urbanos acima registrados, ganha destaque e relevância social as informações colhidas pelas diferentes pesquisas científicas, pois essas poderão servir aos gestores no momento de tomada de decisão e de alocação de recursos públicos.

2 A (IN) EFETIVIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS AO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E AO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

As normas constitucionais relacionadas à tutela do meio ambiente e mais detidamente, as normas que compõe a ordem urbano-ambiental não podem estar sujeitas à nenhum tipo de retórica ou narrativa falaciosa que alega concordar com a importância da pauta do desenvolvimento urbano e metropolitano, mas que, em verdade, não deseja que tal plexo normativo passe do plano da abstração legal para a dimensão fática (concretude/realidade). Dito de outro modo, o tipo de retórica que deve ser repudiado é aquele que visa obstaculizar que os conteúdos normativos relacionados à política do planejamento do desenvolvimento das cidades e metrópoles sejam postos em prática em favor da garantia do direito à cidade a todos.

Desse modo, o problema que norteia esta pesquisa diz respeito à análise da efetividade ou da inefetividade de dois instrumentos jurídicos de comando e controle urbano-ambiental, razão pela qual é necessário resgatar de modo sucinto o debate sobre a efetividade das normas jurídicas.

No entanto, faz-se necessário recuar para, a partir da lição de Silva (1998), refletir sobre a qualidade (atributo) da norma que é aplicável (aplicabilidade), ou seja, sobre as normas jurídicas que têm capacidade de produzir efeitos jurídicos, mas, sobretudo, acerca da efetividade.

Para avançar sobre esta questão, é necessário pontuar que existem dois tipos de eficácia da norma. A primeira é a *eficácia social*, que ocorre quando a norma é realmente obedecida e aplicada na íntegra, ou seja, é

⁴ Registre-se que a Lei n. 13.683 (BRASIL, 2018) revogou o dispositivo legal do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) que considerava crime de improbidade administrativa quando o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa deixasse de elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas.

aquilo que se denomina de *efetividade da norma*. Noutra banda, tem-se a *eficácia jurídica*, enquanto capacidade de atingir objetivos previamente escolhidos. Logo, a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir efeitos jurídicos, em maior ou menor grau, regulando situações, relações e comportamentos em sociedade. Portanto, quando há eficácia jurídica da norma, entende-se que esta é aplicável, exigível e executável (SILVA, 1998).

Em suma, alcançados os objetivos traçados pela norma jurídica, significará entender que a norma foi aplicada (eficácia jurídica) e que, portanto, ocorreu a efetividade da norma (eficácia social). Logo, são aspectos do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes, conforme ensina Silva (1998).

Ilustrando o ensinamento acima, transcreve-se o fragmento seguinte:

A eficácia jurídica consiste na aptidão da norma de produzir efeitos jurídicos quando invocada sua aplicação perante a autoridade competente. Por sua vez, a eficácia social diz respeito à espontaneidade dos indivíduos em agir conforme o disposto na norma. Assim, é possível afirmar que toda norma jurídica é juridicamente eficaz, embora possa não ser socialmente eficaz (LEITE, 2020, p. 23).

Sendo assim, considerando que é possível afirmar que existe um ordem jurídica urbano-ambiental consolidada, torna-se viável conectá-la com a teoria da efetividade jurídica e social das normas jurídicas com acima exposta. Assim, compreende-se que o plexo normativo relacionado à construção plena e sustentável das cidades, possui eficácia jurídica, porque está apto a produzir efeitos no momento em que vier a ser acionado objetivando a sua aplicação por parte dos gestores públicos no processo de tomada de decisão relativa às ações de política urbana e metropolitana. *Contrario sensu*, se as normas que compõem a ordem urbana, mesmo aptas a serem aplicadas, forem ignoradas, não vierem a ser aplicadas pela autoridade competente e, também, pelos agentes sociais que constroem e reconstroem o espaço urbano (CORRÊA, 2004, p. 12), infere-se que tais normas não possuem eficácia social e, por consequência, tal plexo normativo é inefetivo.

É possível asseverar que existem normas jurídicas municipais que exigem a elaboração do EIV e do EIA de maneira prévia ao licenciamento. Logo, são normas com eficácia jurídica e que ao serem aplicadas pela municipalidade, será possível dizer que são normas jurídicas efetivas (eficácia social). No entanto, acerca da inefetividade, duas hipóteses possíveis poderão ocorrer: 1^a) quando inexistem normas municipais

regulamentadoras que viabilizem a aplicação do EIV e do EIA, poder-se-á concluir que não haverá eficácia jurídica, nem tampouco eficácia social (efetividade); e 2ª) quando, mesmo existindo normas que viabilizem a eficácia jurídica (aplicabilidade), tais normas não são utilizadas (aplicadas) pela municipalidade, estar-se-á diante de um caso de não eficácia social (inefetividade).

Logo, a partir do entendimento doutrinário exposto anteriormente, bem como, do significado da palavra efetividade como sendo uma característica “de um ato processual que apresenta os efeitos desejados por ter sido plenamente cumprido ou executado” (EFETIVIDADE, 2020), torna-se viável afirmar que a ordem urbano-ambiental, nas duas hipóteses acima (inexistência de norma ou inaplicação da norma sobre EIV e EIA) é inefetiva; agredindo o plexo normativo fundado no valor desenvolvimento urbano sustentável.

3 OS INSTRUMENTOS DE EIV E DO EIA NO CONTEXTO DA METRÓPOLE DE BELÉM

Esta seção tratará dos dois instrumentos de comando e controle urbano-ambiental objetos desta pesquisa; estes que são de extrema relevância no controle e delineamento do processo de produção do espaço urbano e metropolitano.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) está previsto NA Constituição Federal (BRASIL, 1988), no capítulo destinado ao Meio Ambiente (Art. 225, § 1º, inciso IV). Já o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem fundamento no Art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao dispor que os municípios devem implementar uma política de desenvolvimento urbano que objetive ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sobre o EIV, faz-se necessário transcrever o fragmento seguinte:

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem o intuito de analisar e informar previamente à gestão municipal quanto às repercussões da implantação de empreendimentos e atividades impactantes, privadas ou públicas, em áreas urbanas, a partir da ótica da harmonia entre os interesses particulares e o interesse da coletividade de modo a:

- a) evitar desequilíbrios no crescimento das cidades;
- b) garantir condições mínimas de qualidade urbana; e
- c) zelar pela ordem urbanística e pelo uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado dos espaços urbanos (SCHVASRBERG *et al.*, 2016, p. 13).

Percebe-se claramente que, por ser um instrumento de caráter preventivo, o EIV visa evitar os possíveis impactos decorrentes da implantação de empreendimentos públicos ou privados, bem como, atividades econômicas degradadoras no solo do município. Trata-se de instrumento que permite que o poder público municipal analise e decida se deve autorizar (sem condições ou sob condicionantes) ou indeferir o licenciamento dos empreendimentos, harmonizando interesses envolvidos, mas, principalmente, privilegiando-se o interesse da coletividade, caso haja uma colisão entre os interesses privados e aqueles nitidamente difusos (da coletividade), típicos da teleologia impressa na ordem urbano-ambiental brasileira.

Assim, a ordem urbano-ambiental, materializada, sobretudo, no que dispõe o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), no qual estão dispostas as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano; diploma legal que fornece a base para a definição do uso normal da propriedade urbana, visando a ordenação e o controle do uso do solo e do espaço, coibindo a utilização inadequada/insustentável dos imóveis urbanos (seja em relação aos usos inconvenientes e/ou incompatíveis, ao parcelamento do solo, a edificação ou utilização que sejam excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana correspondente e a fragilização das áreas tombadas). Destarte, a partir deste raciocínio, a aplicação do EIV é plenamente justificável, constituindo, inclusive, uma forma de poder-dever da municipalidade utilizá-lo visando ordenar o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano de modo adequado, de acordo com as regras da política urbana.

No entanto, registre-se que é defeso à municipalidade utilizar o EIV, visando obstaculizar, impedir ou condicionar o livre exercício de atividade econômica alicerçando-se em interesses particulares, pois estes deverão ser resolvidos em outra seara. “Ademais, o exercício do direito de propriedade, só é legítimo e defensável se observadas as regras da normalidade que serão aferidas de acordo com os padrões locais e comuns de utilização do imóvel” (OLIVEIRA; ARAUJO JUNIOR, 2007, p. 1417).

Sobre a aplicação do EIV, faz-se necessário afirmar que são fundamentais os conceitos de: 1) impacto; e 2) vizinhança.

Assim, o conceito de impacto permite ter a clareza que toda e qualquer atividade é geradora de impacto (em diferentes gradientes) e que este poderá ser de naturezas diversas: ambiental, social, urbanístico, econômico etc. São as denominadas externalidades negativas decorrentes da implantação

de empreendimentos, v.g., poluição sonora e/ou ambiental, aumento do tráfego de veículos e de pessoas, descaracterização de áreas preservadas, aumento do valor venal dos imóveis (especulação imobiliária), diminuição da cobertura vegetal etc.

Noutra banda, para fins da aplicação do EIV, o conceito de vizinhança deve ser entendido como o conjunto de pessoas, atividades e edificações compreendidas em um mesmo trecho do tecido urbano que possa ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos. Contudo, a ideia de vizinhança precisa ser entendida de modo flexível, isso porque, se o assunto é um imóvel, a vizinhança deverá considerar os vizinhos imediatos, porém, se o assunto for transporte urbano, a ideia de vizinhança alcançará um raio maior e passará a ser composta pelas comunidades e áreas pelas quais este transporte percorrerá. Entretanto, caso o assunto seja abastecimento de água, a vizinhança poderá ser a totalidade da bacia hidrográfica territorialmente atendida (SCHVASRBERG *et al.*, 2016, p. 14).

Portanto, os dois conceitos (impacto e vizinhança) implicam-se simultaneamente, complementam-se e, por fim, viabilizam a definição da base territorial do EIV, a partir do porte e do tipo de empreendimento em análise, dos tipos e potenciais impactos e das características urbanísticas, socioeconômicas e socioespaciais do fragmento da mancha urbana na qual a atividade e/ou empreendimento poderá ser implantado.

Em relação ao segundo instrumento de comando e controle urbano-ambiental analisado nesta pesquisa (Estudo de Impacto Ambiental), registre-se, preliminarmente, que é cabível uma analogia do EIV com o EIA, pois ambos têm a mesma preocupação em relação à avaliação das alterações do meio ambiente urbano em função da instalação de empreendimentos e atividades. Destarte, tal entendimento mostrou-se verdadeiro ao longo da pesquisa, porque à medida que as informações sobre o EIV necessárias à pesquisa empírica eram coletadas, surgiram de modo natural as informações a respeito do EIA, evidenciando uma lógica da administração pública municipal quase que uniforme, na qual ocorre a aplicação conjunta dos citados instrumentos.

Sobre o EIA, o processo de licenciamento ambiental – fundamentado no Art. 225 da CF (BRASIL, 1988) –, tem como principais normas legais a Lei n. 6.938 (BRASIL, 1981); a Resolução CONAMA n. 001 (BRASIL, 1986), que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do EIA e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) nos processos de licenciamento ambiental, assim como, a Resolução n. 237 (BRASIL, 1997),

a qual definiu os procedimentos e os critérios, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente⁵ (BRASIL, 1981).

Sobre a ideia de licenciamento ambiental no Brasil relevante afirmar que este:

[...] antecede a própria Constituição Federal de 1988 – ele foi instituído pela Lei 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente. Contudo, a Constituição Federal recepcionou esta Lei, e inovou ao estabelecer a competência ambiental comum dos entes federativos, e elevou à condição de preceito constitucional a proteção e defesa do Meio Ambiente, bem como a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (BRASIL, 2009, p. 21).

Ademais, foi a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2001) que instituiu o CONAMA, este que no Art. 1º da Resolução n. 01 (BRASIL, 1986) definiu impacto ambiental como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

A partir deste ponto, demonstrar-se-á por meio de quadros os dados relativos aos citados instrumentos de comando e controle urbano-ambiental por parte dos municípios que compõem a RMB.

Dessa maneira, para uma primeira aproximação visando responder: Quais os municípios integrantes da região metropolitana aplicam os instrumentos do Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental? Faz-se necessário evidenciar o *corpus* da pesquisa, ou seja, o rol completo das normas jurídicas sobre o objeto pesquisado.

Portanto, foi a partir desse conjunto de normas que a pesquisa foi desenvolvida, somada a entrevistas semiestruturadas (por telefone) com agentes públicos que atuam na área de licenciamento e de controle ambiental dos municípios pesquisados. Ademais, outra técnica de coleta de informações foi a submissão de questionário indagando basicamente: 1) Além do Plano Diretor, quais as normas jurídicas (leis, decretos etc.) disciplinam a aplicação dos dois instrumentos pesquisados?; e 2) Quais são os mais importantes obstáculos que impedem a aplicação do EIV e do EIA pelo município?

⁵ Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

Quadro 1 – Quadro das normas jurídicas municipais analisadas

Município	Norma jurídica sobre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	Norma jurídica sobre Estudo de Impacto Ambiental (EIA)
Belém	Lei n. 8.655/08.	Lei n. 8.655/08.,
Ananindeua	Lei n. 2.237/06	Lei n. 2.237/06,
Marituba	- Lei n. 170/07 - Lei n. 306/14	Lei n. 170/07 Lei n. 306/14
Benevides	Lei n. 1.031/06	Lei n. 1.031/06
Santa Bárbara	Lei n. 091/2006, §§ 1º e 2º, do art. 12, alterados pela Lei n. 179/14	Lei n. 091/06, §§ 1º e 2º, do art. 12, alterados pela Lei n. 179/14
Santa Izabel	Lei n. 71/06	Lei n. 71/06
Castanhal	LC n. 01/19	LC n. 01/19

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 2 – Belém

Instrumento	Fundamento Normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. Dispensa lei específica para o EIV 3. Resolução CONSEMA n. 05/2012 	SIM	<p>1. Segundo o Plano Diretor de Belém, o EIV é instrumento da política municipal de meio ambiente e da política de planejamento do desenvolvimento urbano.</p> <p>2. O EIV foi instituído pelo próprio Plano Diretor como pode ser observado no Art. 185, não requerendo regulamentação posterior por meio de outro diploma legal.</p> <p>3. De acordo com o Plano Diretor, a aprovação dos empreendimentos de impacto não exclui a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto Ambiental e do respectivo relatório (EIA/RIMA), para empreendimentos e atividades dispostas no Anexo I, da Resolução nº 257, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).</p> <p>4. Contatou-se que existe fundamento legal para a aplicação dos dois instrumentos (EIV e EIA) pelo município de Belém.</p> <p>5. Foram realizadas duas entrevistas com técnicos da prefeitura que dominam o tema acerca do EIV e do EIA, sendo que um deles tem atuado nos últimos na área de licenciamento ambiental e urbanístico.</p> <p>6. O primeiro entrevistado afirmou que a concepção inicial idealizava a existência de um órgão de licenciamento independente, composto por representantes da Secretaria de Urbanismo (SEURB), Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), Superintendência de Mobilidade Urbana (SEMOMB), Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), Secretaria Municipal de Saneamento (SESAN) e da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), cuja função seria analisar projetos com potencial geração de impacto urbano-ambiental. Entretanto, afirmou que a Central de Análise de Projetos (CAP) acabou sendo instalada na SEURB, fato que dificultou o seu funcionamento.</p> <p>7. Afirmou também que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) estava revendo alguns dispositivos do Termo de Referência relativo a aplicação do EIV, mas desconhece que tais mudanças tenham sido analisadas pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMA).</p> <p>8. O técnico entrevistado também disse que o EIV vem sendo aplicado, porém muito precariamente, devido à falta de capacitação dos técnicos envolvidos na equipe de análise e que a prova da carência de capacitação seriam as aprovações de projetos sem a exigência das necessárias medidas mitigadoras/compensatórias.</p> <p>9. O segundo entrevistado por atuar diretamente na CAP trouxe informações mais robustas. Primeiramente afirmou que não há regulamentação acerca do EIV (nenhum decreto ou qualquer ato normativo), mas que o Ministério Público entende ser desnecessária tal regulamentação, visto que o plano diretor já instituiu o EIV. (Diga-se de passagem, que o entendimento do pesquisador é o mesmo do Ministério Público).</p> <p>10. Disse também que a SEMMA, por meio da Resolução/CONSEMA n. 005, de 18 de outubro de 2012, passou a exigir o EIV.</p> <p>11. Informou que a análise do EIV, na prática, para efeito de licenciamento acaba não sendo conjunta pela CAP.</p> <p>12. Contudo afirmou que os técnicos do CAP atuam discricionariamente no exercício de suas funções vinculadas ao licenciamento, elaborando termo de referência específico ao caso em concreto e entregando ao solicitante do empreendimento. Demonstrando que não um modelo ou uma regra geral a guiar a execução dos trabalhos.</p> <p>13. Também afirmou que não há audiência pública que oriente a aplicação do EIV, mas que a CAP está elaborando minuta de decreto que regulamente o EIV, inclusive para regular as audiências públicas (informação que coincide parcialmente com aquilo que informou o outro entrevistado sobre a elaboração de instrumento regulamentador para aplicação do EIV).</p> <p>14. Outra afirmação confirma a falta de um procedimento padrão (de uma norma regulamentadora específica) na aplicação do EIV, porque segundo o entrevistado, o EIV é aplicado quando o Ministério Público ou os gestores superiores pedem e que, em tais casos, a responsabilidade fica sempre com a SEMMA.</p> <p>15. Sobre a compensação urbanística (medidas mitigadoras) tal como a primeira entrevista, o técnico afirma que no processo de licenciamento e da aplicação do EIV não há exigência de adoção de medidas de compensação urbanística.</p>
EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. PNMA e resoluções do CONAMA 	SIM	<p>1. Sobre a aplicação do EIA, o segundo entrevistado afirma que como não existem regulamentos, a legislação municipal se refere apenas ao EIA/RIMA que em Belém é denominado de Estudo Ambiental Prévio (EAP) e que os agentes públicos que atuam na CAP notificam o requerente e emitem termos de referência específico para o objeto do requerimento, ratificando outra afirmação do mesmo entrevistado no sentido de haver uma margem considerável de discricionariedade na condução do processo de licenciamento.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Na sequência, os quadros demonstram o que ficou patente em cada município.

Quadro 3 – Ananindeua

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. Requer lei específica para o EIV 	SIM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segundo o Plano Diretor, o EIV só poderá ser aplicado após a aprovação de lei municipal específica. 2. Em entrevista com um agente público responsável pela área de licenciamento urbano-ambiental, obtivemos a informação que a norma jurídica que guia as ações de licenciamento é a Lei n. 2.480/2011 (Código de Obras) 3. E de acordo com o Art. 222 do Código de Obras, o processo de aprovação e licenciamento de projetos e obras de edificação destinada a comércio varejista deverão ser instruídos do EIV 4. Restaram, porém, questionamentos importantes que, apesar do esforço da pesquisa, não se obteve êxito em respondê-los, tais como: <ol style="list-style-type: none"> a) Existe lei municipal específica que disponha que defina os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão da elaboração de um estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)? b) Se não existir a lei específica conforme determina o Art. 142 do Plano Diretor, o município de Ananindeua na tarefa de licenciar utiliza apenas o Código de Obras (Lei n. 2.480)?
EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. PNMA e resoluções CONAMA 	SIM	<ol style="list-style-type: none"> 1. Em entrevista com o Secretário de Meio Ambiente, ficou claro que o EIA que não é exigido em todos os empreendimentos, ou seja, são solicitados apenas quando a atividade/empreendimento apresenta potencial de degradação mais elevado. Nos demais casos, nos quais o impacto é menor, são solicitados outros estudos, tais como: estudo ambiental prévio, laudo de ruído, laudo de poluição atmosférica, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, plano de gerenciamento de saúde, plano de afugentamento de fauna e flora, estudo de levantamento florístico. Todavia, deixou claro que cada caso requer análise distinta e que cada técnico analisa de modo diferente; existindo um padrão mínimo de documentos apresentados (<i>check-list</i>). 2. Em relação ao EIA, o Plano Diretor deixa patente que a aplicação dele poderá ocorrer, devendo observar a legislação federal e resoluções do CONAMA.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 4 – Marituba

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. Requer lei específica para o EIV 3. Requer depart. específico 	SIM	<p>Considerações sobre o instrumento pesquisado</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De acordo com o Plano Diretor um departamento específico licenciará empreendimentos por meio Plano de Controle Ambiental Preliminar, EIA, EIV que será criado; 2. Quando houver impacto ambiental (devido a alterações das características urbanas do entorno), os empreendimentos e as atividades especificados em lei municipal, estarão sujeitos à avaliação do EIV. 3. Em resposta à ofício enviado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Chefe de Gabinete da SEMMA afirma que o município aplica os dois instrumentos pesquisados, mas que é mais comum a utilização do Plano de Controle Ambiental, tendo em visto o pequeno e médio porte das atividades instaladas naquele município. De modo distinto, as atividades e empreendimentos de maior potencial de degradação ambiental são, em quase sua totalidade, licenciados pela Secretaria de Estado e Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). 4. A Lei n. 306/2014 que o município alega regular o licenciamento (EIV e EIA), não detalha qual o potencial de impacto ambiental dos empreendimentos e das atividades. 5. Apesar do esforço em obter todas as informações ao desenvolvimento da pesquisa, alguns questionamentos importantes ficaram sem as respostas necessárias, tais como: 6. Este departamento específico competente para atender as demandas de planejamento e controle do meio ambiente? 7. Existe lei especificando o potencial de impacto ambiental dos empreendimentos e das atividades (Art. 89 do Plano Diretor)?
EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. Lei n. 306/2014 	SIM	<ol style="list-style-type: none"> 1. De acordo com a Chefe de Gabinete da SEMMA (em resposta ao ofício enviado), o município aplica o EIA de acordo com o disposto na Lei n. 306/2014. 2. Entretanto, a citada norma jurídica menciona de modo superficial, sem detalhes sobre quais atividades ou empreendimentos são obrigados a elaborar o EIA e demais aspectos.

Quadro 5 – Benevides

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV	<ol style="list-style-type: none"> Previsão no Plano Diretor Requer lei específica para o EIV 	SIM	<ol style="list-style-type: none"> De acordo com o plano diretor municipal de Benevides, os empreendimentos que causarem grande impacto urbanístico e ambiental, definidos no mesmo plano diretor (art. 105), terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. A Consulta de Viabilidade de todas as atividades econômicas a serem instaladas no Município de Benevides, deverão ser orientadas pelo zoneamento de uso e ocupação do solo, devendo obedecer às normativas e orientações quanto aos usos de geradores de impacto de vizinhança e ao Plano Diretor do Município. Existe a necessidade de lei específica que definirá quais os empreendimentos e atividades deverão elaborar o EIV. A partir do Inquérito Civil SIMP n. 000506-03612016, o Ministério Público do Estado do Pará em Benevides promoveu a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Sr. Ronie Rufino da Silva (Prefeito) e com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (SEMMAAT), visando a Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo Município de Benevides, no qual há a obrigação de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Depreende-se, portanto, que apesar do pesquisador não ter conseguido obter sucesso na entrevista e no questionário, pode-se concluir que o município de Benevides aplica o EIV, visto existirem normas que, aparentemente, dão sustentação jurídica à aplicação do instrumento, bem como, comprovação fática por meio do TAC citado que o EIV está sendo aplicado por aquele município. Todavia, resta a dúvida se a exigência do EIV se dá sempre que uma das atividades elencadas no Art. 105 do Plano Diretor necessitar de licenciamento ou se a exigência do EIV ocorre de modo pontual como foi o caso do objeto do TAC mencionado anteriormente. Essa dúvida não pode ser sanada devido a ausência de resposta por parte dos agentes públicos daquele município.
EIA	<ol style="list-style-type: none"> Previsão no Plano Diretor PNMA e resoluções do CONAMA 	SIM	<ol style="list-style-type: none"> Quanto ao EIA, o plano diretor deixa claro que o citado instrumento será obrigatório quando da implementação do programa de produção da habitação de interesse social. Ademais, o Art. 134 dispõe que a elaboração do EIV não substitui o licenciamento ambiental requerido nos termos da legislação ambiental, subentendendo-se que se trata da legislação da PNMA e resoluções do CONAMA. Portanto, apesar das poucas informações extraídas dos agentes públicos consultados, conclui-se que o EIA é aplicado pelo município de Benevides.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 6 – Santa Bárbara do Pará

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV e EIA	Previsão no Plano Diretor	Sem informações suficientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Por mais de uma dezena de vezes, o pesquisador tentou contactar com a prefeitura e com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, mas infelizmente não obteve êxito. 2. Além disso, enviou email à corregedoria daquele município, mas até a presente data não obteve nenhuma resposta.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 7 – Santa Izabel do Pará

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV e EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. Requer lei específica para o EIV 	Sem informações suficientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Por algumas vezes, o pesquisador tentou obter os dados e informações necessárias por telefone. Todavia, foi sugerido que tais perguntas fossem formalizadas. 2. Razão pela qual, foram enviados dois ofícios, ambos endereçados ao Secretário Municipal de Finanças, Sr. Jorge Antônio Santos Bittencourt, contudo, os mesmos não foram respondidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 8 – Castanhal

Instrumento	Fundamento normativo	Efetividade	Considerações sobre o instrumento pesquisado
EIV e EIA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Previsão no Plano Diretor 2. Requer lei específica para o EIV 	NÃO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Logo no primeiro contato telefônico com a responsável pela secretaria municipal de planejamento de Castanhal, o pesquisador foi informado que aquela municipalidade não aplica os dois instrumentos pesquisados. 2. Indagada sobre as razões, informou ao pesquisador que o município não possui ainda estrutura técnica para aplicar os instrumentos. Mas que é uma meta aplicá-los tão logo seja possível.

Fonte: elaborado pelo autor.

Dos quadros acima, extrai-se a síntese da pesquisa que tenta evidenciar convergências na aplicação dos instrumentos, mas também, aquelas situações que são únicas e que podem indicar um caminho a ser seguido ou um modo de execução do licenciamento que deve ser evitado pelas municipalidades, conforme abaixo:

- a) Em todas as leis dos planos diretores dos municípios que compõem a metrópole de Belém existe a previsão da adoção dos instrumentos do EIV e do EIA;
- b) As previsões normativas sempre os trazem em conjunto, como se fossem instrumentos que não podem prescindir um do outro. Portanto, aparentemente os legisladores municipais entendem que tais instrumentos de comando e controle do uso e ocupação do solo são relevantes à sustentabilidade urbano-ambiental;
- c) Dos sete municípios pesquisados, de acordo com os respectivos planos diretores, cinco precisam editar lei específica destinada a regulamentar o EIV, evidenciando que, apesar da aparente valorização do EIV, os legisladores não se esforçam para ver sua aplicação com todo o potencial que o citado instrumento possui;
- d) Apenas o plano diretor de Belém prescinde de norma regulamentadora para aplicação do EIV. Portanto, em Belém, pode-se afirmar que o citado instrumento é autoaplicável. No entanto, segundo relato de um dos técnicos entrevistados, a falta de normas jurídicas que detalhem a aplicação, permite que haja discricionariedade na execução do licenciamento, pois são elaborados termos de referências específicos para cada caso em concreto;
- e) De modo único na pesquisa, o município de Marituba, de acordo com o plano diretor, além da necessidade de lei específica, deverá existir um departamento específico com competência para licenciar atividades e empreendimentos por meio Plano de Controle Ambiental Preliminar, EIA ou EIV;
- f) Dos quatro municípios identificados como aqueles que aplicam o EIV, três (Ananindeua, Marituba e Benevides) exigem a elaboração do EIV com fundamento apenas na norma geral que consta nos planos diretores municipais, ensejando, ao ver do pesquisador, uma margem de discricionariedade bem elevada, afinal, sem regras regulamentadoras específicas, resta a subjetividade do agente público no momento do licenciamento das atividades e dos empreendimentos;
- g) Dentre os municípios pesquisados, causou surpresa constatar que

Castanhal, apesar da sua importância econômica (conforme dito anteriormente), não estar aplicando os instrumentos do EIV e do EIA, em especial, com a justificativa que aquele município não dispõe de estrutura necessária; e

- h) Quanto ao EIA, observou-se que os quatro municípios que o aplicam, utilizam como fundamento básico a lei da PNMA e as resoluções do CONAMA.

CONCLUSÕES

Em uma metrópole com graves questões de natureza urbano-ambiental que aperfeiçoam a insustentabilidade nas cidades que a compõem, bem como, obstaculizam o direito à cidade aos seus habitantes, torna-se imperioso que a ordem urbana seja aplicada, efetividade, tenha eficácia social, enfim, seja útil à regulação do uso e ocupação do solo e do espaço das cidades.

Visando aferir a efetividade dos importantes instrumentos de comando e controle urbanístico selecionados (EIV e EIA), esta pesquisa alcançou parcialmente seus objetivos, ou seja, discorreu sobre a região metropolitana de Belém e sua importância econômica e socioambiental, analisou a temática relativa à efetividade (eficácia social) das normas jurídicas em matéria de licenciamento prévio, demonstrou aqueles municípios que estão aplicando os instrumentos pesquisados, bem como, as uniformidades e as incoerências no modo de aplicá-los, e, por fim, identificou algumas razões pelas quais os instrumentos não estão sendo aplicados.

Sendo assim, a obtenção de todos os dados e informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa não foi possível, pois, apesar da insistência do pesquisador, alguns representantes das municipalidades pesquisadas ignoraram por completo as solicitações, dentre os quais estão os municípios de Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará. Portanto, em relação a eles não foi possível avaliar se há ou não efetividade dos instrumentos pesquisados.

Entretanto, em relação aos demais municípios da RMB foi possível coletar as informações e dados, viabilizando-se que o problema de pesquisa fosse respondido parcialmente, permitindo-se ter clareza que quatro dos sete municípios aplicam o EIV e o EIA, alguns de modo precário, com regulamentação jurídica inexistente e alto grau de discricionariedade que, em última análise, pode levar ao não atingimento das potencialidades urbanísticas que os instrumentos prometem.

Enfim, as conclusões obtidas com esta pesquisa abre espaço a outras iniciativas acadêmicas que tentem identificar quais as atividades e empreendimentos, devido ao potencial de impacto ao meio urbano, são preponderantemente obrigados a apresentar os estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental ou, ainda, quais os requisitos exigidos pelos municípios durante o processo de análise do EIV e de EIA. São questões que ficaram sem resposta porque não estavam inseridas no problema e nos objetivos da pesquisa previamente definidos, mas que devem ser respondidas por outras pesquisas científicas.

REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do II milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BELÉM. Secretaria de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. *Região Metropolitana de Belém*. Belém: SEGEP, 2020. Disponível em: <https://anuario.belem.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Regiao-Metropolitana.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *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: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: MMA, 1986. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_1986_001.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997*. Brasília, DF: MMA, 1997. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 15 ago. 2020

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Belém: Panorama*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/belem/panorama>. Acesso em: 2 out. 2020.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2004.

EFETIVIDADE. In: *Michaelis – Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efetividade>. Acesso em: 8 out. 2020.

GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1. p. 13-19, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/mRWNMjWxbhGqfvZJkrdryDG/?lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2021.

GUIMARÃES JR., J. L. Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 6, n. 23, p. 110-124, jul./set. 2001.

HARVEY, D. *Paris, capital da modernidade*. São Paulo: Boitempo, 2015.

LEITE, G. S. *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020.

MOREIRA, E. *Belém e sua expressão geográfica*. Belém: UFPA, 1966. Disponível em: <https://ufpadoisponzero.wordpress.com/2013/01/29/belem-e-sua-expressao-geografica/>. Acesso em: 6 out. 2020.

OLIVEIRA, C. A.; ARAUJO JUNIOR, M. E. O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de política pública urbana. In: XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15, Manaus, 2006. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi, 2006. p. 1408-1425. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_alves_de_oliveira.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Lei Complementar n. 027, de 19 de outubro de 1995*. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1995. Disponível em: <http://fnembrasil.org/wp-content/uploads/2017/10/RM-BELEM-LEI-COMPLEMENTAR-027.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.

PARÁ. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas. *Mapa da exclusão social do Pará*. Belém: FAPESPA. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/1959.pdf?id=1566921874>. Acesso em: 11 out 2020.

PEREIRA, I. S. O.; LIMA, P. C. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais [...]*. Belo Horizonte: ANPUR, 2007. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1215/1198>. Acesso em: 24 out. 2021.

RIBEIRO, W. O. Entre a metrópole e a cidade média: a complexidade das interações espaciais e das dinâmicas de centralidade da cidade de Castanhal no nordeste paraense. *GEOUSP Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 115-129, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/96710>. Acesso em: 25 out. 2021.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

SCHVASRBERG, B. *et al. Estudo de impacto de vizinhança: caderno técnico de regulamentação e implementação*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2016.

SILVA, J. A. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

TRINDADE JR., S. C. *Formação metropolitana de Belém (1960-1997)*. Belém: Paka-Tatu, 2016.

Artigo recebido em: 10/11/2020.

Artigo aceito em: 19/11/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

VIEIRA, B. S. A (in)efetividade dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e do espaço. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 395-423, set./dez. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2011>. 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 exigência 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. *Ensaio 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.