



DIÁLOGO ACI

Diálogo Ambiental
Constitucional Internacional

RECURSOS ENERGÉTICOS E SOBERANIA

UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR
(BRASIL, ESPANHA E ITÁLIA)

Coordenadores

Jorge Miranda

Carla Amado Gomes

Fernando González Botija

Organizadores

Bleine Queiroz Caúla

Luciano Bezerra Furtado

Thales Catunda

 **a nuvem**
editora e eventos

VOLUME
24



DIÁLOGO ACI

Diálogo Ambiental
Constitucional Internacional

VOLUME

24

RECURSOS ENERGÉTICOS E SOBERANIA

UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR
(BRASIL, ESPANHA E ITÁLIA)

Coordenadores

Jorge Miranda

Carla Amado Gomes

Fernando González Botija

Organizadores

Bleine Queiroz Caúla

Luciano Bezerra Furtado

Thales Catunda



DIÁLOGO ACI

Diálogo Ambiental
Constitucional Internacional

VOLUME
24

RECURSOS ENERGÉTICOS E SOBERANIA

UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR
(BRASIL, ESPANHA E ITÁLIA)

Copyright © 2025 by Bleine Queiroz Caúla
Luciano Furtado
Thales Catunda

Categoria: Direito Ambiental

Revisão gramatical: Andressa Freire
Revisão da ABNT: Bleine Queiroz Caúla

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

Dialógo ambiental, constitucional internacional : recursos energéticos e soberania : uma perspectiva interdisciplinar (Brasil, Espanha e Itália) : volume 24 / organizadores Bleine Queiroz Caúla, Luciano Furtado, Thales Catunda ; coordenadores Jorge Miranda, Carla Amado Gomes, Fernando González Botija. -- Fortaleza, CE : A Nuvem Eventos Criativos, 2025.

Vários colaboradores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-995419-3-3

1. Direito ambiental 2. Direito comparado 3. Direito constitucional 4. Direito internacional 5. Interdisciplinaridade 6. Meio ambiente - Leis e legislação - Brasil 7. Recursos energéticos I. Caúla, Bleine Queiroz. II. Furtado, Luciano. III. Catunda, Thales. IV. Miranda, Jorge. V. Gomes, Carla Amado. VI. Botija, Fernando González.
25-259113 CDU-349.6

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito ambiental 349.6

Ficha catalográfica elaborada por Aline Grazielle Benitez CRB-1: 3129

Comissão Científica

- Ângela Issa Haonat – UFT
Ana Maria D'Ávila Lopes – Universidade de Fortaleza
Ana Paula Araújo de Holanda – Universidade de Fortaleza
Anna Ciammariconi – Università degli Studi di Teramo
André Leite – Universidade de Vilnius
Beatriz Souza Costa – ESDHC
Bleine Queiroz Caúla – Universidade de Fortaleza
Bruna Souza Paula – Universidade de Lisboa
Carla Amado Gomes – Universidade de Lisboa
César Barros Leal – UFC
Claudia do Amaral Furquim – IDEM
Dayse Braga Martins – Universidade de Fortaleza
Délton Winter de Carvalho – UNISINOS
Elvira Domínguez-Redondo – Middlesex University
Fernando González Botija – Universidade Complutense de Madrid
Francisco Lisboa Rodrigues – FATENE
Horácio Wanderlei Rodrigues – UFSC
Jefferson Aparecido Dias – UNIMAR
João Pedro Oliveira de Miranda – Universidade de Lisboa
Jorge Miranda – Universidade de Lisboa
Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa – UniAteneu
Katherinne de Macedo Maciel Mihaliuc – Universidade de Fortaleza
Leonel Severo Rocha – UNISINOS
Marcelo Ribeiro Uchoa – Universidade de Fortaleza
Marco Villas Boas – ESMAT
Martonio Mont'Alverne Barreto Lima – Universidade de Fortaleza
Orides Mezzaroba – UFSC
Paulo Affonso Leme Machado – Promotor de Justiça no MPSP
Paulo de Bessa Antunes – UNIRIO
Roberta Teles – Universidade de Fortaleza
Rodrigo Martiniano Ayres Lins – ABRADep
Rômulo Guilherme Leitão – Universidade de Fortaleza
Rubén Miranda Gonçalves – Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Susana Borràs Pentinat – Universitat Rovira i Virgili
Valério de Oliveira Mazzuoli – UFMT
Valter Moura do Carmo – ESMAT
Wagner Menezes – USP

Coordenadores

Jorge Miranda

Licenciado em Direito (1963) e Doutor em Ciências Jurídico-Políticas (1979), é Professor Catedrático das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa. Nas duas Faculdades já exerceu a regência de todas as disciplinas do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas, mantendo hoje a seu cargo nas disciplinas de Direito Constitucional e Direitos Fundamentais. Também na Faculdade de Direito de Lisboa, exerceu funções como Presidente do Conselho Científico (1988-1990 e 2004-2007) e Presidente do Conselho Directivo (1991-2001). Integrou ainda Comissão Científica da Escola de Direito da Universidade do Minho (1973-2005) e coordenou a licenciatura em Direito da Universidade Católica Portuguesa (1983-1989). Eleito nas listas do Partido Popular Democrático, foi deputado à Assembleia Constituinte (1975-1976), tendo tido um papel importante na feitura da Constituição da República Portuguesa, de 1976. A sua colaboração estendeu-se também à elaboração das Constituições de São Tomé e Príncipe (1990), de Moçambique (1990), da Guiné-Bissau (1991) e de Timor-Leste (2001). Foi Membro da Comissão Constitucional (1976-1980), órgão precursor do atual Tribunal Constitucional. É Doutor Honoris Causa em Direito, pela Universidade de Pau (França, 1996), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Brasil, 2000), Universidade Católica de Lovaina (Bélgica, 2003) e pela Universidade do Porto (2005). Presidente Honorário Vitalício do Instituto Luso Brasileiro de Direito Público.

Carla Amado Gomes

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (Porto). Foi Vice-Presidente do Instituto da Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito de Lisboa (2006-2014). Foi Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (2007-2013). Foi assessora no Tribunal Constitucional (1998/1999). Lecciona cursos de Mestrado e Pós-Graduação em Direito do Ambiente, Direito Administrativo e Direito da Energia em Angola, Moçambique e Brasil. Colabora regularmente em acções de formação no Centro de Estudos Judiciários.

Fernando Gozález Botija

Catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Director de la sección departamental en dicha Facultad del Departamento de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho. Ha sido miembro del Comité antidopaje de la Agencia Estatal Española de Lucha contra el Dopaje. Ha sido profesor de diversos masters y cursos universitarios sobre Derecho del Medio Ambiente y la Seguridad Pública. Es autor de una amplia bibliografía sobre diversos temas de Derecho administrativo (urbanismo, medio ambiente, nuevas tecnologías, Derecho agrario, etc). Es Director del Grupo de Investigación complutense GIESA-Biolaw.

Organizadores

Bleine Queiroz Caúla

Pós-Graduada em Direito – PPGD da UNIFOR. Doutora em Direito – linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universitat Rovira i Virgili, Tarragona – Catalunha, Espanha), reconhecido pela Universidade de Marília – UNIMAR (2021). Professora Assistente da Universidade de Fortaleza – Curso de Graduação em Direito. Líder do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (cadastrado no CNPq e vinculado à Universidade de Fortaleza). Editora dos volumes 1 a 25 da obra Diálogo ACI. Pesquisadora do Grupo Transdisciplinar de Estudos e Pesquisas Institucionais – GTeia (Universidade Federal do Ceará). Coordenadora Acadêmica do CONCEDE. Mediadora e Conciliadora do CNJ. Advogada agraciada com o V Prêmio Innovare, 2008. Principais obras publicadas: Direito Constitucional Ambiental – aplicabilidade, conflitos e diálogo; O Direito Constitucional e a Independência dos Tribunais Brasileiros e Portugueses: aspectos relevantes; Direitos Fundamentais: uma perspectiva de futuro; O direito administrativo na perspectiva luso-brasileira; A Lacuna entre o Direito e a Gestão do Ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais; Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. E-mail: bleinequeiroz@yahoo.com.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.

Luciano Furtado

Professor da Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Exerce o cargo de analista judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, assessor de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Eleitoral, sistema eleitoral e partidário, atuando ainda nos seguintes temas: organização judiciária, processo penal, direito penal, organização judiciária do Estado do Ceará e regimento interno do TJCE.

Thales Catunda de Castro

Advogado. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1999). Especialização em Direito e Processo Tributário pela Universidade de Fortaleza (2002). Mestrado em Ciências Políticas pela Universidade de Lisboa (2020).

Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional (Cadastrado no CNPq vinculado à UNIFOR)

DÍÁLOGO AMBIENTAL

Linha de Pesquisa: Meio Ambiente, Economia e Revolução Verde -
Coordenadoras: Bleine Queiroz, Ângela Issa Haonat e Paula Santos
Vieira

DÍÁLOGO CONSTITUCIONAL

Linhas de Pesquisa:

1) Direito Constitucional e suas múltiplas interfaces: a Constituição
Federal em construção - Coordenador: Francisco Lisboa Rodrigues

2) Democracia, transparência, informação e participação -
Coordenadora: Bleine Queiroz Caúla

3) Teoria Política, Direito Eleitoral e Sistema de Justiça Eleitoral -
Coordenadores: Rodrigo Martiniano Lins, Bleine Queiroz Caúla e Júlia
Maia de Meneses Rocha de Sousa

4) A Influência da Sociologia nos movimentos em rede - Coordenadora:
Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa

5) Acesso à Justiça e Sistemas Multiportas - Coordenadora: Dayse
Braga Martins

DÍÁLOGO INTERNACIONAL

Linhas de Pesquisa:

1) Sistema Interamericano de Direitos Humanos - Coordenadora:
Marrielle Maia Alves Ferreira

2) Direito Internacional Público e Privado - Coordenadora: Andrine
Oliveira Nunes

Autores Pesquisadores

Adriano Fernandes Ferreira
Aline Pernas Ferreira
Alexandra Barbosa de Godoy Corrêa
Ana Carla Bliacheriene
Bleine Queiroz Caúla
Carolina Soares Hissa
Catharina Orbage de Britto Taquary Berino
Claudia Ribeiro Pereira Nunes
Daniela Zago Gonçalves da Cunda
Dayane Nayara Alves Colaço
Douglas Lacerda de Oliveira
Emanuele Staffieri
Eneida Orbage de Britto Taquary
Flávio Herbert Sampaio Benevides
Houssine Sraidi
Jéssica Teles de Almeida
Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa
Karen Margherite Trompieri Sampaio
Karla Ximena Cáceres Bustamante
Kleilson Frota Sales Mota
Leda Mourão Domingos
Manuela Hortêncio Batista
Monica Ataides Batista
Murilo Seri Fagundes
Patrícia Fortes Attademo Ferreira
Paula Santos Vieira
Rosalda Pinheiro
Sarah Passos Brasil
Sócrates Oliveira Costa
Susana de Miranda Pires
Talita de Jesus Correia
Thiago Lucas de Lima Lino
Victor Renan de Lima

Presentazione dei lavori del *Grupo de Pesquisa* sul tema “PNRR-Next Generation EU”

Anna Ciammariconi*

I contributi che seguono costituiscono l’esito delle ricerche e degli approfondimenti svolti nell’ambito del gruppo di ricerca (*Grupo de Pesquisa*) dedicato al tema “PNRR-Next Generation EU” che ho avuto il piacere ed il privilegio di coordinare, sotto l’egida del *Diálogo Ambiental Constitucional Internacional*.

In particolare, la scelta del tema è stata giustificata da una serie di ragioni: l’attualità delle misure di rilancio e di ripresa post-Covid; la possibilità di osservare l’argomento da molteplici prospettive; la stretta connessione con le inclinazioni del *Diálogo*, volto a valorizzare il confronto interdisciplinare tra cultori e studiosi di diritto ambientale, costituzionale e internazionale; le numerose implicazioni del PNRR con gli obiettivi di Agenda2030 e le tematiche della sostenibilità. Non ultimo, la volontà di consentire ai giovani di approfondire argomenti di particolare attualità, presentando i risultati delle loro ricerche in occasione dei Seminari del *Diálogo* per trasferirli, quindi, in elaborati scritti, come questi che ora vengono dati alle stampe. I contributi pubblicati sono stati presentati in occasione della XVI edizione del *Diálogo*, tenutosi in tre sedi accademiche (Università di Teramo; Università Complutense di Madrid; Università di Fortaleza), nei periodi 21 giugno, 23 giugno e 15-16 settembre 2022.

Filo conduttore che ha animato i lavori dei tre Seminari internazionali è stato il tema “Risorse energetiche e sovranità: una prospettiva interdisciplinare”. In questa cornice, ben si sono coniugate le relazioni e comunicazioni presentate dai componenti il *Grupo de Pesquisa*: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in attuazione del Progetto europeo di rilancio economico degli Stati membri, denominato *Next Generation EU*, con le sue sei missioni (1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6.

*Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università di Teramo.

Salute) è stato fulcro intorno al quale sono state costruite le riflessioni del gruppo di ricerca del *Diálogo*.

Dagli elaborati scritti emergono, dunque, prospettive ed opportunità ma anche problematiche e criticità correlate al Progetto *Next Generation EU*, al PNRR ed alle sue concrete modalità attuative.

Gli scritti affrontano, anzitutto, contenuti e significato, in un'ottica di costruzione costituzionale europea, del Progetto *Next Generation EU* (**R. Spalding Cavalli**); si incentrano, inoltre, sulla cittadinanza digitale e, più in generale, sugli ambiti della missione 1 PNRR (**A. Di Mattia** e **H. Sraidi**); ambiente e transizione ecologica (missione 2) sono osservati da varie angolazioni, sia in chiave generale che in ottica specifica: in tal senso, si annoverano lavori sulla prevenzione ambientale e sul principio di non arrecare danno ambientale (**V. Fariello**), sulla tutela dei bacini idrici (**S. Stanziani**), sui tributi ambientali (**E. Staffieri**), sull'impatto ambientale della *Blockchain* nella transizione energetica (**P. Marra**) nonché, in una prospettiva spiccatamente internazionalistica, sulla questione delle migrazioni ambientali (**A. Geraci**); figura, poi, la missione 3 e, in particolare, il tema delle *Smart Cities* ovvero di nuovi approcci di "pensare le città", osservato in un'ottica comparatistica (**S. Passos Brasil**); infine, non mancano riflessioni quanto a prospettive e criticità del PNRR in relazione al tema dell'effettività del diritto allo studio (**J. Medda**). Come può desumersi, si è trattato di un intenso esercizio di ricerca e di confronto che il *Diálogo Ambiental Constitucional Internacional*, dietro la sapiente guida della Prof.ssa Bleine Queiroz Caúla, ha saputo stimolare. Un'opportunità – a vocazione internazionale ed interdisciplinare – pressoché unica per giovani studenti, laureandi e dottorandi che intendono cimentarsi con la ricerca, l'approfondimento, lo studio e, insieme, un'esperienza umana formidabile, cui ho preso parte con dedizione ed entusiasmo, offrendo probabilmente molto meno di quanto non abbia ricevuto, specialmente dai giovani del *Grupo de Pesquisa* che ho avuto il piacere di coordinare.

Teramo, 1° gennaio 2024.

Apresentação

Bleine Queiroz Caúla – Coordenadora Científica
Luciano Furtado
Thales Catunda

O **XVI Diálogo ACI** – Tema Recursos energéticos e soberania – uma perspectiva interdisciplinar – foi realizado na Itália (Università degli Studi di Teramo – Facoltà di Scienze Politiche, e na Espanha (Universidad Complutense Madrid), dias 21 e 23 de junho de 2022); No Brasil foi realizado na OAB-CE e na Universidade de Fortaleza – UNIFOR, dias 15 e 16 de setembro de 2022). Agradecimentos especiais aos professores europeus Anna Ciammariconi (Itália) e Fernando González Botija (Espanha); Rômulo Guilherme Leitão (Professor e Coordenador do PPGD da UNIFOR); Vanessa Oliveira (Advogada Presidente da Comissão de Educação Jurídica da OAB-CE).

Para a sua realização contou com o apoio das três Universidades; Coordenação de Apoio de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Instituto de Mediação e Conciliação do Ceará – IMECC; Thales Catunda Sociedade Individual de Advocacia; Camila Barbosa, Promotora de Justiça; Transizione Ecologia, Sostenibilità e Sfide Globali da UNITE, Sendero Tours.

O DIÁLOGO ACI, reconhecendo a importância da pesquisa científica para a justiça, se compromete a promover a colaboração e a comunicação entre pesquisadores, notadamente os operadores do direito. É um projeto ambicioso e inovador que há 12 anos promove a comunicação e a cooperação entre acadêmicos e profissionais, com o objetivo de proporcionar meios de desenvolvimento de pesquisa para o melhor funcionamento do Sistema de Justiça.

O volume 24 reúne os artigos dos **GTs Ambiental e Internacional** (pesquisadores brasileiros e europeus). A obra homenageia a defensora pública estadual, Francilene Gomes de Brito, que honra o Brasil com sua incansável e justa luta pelo direito fundamental de acesso à justiça e a efetivação do Sistema Multiportas, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça. A homenageada é professora da Universidade de Fortaleza e mediadora do CEJUSC Unifor.

O Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (ICJP) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa é um parceiro permanente do Diálogo ACI, pois publica em seu site a versão e-Book internacional. Boa leitura!

Prefácio

Foi com grande satisfação que recebi o convite da amiga professora Bleine Queiroz para introduzir o leitor neste 24º volume da revista Diálogo ACI, desta vez, dedicado ao tema central "*Recursos Energéticos e Soberania: Uma Perspectiva Interdisciplinar (Brasil, Espanha e Itália)*". Este assunto, aliás, reveste-se de inegável importância no cenário global contemporâneo, em que a gestão dos recursos energéticos se entrelaça com questões de soberania nacional e cooperação internacional.

Parece-me que a escolha deste tema reflete a crescente preocupação mundial com a segurança energética, a sustentabilidade ambiental e a autonomia dos países em relação às suas fontes de energia. Ao abordar esta questão sob uma perspectiva interdisciplinar e multinacional, envolvendo Brasil, Espanha e Itália, este volume oferece um panorama rico e diversificado das complexidades e desafios enfrentados por diferentes nações no que tange à gestão de seus recursos energéticos e de outras questões correlatas. Afinal, em se tratando de meio ambiente e direitos fundamentais, tudo está conectado.

Esta edição traz os artigos em dois eixos: um ambiental e outro internacional. O leitor há de perceber que essas duas dimensões também se enroscam.

No primeiro deles, o artigo "*Controle externo planetário e 4.0 para uma maior eficiência energética sob a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU*", de Daniela Zago Gonçalves da Cunda e Ana Carla Bliacheriene, explora as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das ações estatais relacionadas à gestão da matriz energética, incluindo critérios de sustentabilidade. As autoras discutem como a atuação pedagógica e fiscalizatória desses tribunais pode tornar mais efetiva a indução de eficiência energética, mediante redução das fontes fósseis e implementação de fontes renováveis. O estudo destaca a importância da atuação em rede, através de controles sociais e externos planetários, sem comprometer as competências constitucionalmente estabelecidas. A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, com ênfase nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, e oferece um diagnóstico da implementação desses objetivos pelos

Tribunais de Contas brasileiros, além de apresentar boas práticas e ações exemplares das Entidades de Fiscalização Superior nesse contexto.

Em "*Smart Cities: different approaches and contexts*", redigido em inglês, Sarah Passos Brasil explora as diversas perspectivas e contextos das cidades inteligentes, destacando como elas podem contribuir para alcançar metas de sustentabilidade e inclusão digital estabelecidas pela ONU na Agenda 2030. Utilizando principalmente as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a autora analisa como a ideia de cidades inteligentes busca soluções para melhorar a qualidade de vida, evitar a degradação ambiental e promover inovações tecnológicas para o desenvolvimento econômico. O artigo apresenta estudos de caso de Milão e Rio de Janeiro, que se destacam em sustentabilidade e desenvolvimento, respectivamente, e conclui no sentido de que o desenvolvimento de uma cidade inteligente requer investimentos públicos e privados e um diálogo multidisciplinar inovador.

O artigo "*Cittadinanza digitale: la trasformazione digitale, prospettive e interventi sul modello strategico dell'e-government*", de Houssine Sraidi, este em italiano, aborda a evolução progressiva da digitalização na administração pública, destacando os impactos dos projetos dessa natureza no setor público. A análise foca nos serviços aos cidadãos, enfatizando a eficiência e performance como valores predominantes. O texto explora a necessidade de uma estratégia de e-government que fortaleça a governança e a gestão dos recursos estatais, promovendo transparência e igualdade de oportunidades. Sraidi também discute os desafios enfrentados devido à autonomia regional e a importância de integrar a tecnologia em todos os níveis da economia e sociedade para evitar a perda de oportunidades significativas.

Por sua vez, o artigo "*Estudo de caso sobre a identificação dos produtos orgânicos para os consumidores no contexto da Revolução Verde 2.0*", de Paula Santos Vieira, analisa os desafios enfrentados pelos consumidores na identificação de produtos orgânicos, especialmente no contexto da Revolução Verde 2.0. A pesquisa destaca a dificuldade dos consumidores em verificar a procedência orgânica dos produtos devido a lacunas na legislação e na aplicação do Código de Defesa do Consumidor. A autora discute a importância de certificações e selos para garantir a autenticidade dos produtos orgânicos e propõe uma análise comparativa entre o Código do Consumidor e as legislações específicas sobre produção orgânica. O estudo enfatiza a necessidade de atuação governamental e de órgãos certificadores para assegurar que os

consumidores possam identificar e confiar nos produtos orgânicos que adquirem.

O artigo "*A inserção da agroecologia como modelo sustentável: A legislação e a importância do Movimento dos Sem Terra (MST) na preservação da Agrobiodiversidade*", de Flávio Herbert Sampaio Benevides e Sócrates Oliveira Costa, explora o papel da agroecologia como um modelo sustentável para a agricultura, destacando a atuação do MST na promoção e preservação da agrobiodiversidade no Brasil. Os autores discutem como a legislação brasileira apoia práticas agroecológicas e como o MST utiliza essas diretrizes para implementar métodos agrícolas que respeitam a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais. O artigo também enfatiza a importância do MST na democratização do acesso à terra e na defesa de políticas públicas que fomentam a agricultura sustentável, contribuindo para a segurança alimentar e a conservação dos recursos genéticos agrícolas.

No artigo "*Uso das sementes ancestrais dos Povos Indígenas Krahô e sua contribuição na Revolução Verde 2.0*", os autores Douglas Lacerda de Oliveira e Claudia Ribeiro Pereira Nunes examinam o papel vital das sementes ancestrais dos Krahô na promoção de práticas agrícolas sustentáveis no contexto da Revolução Verde 2.0. Eles também destacam como essas sementes, preservadas e cultivadas de maneira tradicional, são fundamentais para a conservação da biodiversidade e para o desenvolvimento de uma agricultura de baixo impacto ambiental. O estudo analisa a importância do reconhecimento jurídico e da repartição de benefícios conforme o Protocolo de Nagoya, enfatizando a necessidade de valorizar o conhecimento tradicional dos povos indígenas para fortalecer a sustentabilidade agrícola no Brasil. Além disso, o artigo discute como a integração dessas práticas pode contribuir significativamente para a segurança alimentar e a soberania dos povos indígenas, promovendo um modelo agrícola mais justo e equilibrado.

O artigo "*Tributi ambientali: profili giuridici e sviluppi futuri*", de Emanuele Staffieri, aqui apresentado em italiano, analisa o papel dos tributos ambientais como instrumentos legais para desincentivar práticas poluentes e financiar a recuperação de áreas degradadas. Staffieri explora a dualidade desses tributos, que servem tanto como penalidades para atividades prejudiciais ao meio ambiente quanto como fontes de recursos para iniciativas de sustentabilidade. O artigo discute a implementação de impostos como a "carbon tax" e examina casos específicos onde esses tributos foram aplicados, destacando suas vantagens e desafios. Além disso, Staffieri projeta desenvolvimentos futuros no campo dos tributos ambientais, sugerindo que uma

abordagem mais integrada e eficaz pode emergir para enfrentar as complexas questões ambientais globais, promovendo um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Em sequência, o artigo "*Política Nacional na Gestão de Resíduos Sólidos do Brasil: análise da in(compatibilidade) da gestão pública com o desenvolvimento sustentável*", de Bleine Queiroz Caúla, Karen Margherite Trompieri Sampaio e Thiago Lucas de Lima Lino, examina a eficácia da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no Brasil em relação às metas de desenvolvimento sustentável, especialmente a meta 12.5 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, que visa reduzir substancialmente a geração de resíduos. Os autores argumentam que, embora a legislação brasileira esteja teoricamente alinhada com essas metas, a implementação prática ainda enfrenta grandes desafios, como a falta de infraestrutura adequada e a necessidade de maior educação ambiental para a sociedade. O estudo destaca a importância da responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e cidadãos para o sucesso da gestão de resíduos sólidos e propõe melhorias nas políticas públicas para aumentar a eficiência e a sustentabilidade do sistema, ressaltando a necessidade de ações mais concretas e integradas para alcançar os objetivos desejados.

O artigo "*Soberania alimentar brasileira: Política Pró-Minerais Estratégicos e sustentabilidade*", de Patrícia Fortes Attademo Ferreira, Adriano Fernandes Ferreira e Kleilson Frota Sales Mota, investiga a relação entre a soberania alimentar do Brasil e a implementação da Política Pró-Minerais Estratégicos, destacando a necessidade de harmonizar o desenvolvimento mineral com a sustentabilidade ambiental. Os autores analisam como essa política, instituída para reduzir a dependência de importações de fertilizantes e remineralizadores, pode impactar positivamente a produção agrícola nacional se conduzida de forma sustentável. O estudo ressalta a importância de integrar considerações ambientais nas decisões de licenciamento e operação de projetos minerais, respeitando territórios protegidos e comunidades locais. Além disso, o artigo propõe que a política seja um instrumento para fortalecer a segurança alimentar do país, desde que alinhada a práticas sustentáveis e ao respeito pelos direitos das populações indígenas e tradicionais.

Já o artigo "*Indústria da Moda e a prática da extração ilegal do ouro*", de Victor Renan de Lima e Dayane Nayara Alves Colaço, aborda a complexa relação entre a indústria da moda e a extração ilegal de ouro no Brasil, destacando os impactos socioambientais dessa prática. Os autores discutem como o ouro extraído ilegalmente entra na cadeia

produtiva da moda, exacerbando problemas de degradação ambiental e exploração econômica. A análise foca na falta de fiscalização eficaz e nas lacunas legais que permitem essa integração, além de ressaltar as consequências para comunidades locais e ecossistemas, especialmente na Amazônia. O artigo conclui com a necessidade urgente de implementar políticas mais rigorosas e sustentáveis na indústria da moda, promovendo a rastreabilidade e a responsabilidade socioambiental para mitigar esses impactos negativos e fomentar um setor mais ético e sustentável.

A segunda seção vem aberta com o artigo "*Direito de patente versus direito à assistência farmacêutica com nanomedicamentos na União Europeia*", de Alexandra Barbosa de Godoy Corrêa e Aline Pernas Ferreira. O texto explora o conflito entre a proteção de patentes e o acesso equitativo a tratamentos médicos inovadores na forma de nanomedicamentos. As autoras analisam como o direito de propriedade intelectual, que garante exclusividade aos inventores, pode restringir o acesso dos pacientes a medicamentos vitais devido a altos custos. O estudo destaca a tensão entre incentivar a inovação tecnológica e assegurar que os avanços científicos beneficiem amplamente a sociedade. Na União Europeia, políticas e regulamentações buscam equilibrar esses interesses conflitantes, promovendo tanto a inovação quanto o acesso justo a tratamentos. O artigo conclui que é necessário um diálogo contínuo e ajustes nas políticas para garantir que os benefícios dos nanomedicamentos sejam acessíveis, sem comprometer os direitos dos inventores.

No artigo "*El cambio climático y la migración forzada: la necesidad de repensar el contexto de los refugiados medioambientales*", redigido em espanhol, os autores Adriano Fernandes Ferreira, Karla Ximena Cáceres Bustamante e Leda Mourão Domingos abordam a crescente problemática da migração forçada devido às mudanças climáticas, ressaltando a urgência de reavaliar o status jurídico dos refugiados ambientais no direito internacional. Os autores sustentam que o agravamento das condições climáticas está gerando um aumento significativo no número de deslocados, que não são adequadamente protegidos pelas atuais convenções internacionais. Nesse cenário, o artigo propõe a criação de um novo protocolo que reconheça e proteja especificamente os refugiados climáticos, promovendo uma resposta mais eficaz e humanitária por parte da comunidade internacional. A pesquisa enfatiza a necessidade de cooperação global e de políticas públicas que considerem as vulnerabilidades desses migrantes, garantindo-lhes direitos fundamentais e condições dignas de vida.

O artigo "*A atuação do Estado brasileiro e a integração do refugiado: o projeto para uma cidadania cosmopolita*", de Susana de Miranda Pires e Carolina Soares Hissa, explora as iniciativas necessárias para que o Estado brasileiro promova a integração dos refugiados, aproximando-os da concepção de cidadania cosmopolita. As autoras analisam os desafios enfrentados na implementação de políticas públicas que assegurem direitos básicos e oportunidades iguais aos refugiados, destacando a importância de um Estado Social de Justiça. O texto enfatiza a necessidade de superar lacunas legislativas e administrativas, como as presentes na Lei nº 9.474/1997, para efetivar a integração local e garantir a dignidade dos refugiados. Além disso, o artigo ressalta o papel de programas como o LEAP, que visa empoderar mulheres refugiadas no Brasil. Conclui-se que uma cidadania cosmopolita requer um compromisso estatal contínuo com a justiça social e a inclusão, promovendo o bem-estar dos refugiados e o desenvolvimento das comunidades que os acolhem.

Depois dele, o texto "*Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Resolução Alternativa de Conflitos: Caso José Pereira*", de Eneida Orbage de Britto Taquary e Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, analisa a aplicação de princípios comuns entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e a mediação brasileira no contexto da resolução pacífica de conflitos, ilustrado pelo caso José Pereira. Este caso, envolvendo a submissão de José Pereira a condições análogas à escravidão, foi resolvido de forma amistosa pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O artigo destaca como princípios como a imparcialidade, a autonomia das partes e a busca pelo consenso foram fundamentais para a resolução do conflito, refletindo a convergência entre práticas internacionais e nacionais de mediação. As autoras enfatizam o avanço representado por este caso na promoção de soluções negociadas que atendem às partes envolvidas e reforçam a responsabilidade do Estado brasileiro em casos de graves violações de direitos humanos.

O artigo "*Body Shaming: análise fenomenológica no âmbito brasileiro, internacional e psicológico*", de Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa, Manuela Hortêncio Batista e Rosalda Pinheiro, oferece uma análise aprofundada do fenômeno do body shaming, explorando suas manifestações e impactos nos contextos brasileiro e internacional. As autoras discutem como essa prática, que envolve humilhar alguém com base em sua aparência física, é amplificada pelas redes sociais, criando um ambiente propício para a disseminação de padrões de beleza irrealistas e prejudiciais. O estudo destaca as implicações legais e

psicológicas do body shaming, abordando como ele viola direitos fundamentais à honra e imagem, previstos na Constituição Federal de 1988, e pode levar a graves consequências emocionais para as vítimas. Além disso, o artigo enfatiza a necessidade de uma abordagem transdisciplinar, envolvendo antropologia, psicologia e direito, para compreender e combater eficazmente este fenômeno, promovendo uma cultura de respeito e aceitação da diversidade corporal.

No artigo "*Aporofobia, Desigualdade e o Refúgio no Brasil*", Mônica Ataiades Batista e Carolina Soares Hissa investigam a intersecção entre aporofobia, desigualdade social e a situação dos refugiados no Brasil. As autoras definem aporofobia como a aversão aos pobres e exploram como esse preconceito afeta negativamente os refugiados, que frequentemente enfrentam exclusão social e discriminação ao buscar asilo e integração no país. O texto levanta a discussão sobre o impacto das políticas migratórias brasileiras e a necessidade de promover uma cidadania cosmopolita que reconheça e respeite os direitos dos refugiados. Além disso, as autoras argumentam que a superação da aporofobia é crucial para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde os direitos humanos são plenamente respeitados. A pesquisa conclui com recomendações para políticas públicas que facilitem a integração dos refugiados, combatendo a desigualdade e promovendo a inclusão social.

O artigo "*A violência política de gênero perpetrada contra ativistas ambientais: sob a perspectiva do artigo 9 do Acordo de Escazú*", de Talita de Jesus Correia e Jéssica Teles de Almeida, analisa a violência política de gênero enfrentada por mulheres ativistas ambientais na América Latina, destacando a relevância do Acordo de Escazú para sua proteção. As autoras discutem como, apesar de serem maioria na política informal, as mulheres ativistas não são os principais alvos de ataques letais, mas sofrem diversas formas de violência, incluindo ameaças e discriminação, que buscam silenciá-las e desencorajá-las de participar de espaços públicos. O artigo 9 do Acordo de Escazú é destacado como um instrumento crucial para garantir um ambiente seguro e propício para defensoras dos direitos humanos em questões ambientais, promovendo a proteção de seus direitos à vida, integridade pessoal e liberdade de expressão. As autoras concluem que a implementação efetiva desse acordo é essencial para reduzir a violência de gênero no ativismo ambiental e fortalecer a participação das mulheres na defesa do meio ambiente.

Finalmente, o artigo "*O Memorando de Entendimento dos refugiados na República do Líbano como 'moeda de troca' no contexto geopolítico do Oriente Médio no século XXI*", de Murilo Seri Fagundes, explora o papel estratégico do Memorando de Entendimento (MoU) entre o Líbano e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) na dinâmica geopolítica da região. O autor analisa como o Líbano, ao não ser signatário da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, utiliza o MoU para gerenciar a presença de refugiados em seu território, especialmente os sírios, sem comprometer sua soberania. O artigo argumenta que o MoU serve como uma ferramenta de barganha política, permitindo ao Líbano equilibrar pressões internas e externas enquanto mantém uma posição crítica em relação à integração local e reassentamento de refugiados. Além disso, o documento destaca os desafios enfrentados pelo país devido à sua infraestrutura limitada e à tensão social crescente, exacerbada pela crise econômica e política. Fagundes conclui que o MoU é essencial para a sobrevivência do Líbano no sistema internacional, mas também evidencia as limitações e contradições da política de refúgio do país.

A revista que o leitor tem em mãos parece abordar temas interligados por um fio condutor que é a análise crítica de questões sociais, políticas e ambientais contemporâneas, com um enfoque especial em direitos humanos e justiça social. Os artigos frequentemente exploram a interseção entre políticas públicas, direitos individuais e coletivos, e o impacto de estruturas de poder sobre grupos vulneráveis, como refugiados e ativistas de direitos humanos e ambientais. Um ponto comum entre os textos é a ênfase em instrumentos legais e acordos internacionais, como o Acordo de Escazú e o Memorando de Entendimento no Líbano, que são analisados como ferramentas para promover justiça e equidade. Além disso, a revista destaca a importância de uma abordagem interdisciplinar e transnacional para enfrentar desafios globais, sugerindo soluções que envolvem cooperação internacional e políticas inclusivas. Em suma, a publicação busca fomentar um diálogo crítico e informado sobre como construir sociedades mais justas e sustentáveis, onde os direitos humanos sejam respeitados e promovidos.

Espero que as análises e reflexões aqui apresentadas inspirem novos estudos, políticas públicas mais eficazes e uma compreensão mais

profunda dos complexos desafios que enfrentamos no século XXI. Boa leitura!

Fortaleza, 13 de janeiro de 2025.

Marcus Vinícius Amorim de Oliveira

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra; Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Ceará; professor universitário.

Sumário

Ambiental

Controle externo planetário e 4.0 para uma maior eficiência energética sob a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU 3

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Ana Carla Bliacheriene

Smart Cities: different approaches and contexts..... 27

Sarah Passos Brasil

Cittadinanza digitale: la trasformazione digitale, prospettive e interventi sul modello strategico dell'e-government 45

Houssine Sraidi

Estudo de caso sobre a identificação dos produtos orgânicos para os consumidores no contexto da Revolução Verde 2.0..... 67

Paula Santos Vieira

A inserção da agroecologia como modelo sustentável: A legislação e a importância do Movimento dos Sem Terra (MST) na preservação da Agrobiodiversidade 85

Flávio Herbert Sampaio Benevides

Sócrates Oliveira Costa

Uso das sementes ancestrais dos Povos Indígenas Krahô e sua contribuição na Revolução Verde 2.0111

Douglas Lacerda de Oliveira

Claudia Ribeiro Pereira Nunes

Tributi ambientali: profili giuridici e sviluppi futuri..... 131

Emanuele Staffieri

Política Nacional de Resíduos Sólidos: análise da in(compatibilidade) da gestão pública ambiental brasileira com a meta 12.5 do ODS 12 da ONU 147

Bleine Queiroz Caúla

Karen Margherite Trompieri Sampaio
Thiago Lucas de Lima Lino

Soberania alimentar brasileira: Política Pró-Minerais Estratégicos e sustentabilidade 177

Patrícia Fortes Attademo Ferreira
Adriano Fernandes Ferreira
Kleilson Frota Sales Mota

Indústria da Moda e a prática da extração ilegal do ouro 195

Victor Renan de Lima
Dayane Nayara Alves Colaço

Internacional

Direito de patente versus direito à assistência farmacêutica com nanomedicamentos na União Europeia 217

Alexandra Barbosa de Godoy Corrêa
Aline Pernas Ferreira

El cambio climático y la migración forzada: la necesidad de repensar el contexto de los refugiados medioambientales 237

Adriano Fernandes Ferreira
Karla Ximena Cáceres Bustamante
Leda Mourão Domingos

A atuação do Estado brasileiro e a integração do refugiado: o projeto para uma cidadania cosmopolita 261

Susana de Miranda Pires
Carolina Soares Hissa

Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Resolução Alternativa de Conflitos: Caso José Pereira 281

Eneida Orbage de Britto Taquary
Catharina Orbage de Britto Taquary Berino

Body Shaming: análise fenomenológica no âmbito brasileiro, internacional e psicológico..... 303

Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa
Manuela Hortêncio Batista

Rosalda Pinheiro

Aporofobia, Desigualdade e o Refúgio no Brasil 325

Mônica Ataides Batista

Carolina Soares Hissa

A violência política de gênero perpetrada contra ativistas ambientais: sob a perspectiva do artigo 9 do Acordo de Escazú.. 343

Talita de Jesus Correia

Jéssica Teles de Almeida

O Memorando de Entendimento dos refugiados na República do Líbano como “moeda de troca” no contexto geopolítico do Oriente Médio no século XXI..... 363

Murilo Seri Fagundes



Ambiental

Controle externo planetário e 4.0 para uma maior eficiência energética sob a perspectiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU

Planetary and 4.0 external control to increase energy efficiency from the perspective of the Sustainable Development Goals of the UN 2030 Agenda

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Conselheira Substituta e Presidente da Comissão Permanente de Sustentabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS). Pós-doutoranda na USP/EACH, doutora e mestre em Direito pela PUC/RS. Professora/convidada da Especialização MBA em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes na USP/EACH. Membro dos Comitês de Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa e do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. E-mail: dzcunda@gmail.com.

Ana Carla Bliacheriene

Professora de Direito da Universidade de São Paulo (USP), na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH). Livre-docente em Direito Financeiro USP, doutora e mestre em Direito pela PUC-SP. Coordenadora do Grupo de Pesquisas SmartCities (USP), da Especialização em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes (USP/TCE-CE) e da Especialização MBA em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes na USP/EACH.

Resumo: Este estudo, amostragem de pesquisa de pós-doutorado em desenvolvimento, tem como objetivo responder a indagação de quais as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das ações estatais relativas à gestão da matriz energética, incluindo critérios de sustentabilidade. Discute-se de que forma é possível a atuação pedagógica e fiscalizatória dos tribunais de contas para tornar mais efetiva a indução de eficiência energética, mediante redução das fontes fósseis e implementação de fontes renováveis. Ressalta-se a importância da atuação em rede, mediante os controles social e externo planetários, sem o comprometimento das competências estabelecidas constitucionalmente e da soberania. Quanto aos fins, a pesquisa é descritiva e explicativa, com abordagem qualitativa. Quanto aos meios,

bibliográfica e documental, com ênfase nos ODS da Agenda da ONU. A investigação apresenta como resultado diagnóstico da implementação dos ODS pelos Tribunais de Contas brasileiros, algumas boas práticas e ações exemplificativas das Entidades de Fiscalização Superior nesse contexto.

Palavras-chave: sustentabilidade; eficiência energética; deveres fundamentais; controle externo 4.0; Tribunal de Contas.

Abstract: This study, developing postdoctoral research sampling, aims to answer the question of what are the possibilities of action of the Public Accounts in the inspection of state actions related to the management of the energy matrix including sustainability criteria, It is discussed how the pedagogical and supervisory performance of the Public Accounts is possible - the induction of efficiency energy management, reduce fossil sources and implement renewable sources. The importance of networking is highlighted, through planetary external and social controls, without compromising constitutionally competences established and sovereignty. The research regarding the purposes is descriptive and explanatory, with a qualitative approach. The study of the means is bibliographic and documentary, with an emphasis on the SDGs of the UN Agenda. The investigation presents as a diagnostic result of the implementation of the SDGs by the Brazilian Public Accounts, some good practices and exemplary actions of the Supreme Audit Institutions in this context.

Keywords: sustainability; energy efficiency; fundamental duties; external control 4.0; Public Accounts.

Introdução

O presente estudo, a ser apresentado no XVI Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, sobre o tema *Recursos energéticos e soberania – uma perspectiva interdisciplinar*¹, tem como *contexto e problema* a indagação de quais as

¹ Realização na Europa, nos dias 21 e 22 de junho de 2022, na Itália, na Università degli Studi di Teramo – Facoltà di Scienze Politiche, sob o título *Risorse energetiche e alla sovranità - una prospettiva interdisciplinare*; e no dia 23 de junho de 2022, na Espanha, em Madri, na Universidad Complutense Madrid, sob o título *Recursos energéticos y soberanía – una perspectiva interdisciplinaria*. Na sequência, no Brasil, dias 15 e 16 de setembro de 2022 na UNIFOR em Fortaleza.

possibilidades e limites na atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das ações estatais relativas à gestão da matriz energética, incluindo critérios de sustentabilidade e adoção de medidas com ênfase na tutela da dimensão ecológica (ou sustentabilidade no sentido estrito).

Como *hipóteses*, aborda-se o suporte constitucional a conceder legitimidade à atuação dos Tribunais de Contas de forma a salvaguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante o *controle de sustentabilidade*, com destaque às atuações dialógicas (respeitando o princípio da deferência às decisões dos administradores públicos) e fiscalizatórias (com averiguação se as conduções administrativas estão nos moldes das determinações constitucionais e legais).

Dentre as possibilidades de tornar mais efetivas as metas constantes na Agenda da ONU para 2030, está o *dever institucional* de indução a uma maior eficiência energética, mediante fiscalização de diretrizes constitucionais e legais que conduzem a redução das fontes fósseis e a implementação de fontes renováveis, assim como determinam a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas de bens e serviços com especial atenção aos ODS 07 e 12 da Agenda 2030 da ONU². Ressalta-se a importância da atuação institucional em rede, considerando a transterritorialidade das questões ambientais, de modo a requerer soluções mediante parcerias (ODS 16, 17 e 09), com governança local e global e utilização de novas tecnologias a serviço do ecológico (na lógica de um “Estado (T)ec(n)ológico”). Os Tribunais de Contas, paralelamente ao seu mister fiscalizatório, na sua atuação administrativa, deverão ser exemplares na adoção de medidas para uma maior eficiência energética (v.g. adequando os prédios públicos onde estão instalados com, por exemplo, implementação de placas fotovoltaicas, aquisição de bens e serviços com certificação de maior eficiência energética, dentre outras diretrizes legais e constitucionais a serem cumpridas na difusão do consumo sustentável). Somado ao controle externo, a ser exercido pelos Tribunais de Contas (em paralelo à atuação de outras instituições, como o Ministério Público e Poder Judiciário), deverá haver perspectiva do

² Especificamente sobre esse tema, vide: CUNDA, Daniela Zago G. da; VILLAC, Tereza. Contratações Públicas Sustentáveis e a Atuação da Advocacia Pública e dos Tribunais de Contas: um "Apelo à Última Geração" *In*: WARPECHOWSKI, Ana. GODINHO, Heloisa; IOCKEN, Sabrina. (coord.) **Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, v.1. p. 383-400.

exercício de controle e monitoramento nas tomadas de decisões pela própria sociedade, mediante o controle social (na lógica de um *cibercontrole* e de *cibercidadania*)³ sendo essencial o acesso aos dados públicos (outra garantia prevista legal e constitucionalmente, também objeto, portanto, de fiscalização pelas Cortes de Contas)⁴.

A pesquisa tem como *objetivo geral* delinear o *controle externo planetário e 4.0* e suas possibilidades e limites no fomento a uma maior eficiência energética, com as lentes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, também positivados, no Brasil, em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, e objeto de fiscalização pelos Tribunais de Contas. Como *objetivos específicos* para o atingimento do objetivo final, serão enfrentadas as seguintes questões intermediárias: (1) o controle de sustentabilidade (possibilidades e limites) e implementação dos ODS pelos Tribunais de Contas; (2) controle externo 4.0 a fortificar um Estado (T)ec(n)ológico e uma maior eficiência energética; e (3) a necessidade de um controle externo local e global para atender missões institucionais urgentes e levantamento de boas práticas a serem ampliadas.

No que tange à metodologia⁵, quanto aos fins, a pesquisa é descritiva, explicativa, com levantamentos da atuação prática da instituição objeto de pesquisa. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica e documental. A investigação segue abordagem quantitativa e qualitativa. A revisão bibliográfica, documental e institucional abrange: (1) análise de referenciais teóricos clássicos sobre sustentabilidade, incluindo artigos voltados para a análise da eficiência

³ Tendo como principais referenciais teóricos, quanto ao tema, os seguintes estudos: LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos da Costa. São Paulo: Editora 34, 2010. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Cibercidadaní@ o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

⁴ Tema com abordagem específica em outros estudos, como: CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, L. A.; LOUREIRO, R. D.; SIMIONI, D. A proteção e a transparência de dados sob a perspectiva dos controles externo e social e a governança digital. In: CRAVO, Daniela; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael (org.). **Lei Geral de Proteção de Dados e o Poder Público**. Porto Alegre: TCE/RS, 2021, v.1. p. 196-223.

⁵ Com amparo no seguinte estudo: GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2021; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

energética e contratações públicas sustentáveis; (2) averiguação de dispositivos constantes na Constituição Federal e Carta Constitucional regional (exemplificativamente), que dispõem sobre as perspectivas de ampliação da eficiência energética, e dos ODS da Agenda 2030 da ONU aplicáveis à espécie; (3) breve panorama de levantamento realizado junto aos Tribunais de Contas do Brasil quanto à implementação dos ODS da Agenda 2030 da ONU e (4) divulgação de algumas boas práticas em uma perspectiva local e global.

1 Controle de sustentabilidade (possibilidades e limites) e implementação dos ODS pelos Tribunais de Contas

De acordo com o último Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – de 2022, com abordagens sobre impactos, adaptação e vulnerabilidade – “as mudanças climáticas induzidas pelo ser humano estão causando perturbações perigosas e generalizadas na natureza e afetando a vida de bilhões de pessoas em todo o mundo, apesar dos esforços para reduzir os riscos”⁶. O aquecimento global é, portanto, uma preocupação cada vez mais crescente entre as diversas nações do planeta. Não há mais como se negar que a elevação das temperaturas é decorrência da atividade humana e tem consequências danosas, tornando-se urgente, sob pena de irreversibilidade, a necessidade de mudança do modelo energético calcado em combustíveis fósseis com vistas à diminuição da emissão de gases poluentes causadores do efeito estufa na atmosfera.

Diante desse problema, Sarlet e Fensterseifer afirmam que o aquecimento global é o principal desafio dos dias atuais, exigindo um rearranjo da economia global rumo à sua “descarbonização”, impondo-se a sua substituição por fontes limpas de energia⁷. Outro desafio que, mais recentemente, ficou evidente é o monopólio de recursos energéticos, que sem a devida diversificação e ampliação das energias renováveis, tem o condão de, inclusive, relativizar a autonomia estatal de países mesmo com grande potencial econômico.

⁶ **Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)**, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/relatorios/sexta-relatorio-de-avaliacao-do-ipcc-mudanca-climatica-2022>. Acesso em: 24 maio 2022.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 65.

Há, conjuntamente, uma preocupação com a necessidade de novas tecnologias não poluentes, como afirma Thomas Piketty⁸ pois diante do previsível desastre ecológico, é necessário trazer ao debate a necessidade de se lançar uma grande onda de investimentos visando à descoberta de novas tecnologias não poluentes e formas de energias renováveis suficientemente abundantes para a substituição das fontes carboníferas. (tal como também previsto nos ODS 07, 09, 12 e 13 da Agenda 2030 da ONU)⁹.

Nesse cenário, é de se ressaltar, mais uma vez, a posição privilegiada do Brasil como uma das nações capazes de induzir essa transformação, em razão de condições geopolíticas favoráveis, podendo se tornar, portanto, uma das lideranças mundiais no desenvolvimento sustentável, bastando, para isso, inovações na gestão de campos promissores ligados à economia de baixo carbono e na indução das energias renováveis¹⁰.

A preocupação com essa temática é tamanha na comunidade internacional que, dos 17 ODS estabelecidos na Agenda 2030, dois deles guardam relação direta com o problema. São exatamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) referentes à “Energia Limpa e Acessível” (ODS 07) e “Ação contra a Mudança Global do Clima” (ODS 13), além de outros ODS e várias metas da Agenda da ONU que estão interligadas aos temas em exame.

Ante essa realidade, além de documentos internacionais, no mais das vezes com natureza de *Soft Law*, sobretudo na América Latina, é necessária a positivação nas cartas constitucionais de diversos países, do *dever constitucional* especificado (*preferencialmente dever fundamental*) de preservação do meio ambiente. No Brasil, o artigo 225

⁸ PIKETTY, Thomas. **Le Capital au XXI Siècle**. . Book Review. v. 6. 50MINUTES, 2016.

⁹ Meta 7.a “Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa”.

Meta .b “Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento(…)”

¹⁰ Nesse sentido: FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 29-30.

da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, veio consagrar o direito ao meio ambiente equilibrado como verdadeiro direito fundamental, com correlato estabelecimento de um *dever de proteção ambiental* com responsabilidade compartilhada tanto do Estado como da sociedade¹¹. Além disso, nos últimos anos, foram assinados diversos acordos internacionais entre os países com vistas à adoção de medidas contra a degradação ambiental, destacando-se nessa abordagem alguns dos mais recentes, como a Agenda 2030 da ONU¹² que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assim como o *Acordo de Escazú*¹³, na esfera regional da América Latina.

Diante desse novo *dever constitucional*, cabe ao Estado, dentre outras medidas, a adoção de políticas públicas com o propósito de reduzir a emissão de gases poluentes na atmosfera, promovendo a introdução cada vez maior de energias renováveis na matriz energética em substituição aos combustíveis fósseis.

Nesse contexto, surge uma primeira indagação, como contornar eventual inércia do estado no cumprimento desse dever legal, constitucional e previsto em documentos internacionais? Entende-se possível, e necessária, a atuação firme dos diversos órgãos de controle objetivando fiscalização das escolhas públicas. Em especial, os Tribunais de Contas, dentro do seu poder/dever fiscalizatório, devem incluir critérios de sustentabilidade em suas fiscalizações relacionadas à gestão da matriz energética de forma a promover a crescente utilização de fontes de energia menos poluentes¹⁴, como mais um instrumento de *controle de sustentabilidade*¹⁵.

¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹² NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 24 maio 2022.

¹³ Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

¹⁴ Para um maior aprofundamento, vide o seguinte estudo: FREITAS, Juarez; CUNDA, Daniela Zago G. da; REIS, F. S. A atuação dos Tribunais de Contas

É importante que se registre que os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda da ONU para 2030 também são deveres constitucionais e legais no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.¹⁶ Tratando-se de deveres constitucionais e deveres legais a serem cumpridos pelos administradores públicos estão, por óbvio, na seara de atuação e fiscalização dos Tribunais de Contas, que também deverão, em seu âmbito interno, providenciar exemplar governança no cumprimento do *dever de sustentabilidade* positivado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigos 3.º, 170, inciso VI, e artigo 225)¹⁷.

As Cortes de Contas detêm papel relevante nesse cenário de implementação e fiscalização de políticas públicas a promoverem os ODS da Agenda 2030 da ONU e, por consequência, na averiguação do conjunto de *deveres/direitos constitucionais* previstos na Constituição Federal e detalhados em leis infraconstitucionais interligados aos temas previstos com destaque à dimensão ambiental. A referida atuação não deverá ser apenas repressiva, mediante um controle que por vezes chega tarde e/ou opressor, mas sim com *deferência* aos gestores probos e eficientes, bem como desempenhada em três principais eixos de atuação.

Em um *âmbito interno*, os Tribunais de Contas, no desempenho da governança, deverão ter os ODS da Agenda 2030 indexados e previstos em suas atuações, estampados em seus planejamentos estratégicos e institucionais (a incluir o Plano de Logística Sustentável). No *âmbito externo*, deverão desempenhar um papel indutor e

em prol da indução das energias renováveis. **Interesse Público**, v. 102, p. 129-148, 2017.

¹⁵ Sobre o tema, vide CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas e a necessária ênfase à dimensão ambiental. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord.). CAULA, Bleine Queiroz *et al* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 10. Lisboa: ICJP/FDUL, 2020. p. 293-341. Disponível em: www.dialogoaci.com. Acesso em: 24 maio 2022.

¹⁶ Para um maior detalhamento das normas infraconstitucionais sobre o tema, vide: FREITAS, Juarez; CUNDA, Daniela Zago G. da; REIS, F. S. A atuação dos Tribunais de Contas em prol da indução das energias renováveis. **Interesse Público**, v. 102, p. 129-148, 2017.

¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

pedagógico, mediante *conscientização de seus jurisdicionados* e da *própria sociedade*, que detém papel essencial e que não pode ser desconsiderado. Nessa esfera de atuação também deverá ser dado destaque ao diálogo necessário com outras instituições, todos como *provedores dos direitos das futuras gerações*. E em uma terceira perspectiva de atuação, os Tribunais de Contas deverão desempenhar sua *missão constitucional de fiscalização*, nos termos previstos no artigo 70 e seguintes da CRFB, atribuições que deverão ser lidas com os dispositivos constitucionais que consubstanciam o *dever de sustentabilidade*, com ênfase aos artigos 3.º, 170, inciso VI, e 225 da CRFB.

O *direito/dever constitucional de sustentabilidade*,¹⁸ com destaque às suas dimensões ambiental e ecológica, tendo em mente as urgências climáticas, requer atuação em rede, aditivada pela variedade de atuações e controles. Em estudos específicos¹⁹ para além do tripé da sustentabilidade – *ambiental, social e econômico*-, dedicou-se ao desenvolvimento da *dimensão fiscal*, que tem relação forte com a atuação dos Tribunais de Contas também no que concerne a uma maior

¹⁸ Com amparo nos referenciais teóricos sobre o tema constante nas referências ao final do presente estudo, com destaque: BOSSELMANN, Klaus, *The principle of sustainability. Transforming Law and governance*, Ashgate, 2008. Ou também a obra traduzida: BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Conjuntamente, os seguintes autores portugueses: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, 2012, I, p. 1-11. GOMES, Carla Amado. **Sustentabilidade ambiental**: missão impossível? (com destaque o item 1. Sustentabilidade ecológica e sustentabilidade ambiental: duas realidades complementares. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 24 maio 2022. E também: FREITAS, Juez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de Sustentabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas: tutela preventiva da responsabilidade fiscal e a concretização da solidariedade intergeracional, *In*: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre (coord.) **Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal**: desafios para o controle externo. Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 145-186.

eficiência energética (v.g. incentivos fiscais na utilização de energia renovável).

Além dos dispositivos constitucionais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, também é salutar maiores detalhamentos sobre o *direito/dever da energia* nas Cartas Constitucionais locais, assim como em normativos infraconstitucionais. Exemplificativamente, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (CE/RS), em um viés de simetria ao artigo 225 da CRFB, em seu artigo 250, parágrafo primeiro, estabelece que a tutela do meio ambiente deverá ser exercida por todos os órgãos do Estado. Deixa ainda mais clara a responsabilidade compartilhada por todos no artigo 251, ao impor “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações”. Pelo que se depreende, também elucida a cautela pelas futuras gerações, ou seja, a solidariedade intergeracional.

O constituinte gaúcho não se descuidou do caráter pedagógico e preventivo a ser desenvolvido nas questões ambientais ao referir no inc. IV do artigo 251 a promoção de conscientização pública para a proteção do meio ambiente e no inc. VIII a importância de definição de critérios ecológicos em todos os níveis de planejamento político, social e econômico. No que tange ao enfoque central deste estudo - eficiência energética e medidas nesta área para redução de gases de efeito estufa na atmosfera -, o legislador estadual foi bem mais minucioso ao inserir o inc. XIV no artigo 251, mediante a Emenda Constitucional nº 43, de 10/05/2004, a determinação de adoção de formas alternativas renováveis de energia como uma das diretrizes do dever de sustentabilidade²⁰. A mencionada positivação constitucional regional fortifica a possibilidade de atuação do Tribunal de Contas (regional), a quem cumpre a fiscalização do cumprimento dos princípios da Administração Pública, dentre os quais estão inseridos o princípio da legalidade (artigo 37 da CRFB) e da sustentabilidade (artigo 225 da CRFB e artigo 250 da CE/RS).

²⁰ Sobre a importância da previsão constitucional e atuações institucionais regionais no fomento e fiscalização de uma maior eficiência energética, vide: CUNDA, Daniela Zago G. da; BERTOLO, R. M. Controle de sustentabilidade e da eficiência energética pelos Tribunais de Contas sob a ótica das Constituições Federal e Estadual do Rio Grande do Sul. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 1, p. 248-279, 2019.

Realizada uma sintética abordagem dos normativos constitucionais que determinam a tutela ambiental, a adoção de medidas para uma maior eficiência energética, como forma de manter o equilíbrio ecológico, todos a legitimar a atuação dos Tribunais de Contas, aponta-se como um dos limites a necessária *deferência* às escolhas administrativas na implementação de políticas públicas, quando dentro dos parâmetros constitucionais e legais. Também se encontram limitações na concretização do *controle de sustentabilidade* e no *checklist* da primazia à utilização de energias renováveis (com redução até a não utilização de energias fósseis) e maior eficiência energética pela Administração Pública, outras questões abordadas a seguir.

2 Controle externo 4.0 a fortificar um Estado (T)ec(n)ológico e uma maior eficiência energética e diagnóstico da implementação dos ODS pelos Tribunais de Contas do Brasil

O acesso à energia sustentável anda em passos lentos no Brasil e o andamento mais considerável se deu pela conscientização direta da sociedade na ampliação da utilização de energias renováveis – meta 7.2 (v.g. eólica e solar) –, pela aquisição de produtos com maior eficiência energética (meta 7.3), do que pela implementação de políticas públicas consistentes e coordenadas. O propósito de “preço acessível”, assim como acesso à “energia para todos”, constantes no ODS n.º 07 da Agenda 2030, ainda permanecem promessas longe de serem cumpridas. Algumas políticas públicas encontram-se, inclusive, na “contramão” da sustentabilidade, como os subsídios para aquisição de energia fóssil.

Como os Tribunais de Contas poderão atuar para reverter tal cenário, ou ao menos amplificar a concretização das metas previstas no ODS 07 da Agenda 2030 da ONU? Como estão as atuações públicas quanto às metas 11.6 (qualidade do ar), 11.b (eficiência dos recursos), 12.7 (compras públicas sustentáveis a incluir eficiência energética dos bens e serviços a serem adquiridos), 12.8 (garantia de informação e dados para uma conscientização rumo à sustentabilidade), 12.a (fortalecimento de tecnologias para ampliar produção e consumo sustentável), 12.c (redução e eliminação gradual de subsídios aos combustíveis fósseis e reestruturação fiscal), 13.2 (medidas e estratégias quanto às mudanças climáticas), 16.6 (transparência institucional, englobando dados ambientais), 16.7 (tomada de decisões responsivas,

inclusivas e participativas), 16.8 (governança global), 16.10 (acesso público às informações), e as metas para parceria global constantes no ODS 17, quanto às finanças (metas 17.1, 17.4), tecnologias a serviço da sustentabilidade com compartilhamento de conhecimento (metas 17.6, 17.7, 17.8), capacitação para a sustentabilidade (17.9), coerência das políticas públicas para a sustentabilidade (17.14) com respeito ao espaço político (17.15), além das parcerias multissetoriais a confirmar a necessidade de um *controle externo planetário*?²¹.

Visando a providenciar um diagnóstico de algumas dessas questões, até o presente momento, tendo como ponto de partida levantamento realizado junto aos 33 Tribunais de Contas do Brasil, com a ferramenta *LimeSurvey*, da análise das respostas obtidas de 13 Tribunais de Contas, correspondendo a 39,39%, no que tange à perspectiva dos ODS ora pesquisados, constantes em relatório de pesquisa detalhado²², destacam-se a seguir alguns pontos nodais.

Quanto aos instrumentos previstos ou utilizados no *âmbito interno*, a adoção de matriz energética renovável figura em um percentual de 53,85% sobre o total de respondentes da pesquisa (13 Tribunais de Contas do Brasil). Constatou-se uma atuação pedagógica e de conscientização de diretrizes de sustentabilidade, como elaboração de cartilhas, guias, *podcasts*, aplicativos, página de orientação pela internet, em um percentual de 46,15% sobre total de respondentes da pesquisa, assim como se constatou ações de incentivos mediante premiação e selo de boas práticas, no percentual de 30,77% (também na perspectiva do total dos TCs respondentes). No que se refere a uma visualização de um

²¹ Indagações formuladas em conexão com as metas dos ODS 11, 12, 13, 16 e 17 da Agenda da ONU para 2030, cf. NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 24 maio 2022.

²² RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Comissão de Sustentabilidade do TCE/RS. CUNDA, Daniela Z. G. (Presidente da Comissão TCE/RS e Relatora das Pesquisas); RAMOS, Leticia (Coordenadora do Grupo Temático do Diagnóstico/Pesquisa e Relatora); FRANSCSCHINI, Carina L. (Relatora das Pesquisas). **Relatório da Pesquisa de adesão da Agenda 2030 pelos Tribunais de Contas**, 2021. Disponível em: <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/temas-especiais/resultado-pesquisa-adesao-agenda-2030/>. Acesso em: 24 maio 2022. Ressalte-se, ainda, quanto ao método que a pesquisa de diagnóstico foi com abordagem predominantemente quantitativa, com algumas questões abertas. Foi utilizado um formulário com questionamentos estruturados (Anexo III) de forma escalonada conforme resposta anterior.

Controle 4.0, identificou-se em um dos Tribunais de Contas a implantação de um sistema de TI sustentável e com controle de redução de consumo de energia (no item “outros” do questionário, questão aberta para descrição de outros instrumentos utilizados).

Em resumo, dos instrumentos utilizados no âmbito interno, de uma escala de 0 a 10, no que tange aos respondentes da pesquisa, o item “adoção de matriz energética renovável” atingiu a pontuação 7.

Já quanto às atuações junto aos jurisdicionados, o levantamento realizado demonstra a necessidade de implementação e ampliação de medidas. No questionário enviado aos 33 Tribunais de Contas do Brasil, foi sondado “quanto aos jurisdicionados fiscalizados, há iniciativas do seu TC para promover os ODS?” Dos 13 (treze) respondentes, 10 (dez) mencionaram que sim e 3 (três) responderam não ao questionamento.

Quanto ao ODS 07 da Agenda da ONU para 2030, principal enfoque da análise da pesquisa nesta abordagem parcial da pesquisa, nenhum dos Tribunais de Contas que respondeu a pesquisa implementou a fiscalização específica quanto a diretrizes atinentes à eficiência energética, também não foram detectadas instituições, dentre os respondentes à pesquisa, que já estivessem com ações em andamento ou já previstas nesse sentido.

Na avaliação quanto à fiscalização de outros ODS, detecta-se uma atenção especial aos ODS 03 e 04 (deveres/direitos fundamentais à saúde e à educação)²³, objeto de fiscalização de praticamente a totalidade dos Tribunais de Contas que responderam ao levantamento.

Quanto aos instrumentos, constata-se que as auditorias operacionais foram consideradas as mais adequadas (utilizada por 61,54% do total dos TCs respondentes) para o levantamento da implementação dos ODS da Agenda 2030 da ONU (e respectivos *deveres constitucionais*, uma vez que os 17 ODS, de uma forma ou de outra, encontram-se previstos na CRFB). A temática sustentabilidade, sob a perspectiva dos ODS, é matéria auditada também em contas de governo (em 53,85% do total dos respondentes da pesquisa), em contas de gestão (45,15%), objeto de verificação de conformidade em auditorias ordinárias (53,85%). Como instrumento, também junto aos jurisdicionados, o papel pedagógico desempenhado pelos Tribunais de

²³ Sobre a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização dos referidos ODS 03 e 04, vide: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O Dever Fundamental à Saúde e o Dever Fundamental à Educação na Lupa dos Tribunais (para além) de Contas**. Porto Alegre: Simplíssimo Livros, 2013.

Contas, na conscientização da importância de implementação dos ODS pela administração pública, também constou de forma representativa: realização de treinamentos, eventos, *webconferências*, e outras capacitações (61,54%), elaboração de cartilhas, guias, *podcasts*, aplicativos, página de orientação pela internet (38,46%) e Premiação/Selo de boas práticas (23,08%, todos percentuais referentes aos Tribunais de Contas que responderam a pesquisa, ou seja, 10 TCs do total dos 33 Tribunais de Contas do Brasil)²⁴.

Os Tribunais de Contas, mesmo nos limites constitucionais de suas atribuições, deverão atuar com responsabilidade, para além de suas fronteiras, direcionando suas ações institucionais mais voltadas para a proteção e bem-estar das gerações presentes e futuras, também da América Latina e do Planeta Terra, dando especial atenção aos instrumentos que permitem legitimamente o *controle externo planetário*, que se postula neste estudo, utilizando-se de novas tecnologias, *controle externo* que também deverá ser 4.0, na lógica do “*tecno a serviço do ecológico*”. Pelo que se constatou no presente tópico, muitas ações necessitam ser ampliadas com urgência. Na abordagem a seguir, depreende-se que as atuações do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Contas (ou Controladorias) de outros países (também denominadas de Entidades de Fiscalização Superior) são bons exemplos a serem seguidos.

3 Controle externo local e global a atender missões institucionais urgentes: levantamento de boas práticas a serem ampliadas²⁵

²⁴ Para uma avaliação referente aos *ODS instrumentais*, com ênfase aos ODS 09, 16 e 17, recomenda-se a análise do seguinte relatório: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Comissão de Sustentabilidade do TCE/RS. CUNDA, Daniela Z. G. (Presidente da Comissão TCE/RS e Relatora das Pesquisas); RAMOS, Letícia (Coordenadora do Grupo Temático do Diagnóstico/Pesquisa e Relatora); FRANSCHESCHINI, Carina L. (Relatora das Pesquisas). **Relatório da Pesquisa de adesão da Agenda 2030 pelos Tribunais de Contas**, 2021. Disponível em: <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/temas-especiais/resultado-pesquisa-adesao-agenda-2030/>. Acesso em: 24 maio 2022.

²⁵ Amplamente detalhadas nos seguintes estudos, que complementam o presente levantamento mais recente: CUNDA, Daniela Zago G. da; BERTOLO, R. M. . Controle de sustentabilidade e da eficiência energética pelos Tribunais de Contas sob a ótica das Constituições Federal e Estadual do Rio Grande do Sul. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 1, p. 248-279, 2019. FREITAS, Juarez; CUNDA, Daniela Zago G. da; REIS, F. S. A

No tópico anterior, foram averiguadas a implementações dos ODS da Agenda 2030 da ONU e algumas atuações dos Tribunais de Contas (regionais) do Brasil, ainda tímidas no que se refere especificamente ao *checklist* da eficiência energética (ODS 07) e demais ODS interligados, não obstante a adoção de ações mais eficientes energeticamente no âmbito interno (v.g. implementação de placas fotovoltaicas, análise da eficiência energética quanto à aquisição de serviços e bens públicos, dentre outras).

Além da atuação dos Tribunais de Contas em rede, com a sociedade e seus jurisdicionados, há importância na conexão entre Tribunais de Contas, mediante o aprimoramento da utilização das auditorias operacionais e auditorias coordenadas (nacionais e internacionais) de sustentabilidade²⁶, dentre outros instrumentos, com primazia ao controle prévio e concomitante, não meramente posterior, acrescidos de uma *sindicabilidade cibernética* e com atuação transterritorial.

Sob uma perspectiva internacional, várias Entidades Fiscalizadoras Superiores, por intermédio da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, interligada à ONU), estão conectadas e firmaram, dentre outros propósitos, na *Declaração de Moscou*, em 2019, o compromisso de apoio ao atingimento dos ODS e uma maior interação com os entes fiscalizados e a sociedade. O Tribunal de Contas da União foi firmatário da referida Declaração, tendo várias atuações a promover a Agenda 2030 da ONU (dados disponíveis à sociedade – em seu site e em Acórdãos) e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, bem como os Ministérios Públicos de Contas, deverão seguir a mesma trilha²⁷.

atuação dos Tribunais de Contas em prol da indução das energias renováveis. **Interesse Público**, v. 102, p. 129-148, 2017.

²⁶ Para maiores detalhamentos quanto a esses instrumentos utilizados pelos Tribunais de Contas, recomenda-se o seguinte estudo: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

²⁷ Conforme o resumo apresentado no evento internacional: CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pelos Tribunais de Contas do Brasil: um necessário diagnóstico e perspectivas de atuação em rede. Comunicado publicado nos **Anais do Meeting**

A seguir, destacam-se algumas atuações do Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo de órgãos e entidades relacionadas às políticas públicas do setor elétrico, com vistas a averiguar o incremento de energias renováveis na matriz elétrica.

O Tribunal de Contas da União iniciou destacando-se com atuações de averiguação da expansão da matriz elétrica apontando a ausência de uma melhor avaliação entre a opção de construção de hidrelétricas (mensurando, inclusive, a dimensão socioambiental) e a construção de usinas termelétricas a combustíveis fósseis (costumeiramente mais onerosas e poluentes)²⁸. Na sequência passaram a avaliar demandas atinentes a energias alternativas, como a solar e a eólica²⁹, destacando a importância de adoção de medidas para relativizar a intermitência das referidas fontes renováveis, como a construção de uma interligação mais robusta da rede elétrica, contribuindo, portanto, para a ampliação da utilização de tais sistemas elétricos alternativos e mais amigáveis do ambiente³⁰.

Além de *auditorias de conformidade*, foram realizadas várias *auditorias operacionais* sobre o tema, abordando questões centrais como os atrasos e descompassos na implantação dos empreendimentos de geração e transmissão de energia elétrica, impactos negativos na segurança no suprimento de energia, o uso em demasia de fontes fósseis no lugar de energias renováveis, necessidade de maior interligação das energias eólicas, necessidade de maior cooperação entre a União,

of Researchers in Law and Sustainability, 29 abr. 2021. Também constante em relatórios parciais produzidos e coordenados junto à Comissão de Sustentabilidade que se pretende aprimorar e conceder enfoque especial quanto à utilização das novas tecnologias nesse contexto.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdãos TCU n.º 1196/2010, n.º 1171/2014, n.º 1616/2014, n.º 993/2015, n.º 1662/2015, n.º 1948/2015, n.º 2723/2017, n.º 2659/2017, n.º 1631/2018, com destaque ao Acórdão n.º 1631/2018 – também do Plenário, da relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdãos TCU n.º 1948/2015-Plenário; n.º 1662/2015- Plenário; n.º 662/2018-Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU n.º 1616/2014-Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

estados, municípios e o Distrito Federal no que tange aos licenciamentos e fiscalização das atividades poluidoras³¹ necessidade de estudos sobre a viabilização socioambiental de redes de transmissão de energia elétrica no Brasil³² averiguação das tarifas e a efetividade do Sistema de Bandeiras Tarifárias implementado no Brasil³³ também sob o aspecto tarifário, avaliação da eficiência do custeio de políticas públicas baseadas nos subsídios da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)³⁴, além de outros instrumentos, com o devido destaque às auditorias coordenadas nacionais e internacionais³⁵.

Sob uma perspectiva internacional, várias Entidades de Fiscalização Superior (EFS) têm atuado na temática de averiguação de políticas públicas interligadas à eficiência energética, destacando-se, exemplificativamente, algumas ações: i) a EFS da União Europeia (*European Court of Auditors*) providenciou averiguação dos recursos alocados aos programas de incentivo às fontes renováveis e os impactos

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU n.º 2316-2014-Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU n.º 523/2018 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

³³ Acórdão TCU n.º 582/2018 – Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU n.º 1215/2019 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo> (acesso em 24 de maio de 2022).

³⁵ Além dos acórdãos do Tribunal de Contas da União disponíveis no site oficial, recomenda-se a leitura da seguinte obra específica sobre a atuação dos Tribunais de contas na temática interligada ao ODS n.º 07 da Agenda 2030 da ONU: REIS, Fernando Simões dos. **Direito da Energia e dos Tribunais de Conta**: o Controle externo para a sustentabilidade da Matriz Elétrica. Vila Nova de Gaia/Porto: Juruá, 2021. Conjuntamente, com uma abordagem mais detalhada sobre os acórdãos do Tribunal de Contas da União, a inspirar os Tribunais de Contas Estaduais: CUNDA, Daniela Zago G. da; BERTOLO, R. M. Controle de sustentabilidade e da eficiência energética pelos Tribunais de Contas sob a ótica das Constituições Federal e Estadual do Rio Grande do Sul. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 1, p. 248-279, 2019.

de suas contribuições para as metas estabelecidas para 2020³⁶; *ii*) a EFS da Inglaterra (*National Audit Office – NAO*) realiza avaliação constante referente a alterações climáticas, energia e sustentabilidade e averiguação do desempenho do Departamento de Energia e Mudanças Climáticas, conjuntamente sobre gestão estratégica de risco de inundação³⁷; *iii*) a EFS da França (*Cour des Comptes*) providenciou auditoria de avaliação quanto às medidas tomadas referentes às alterações climáticas, consumo de energia e gestão de recursos naturais³⁸; *iv*) a EFS da Argentina (*Auditoria Nacional de la Nación*) realizou avaliação do desempenho de políticas públicas relacionadas às fontes de geração de energias renováveis e programas de eficiência energética³⁹.

Conforme exposto, o presente estudo propôs uma demonstração, por amostragem, de atuações do controle externo, nacional e de outros países, de maneira a demonstrar à comunidade científica as possibilidades de atuações dessas instituições pouco pesquisadas, assim como objetivando divulgar boas práticas como forma de encorajar a ampliação da concretização do ODS 07 da Agenda 2030 da ONU, suas metas, e demais ODS interligados ao tema eficiência energética, inclusive, uma das temáticas em desenvolvimento na Plataforma “Climate Scanner”, uma verdadeira atuação planetária dos órgãos de controle, referente à Auditoria Global junto à INTOSAI, sob a coordenação do Tribunal de Contas da União do Brasil, sobre Mudanças Climáticas, que até o presente momento conta com a participação de outros 16 países e do Tribunal de Contas Europeu.

Considerações finais

Pelas abordagens apresentadas e pesquisas mencionadas, tanto o cenário nacional como o internacional não são dos mais positivos,

³⁶ Complementarmente, indica-se o seguinte estudo: VELÁSQUEZ, Roberto M.; ZLOCCOWICK, José. **Relatório Benchmarking EFS**. Rio de Janeiro: Facto consultoria em Energia e Meio Ambiente, 2018.

³⁷ Disponível em: <https://www.nao.org.uk>. Acesso em: 24 maio 2022.

³⁸ Disponível em: <https://www.ccomptes.fr>. Acesso em: 24 maio 2022.

³⁹ Para uma análise mais detalhada sobre a atuação internacional, vide: FREITAS, Juarez; CUNDA, Daniela Zago G. da; REIS, F. S. A atuação dos Tribunais de Contas em prol da indução das energias renováveis. **Interesse Público**, v. 102, p. 129-148, 2017.

somado ao fato de que a ausência de uma maior eficiência energética trará impactos para além de fronteiras, buscou-se demonstrar que são situações a ensejarem uma atuação em rede, nos moldes propostos em várias metas constantes na Agenda 2030 da ONU.

Soma-se à destacada necessidade de atuação, o fato de que aos Tribunais de Contas cumpre a averiguação do zelo pelo patrimônio público. Um dos bens públicos mais relevantes a ser salvaguardado para a presente e futuras gerações, sem dúvida, é o ambiente ecologicamente equilibrado (a ensejar uma maior eficiência energética, como forma de suavizar o aquecimento global).

As reflexões apresentadas não se tratam de propostas a conceder “super poderes” aos Tribunais de Contas, em um âmbito internacional, nacional e regional, mas em atribuir responsabilidade compartilhada a instituições que deverão assumir seu papel como mais uma alternativa a contornar a *insustentabilidade multidimensional*, ainda mais perante a tantas omissões administrativas que configuram um *Estado Inconstitucional*. Vários são os dispositivos constitucionais e legais, múltiplas são as metas constantes em documentos internacionais, assim como ficou demonstrada as perspectivas de atuação responsável de órgãos públicos que poderão fazer a diferença rumo a uma maior eficiência energética como forma de contornar o aquecimento global, sem comprometer as atribuições constitucionalmente atribuídas a outras instituições públicas. Na atuação tecida em *rede sustentável internacional* (v.g. auditorias coordenadas internacionais), onde cada Entidade de Fiscalização Superior tem competência e legitimidade para agir, conseqüentemente restará respeitada a soberania de cada Estado membro.

Os Tribunais de Contas, mesmo nos limites constitucionais de suas atribuições, deverão atuar com responsabilidade planetária, com suas atribuições institucionais voltadas para a proteção e bem estar do Planeta, para além de suas fronteiras, investindo em todos os instrumentos que permitam legitimamente o *controle externo planetário*, utilizando-se de novas tecnologias, com a devida transparência (inclusive de algoritmos), a serviço do ambiente, na concretização de um Estado Democrático de Direito e (T)ec(n)ológico.

Referências

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOSELTMANN, Klaus. **The principle of sustainability**. Transforming Law and governance. Ashgate, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos do TCU**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 maio 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Sustentabilidade – Um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, 2012, I, p. 1-11.

CUNDA, Daniela Zago G. da; VILLAC, Tereza. Contratações Públicas Sustentáveis e a Atuação da Advocacia Pública e dos Tribunais de Contas: um "Apelo á Última Geração" In: WARPECHOWSKI, Ana. GODINHO, Heloisa; IOCKEN, Sabrina (coord.) **Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, v.1, p. 383-400.

CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, L. A.; LOUREIRO, R. D.; SIMIONI, D. A proteção e a transparência de dados sob a perspectiva dos controles externo e social e a governança digital. In: CRAVO, Daniela; CUNDA, Daniela Zago G. da; RAMOS, Rafael (org.). **Lei Geral de Proteção de Dados e o Poder Público**. Porto Alegre: TCE/RS, 2021, v.1, p. 196-223.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas e a necessária ênfase à dimensão ambiental. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana

Borràs (coord.). CAULA, Bleine Queiroz *et al* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 10. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (CJP e CIDP), 2020. p. 293-341. Disponível em: www.dialogoaci.com. Acesso em: 24 maio 2022.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Controle de Sustentabilidade Fiscal pelos Tribunais de Contas: tutela preventiva da responsabilidade fiscal e a concretização da solidariedade intergeracional, *In*: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre (coord.) **Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: desafios para o controle externo**. Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 145-186.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016.

CUNDA, Daniela Zago G. da; BERTOLO, R. M.. Controle de sustentabilidade e da eficiência energética pelos Tribunais de Contas sob a ótica das Constituições Federal e Estadual do Rio Grande do Sul. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, v. 1, p. 248-279, 2019.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. **O Dever Fundamental à Saúde e o Dever Fundamental à Educação na Lupa dos Tribunais (para além) de Contas**. Porto Alegre: Simplíssimo Livros, 2013.

FREITAS, Juarez; CUNDA, Daniela Zago G. da; REIS, F. S. A atuação dos Tribunais de Contas em prol da indução das energias renováveis. **Interesse Público**, v. 102, p. 129-148-148, 2017.

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

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2021.

GOMES, Carla Amado. Eficiência energética em Portugal: uma panorâmica geral. **E-pública Revista de Direito Público de Portugal**. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v3n3a14.html>. Acesso em: 20 maio 2022.

GOMES, Carla Amado. **Sustentabilidade ambiental**: missão impossível? Lisboa: ICJP. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/palmas-sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

GONGA, Yiwei; YANGB Jun; SHIA Xiaojie. Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. **Government Information Quarterly**, n. 37, 2020, 101487, p. 1-13. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.10148> Acesso em: 12 fev. 2022.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução Carlos da Costa. São Paulo: Editora 34, 2010.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Cibercidadaní@ o cidadania.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

PIKETTY, Thomas. **Le Capital au XXI Siècle**. Book ReviewLa série Book Review de la collection. [s.l.] Editora 50MINUTES, 2016.

REIS, Fernando Simões dos. **Direito da Energia e os Tribunais de Conta**: o Controle externo para a sustentabilidade da Matriz Elétrica. Vila Nova de Gaia/Porto: Juruá, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Comissão de Sustentabilidade do TCE/RS. CUNDA, Daniela Z. G. (Presidente da Comissão TCE/RS e Relatora das Pesquisas); RAMOS, Letícia (Coordenadora do Grupo Temático do Diagnóstico/Pesquisa e Relatora); FRANSCSCHINI, Carina L. (Relatora das Pesquisas). **Relatório da Pesquisa de adesão da Agenda 2030 pelos Tribunais de Contas**, 2021. Disponível em: <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/temas-especiais/resultado-pesquisa-adesao-agenda-2030/> Acesso em: 24 maio 2022.

SACHS, Jeffrey. **The Age of Sustainable Development**. NY: Columbia University Press, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental:** Introdução, Fundamentos e Teoria Geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

VELÁSQUEZ, Roberto M.; ZLOCCOWICK, José. **Relatório Benchmarking EFS.** Rio de Janeiro: Facto consultoria em Energia e Meio Ambiente, 2018.

Smart cities: different approaches and contexts

Cidades inteligentes: diferentes abordagens e contextos

Sarah Passos Brasil

Mestranda em Ciências da Cidade pela Universidade de Fortaleza. Pós-Graduada em Direito Digital e das Startups pela Universidade de Fortaleza. Advogada. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza.

Abstract: This paper aims to explain the different perspectives involving smart cities and that they contribute to achieving some of the goals set by the UN in the 2030 Agenda, such as sustainability and digital inclusion, using mainly information and communication technologies (ICT's). The smart city idea works to seek solutions that are beneficial to the quality of life, avoid further degradation of the environment, and enable technological innovations for economic development. In addition, it is show that the smart city idea does not work in only one region or culture in the world by bringing examples from Milan and Rio de Janeiro, which stand out in their continents in terms of sustainability and development, respectively. It was used a methodology based on bibliographic sources and a qualitative approach, concluding that the development of a smart city requires both public and private investments, as well as innovative multidisciplinary dialogue.

Keywords: smart city; sustainability; Information and Communication Technologies (ICT's); Milan; Rio de Janeiro.

Resumo: Este artigo visa explicar as diferentes perspectivas envolvendo as cidades inteligentes e como elas contribuem para alcançar algumas das metas estabelecidas pela ONU na Agenda 2030, como sustentabilidade e inclusão digital, utilizando principalmente as tecnologias da informação e comunicação (TIC). A ideia de cidades inteligentes trabalha para buscar soluções que sejam benéficas à qualidade de vida, evitem a degradação ambiental e possibilitem inovações tecnológicas para o desenvolvimento econômico. Além disso, mostra-se que ela não funciona em apenas uma região ou cultura no mundo, trazendo exemplos de Milão e Rio de Janeiro, que se destacam em seus continentes em termos de sustentabilidade e desenvolvimento, respectivamente. Utilizou-se uma metodologia baseada em fontes bibliográficas e uma abordagem qualitativa, concluindo-se que o

desenvolvimento de uma cidade inteligente requer tanto investimento público quanto privado, bem como um diálogo multidisciplinar inovador.

Palavras-chave: cidades inteligentes; sustentabilidade; Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); Milão; Rio de Janeiro.

Introduction

The contemporary world is becoming increasingly digital and urbanized, in contrast, the urban population grows and environmental problems become more complicated. So how can this fact be better resolved and help governments to transform and improve the quality of life in urban centers in a sustainable way? The smart city emerges as an interesting solution that can help guide states to bring these two global trends together without harming the environment.

Imagine that you have just experienced that unpleasant situation of bumping your little toe on the edge of a bed or a table. That pain seems to go through your whole body, and you seem to feel it in every extremity of your body, then you sit down and check if your little finger is okay.

All this happens so fast, almost instantaneous, this is because the human body is full of nerve endings that take that information to the central nervous system and then the instruction is carried to the body's structures.

This simple example of the human body is a way to understand one of the key concepts of the smart city. The city functions as a network of interconnected infrastructures through ICTs (Information and Communication Technology) and a centralized platform of these technologies can effectively and efficiently monitor issues related to transportation, mobility, energy use, logistics, among others.

This sounds like something worthy only of a book by George Orwell, but it turns out that this is already the reality in some of the world's metropolises, while other cities are journeying to find the most appropriate version of smart city, taking different forms around the world.

An example of a city that builds its narrative from these new technologies and uses a central platform is the city of Rio de Janeiro with the so-called Rio Operations Center (COR). It has become the main factor that has developed and transformed the Brazilian city into a smart

city, assisting in eventual environmental emergencies and preparing the city to host major events like the Olympics in 2016.

The COR is a control room, functioning in a building, that brings together state-of-the-art technologies for cross-referencing information captured by sensors and cameras strategically positioned throughout the city to make decisions in moments of crisis, attend to the everyday life of citizens, and better organize events.

Furthermore, the UN has already established that one of the goals set out in the 2030 Agenda to be achieved is to make cities and communities sustainable, resilient, inclusive, and safer. In light of this, smart cities add positive in terms of their versatility in dealing with urban dilemmas, whose main similarity is the extensive use of technologies.

Because it is a UN mandate to be fulfilled in a short period, public and private spending and investment have been and will continue to be numerous for years ahead, a fact that makes it even more important to analyze and research the potential contribution of smart cities.

For this reason, the Member States of the European Union has drawn up the economic recovery plan called Next Generation EU⁴⁰. It counts on high investments in euros mainly for areas involving digital transformations and climate pollution reduction, whose main country to be benefited in economic terms is Italy, as will be better deepened in a specific chapter, focusing on the case of Milan and its ability to grow sustainably.

The city of Milan will be better focused on in this article because, besides being part of the country that will best benefit from the economic investments of the Next Generation EU plan, it is part of the most economically developed region in Italy, is a national reference in terms of technology and sustainability in the country, and ranks as the 2nd smartest city, according to ICity, which will be better described throughout the article.

Moreover, it is a theme with a multidisciplinary reality, because the studies and publications vary among the most diverse scientific areas of knowledge, strengthening and expanding the debates and analyses of

⁴⁰ The temporary instrument designed to boost the recovery, will be the largest stimulus package ever financed in Europe. It will help rebuild a post-COVID-19 Europe. It is a budget fit today and tomorrow uncertainties.

concrete examples in the economic, legal, and social impact aspects, among others.

So, this paper will seek to answer the following questions: 1. What are the pillars of a smart city? 2. What are the benefits to Milan and Italy by investing in a smart city? 3. Why Rio de Janeiro can be considered a success in terms of development for smart cities projects and what are its shortcomings?

The research intends to be a bibliographical study, involving scientific articles, theses, and relevant books to explain the main contemporary urban scenarios, introduce the present problems and possible solutions to be adapted according to the specific context of the cities around the world, insert them in green and digital transformation scenario with more social inclusion.

The problem addressed here is identified with characteristics of a qualitative investigation, since it allows to understand the complex information, details, and implications of a smart city, as well as quantitative by exposing numbers and data collected to measure the prospect of new people living in urban centers in the coming years and the European investment for the next generations, regarding the digital transformation and the fight against climate change.

Besides, this research is classified as pure because it is concerned with deepening, updating, and bringing new analyses to existing studies on the main theme proposed, without a direct interventional application with the results. Finally, it is clarified that this is descriptive research to enhance the pre-existing knowledge, through an inductive method, to inspire other scholars from the most varied areas of knowledge to look into the premise placed here and raise their reflections.

1 An overview of a smart city

There is a worldwide trend of population concentration in urban centers and, as the population and the attention to the cities grows, the search for more developed technological and scientific resources also increases. This happens because of globalization, that is, the search for the reduction of environmental impacts and the improvement of services offered to citizens.

According to UN estimates, more people live now in cities and it is projected to rise by 70% in 2050, also hundreds of cities are expected

to be built in coming years⁴¹. This exponential growth leads to, beyond climate change, dissatisfaction and stress of the urban population due to the large traffic jams on the streets and avenues, lack of well-functioning services (healthcare and education services, for example) and many other problems in everyday life.

The UN notes that one of its goals set to be met by 2030 is to implement the "city for all", which means promoting the use and enjoyment of cities for present and future inhabitants in a more socially inclusive, accessible, healthy, and sustainable environment. Considering this, the smart city presents itself as a solution, if implemented with clear objectives and to improve people's lives, focusing on the real difficulties faced in that region⁴².

Around the world, there are several models of smart city with different transformation history. Per turn the 1990s, the smart city was focus on a perspective of optimizing the city's infrastructure with computer solutions and many investments from technology companies. But, the latest approach calls for a more just, equitable and sustainable development with digital inclusion and digital human rights⁴³.

The pandemic of COVID-19 made many of the problems cited here even more evident, especially regarding the organization of cities, since many services had to be offered remotely and digitally, adding to the difficulty in controlling the flow of people through the cities, as many countries had to declare a lockdown, revealing the lack and need for technological networks and interconnections⁴⁴. Not to mention the

⁴¹ UNITED Nations. **Habitat III issue paper: smart cities**. 2.0. ed. New York: United Nations Task Team, 2015. Available from: https://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0.pdf. Access on: 15 may 2022.

⁴² UN-HABITAT. **Centering people in smart cities: a playbook for local and regional governments**. Nairobi, 2021. Available from: <https://unhabitat.org/programme/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>. Access on: 06 abr. 2022.

⁴³ UN-HABITAT. **Centering people in smart cities: a playbook for local and regional governments**. Nairobi, 2021. Available from: <https://unhabitat.org/programme/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>. Access on: 06 abr. 2022.

⁴⁴ UN-HABITAT. **Centering people in smart cities: a playbook for local and regional governments**. Nairobi, 2021. Available from: <https://unhabitat.org/programme/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>. Access on: 06 abr. 2022.

most common phenomena in big cities, such as social division, violence, pollution, and an administration focused solely on capital⁴⁵.

In this context, there are five important recommendation pillars for governments to consider and take into account for cities to be considered smart and people-focused: Community, Digital Equity, Infrastructure, Security, and Capacity⁴⁶. All of these pillars shows the relevant role of public power in supporting technologies such as ICT's since they can contribute to better traffic management, control of crimes, beyond increasing the level of transparency of administrative actions and citizen participation, for example with e-democracy tools⁴⁷.

ICT's function as a collection of technological resources integrated with a common goal and used in an integrated manner. It helps to reduce the digital divide by providing broadband to the population, and it helps to create a more innovation-friendly environment through partnerships between governments and technology entities and organizations⁴⁸. Not to mention the improvement in teaching processes with computers and better tools, and in health services, better monitoring of a patient's clinical picture, for example.

It is noteworthy that the implementation of cutting-edge and viable technologies for the processing and storage of data made available to the public administration shall be accompanied by the development, on the part of smart city administrators. Moreover, of a specific capacity to extract useful information and direct it both to

⁴⁵ CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Pâmella Caúla. Cidade Inteligente: a tecnologia a serviço da sociedade. *In*: CAÚLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Villas; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. v. 12. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP da FDUL, 2021. p. 134-179. Available in: <https://www.dialogoaci.com/publicacoes/>. Access in: 01 abr. 2022.

⁴⁶ UN-HABITAT. **Centering people in smart cities**: a playbook for local and regional governments. Nairobi: 2021. Available from: <https://unhabitat.org/programme/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>. Access on: 06 abr. 2022.

⁴⁷ FERRARI, Giuseppe Franco. L'ideadi Smart City. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 9-48.

⁴⁸ RUIZ, Francisco Javier Duran. Implicaciones Jurídicas de La Implementación de Ciudades Inteligentes em La Unión Europea y en España. **Revista Internacional consinter de direito**, Porto, ano VI, ed. XI, p. 109-132, 2020. Available from: <https://revistaconsinter.com/revistas/ano-vi-numero-xi/>. Access in: 15 may 2022.

support the creation of policies and decision-making processes based on the effective observation of reality and to serve the real needs of the population.

All of this technology implementation can be accomplished through partnerships and cooperation between the city government and the private sector, the academic and technical communities, intergovernmental and international organizations, and by encouraging the engagement of civil society itself.

Nevertheless, what's the use of hyper connectivity and the implementation of the most varied and developed ICTs if the population, in general, does not have access to the Internet or, if it does, does not have the necessary digital skills to better use them? Digital inclusion appears to broaden horizons and generate new opportunities capable of transforming a community, helping it to be more proactive and aware.

Among some of the measures to decrease and avoid this digital segregation, it is important to first study that location to understand more precisely the local problems, using data to attract and develop the most appropriate resources. Moreover, the UN advises that the services to promote digital inclusion can be the construction of “affordable, robust broadband Internet service; providing Internet-enabled devices that meet users’ needs; providing access to digital literacy training; and creating applications and online content designed to enable participation and collaboration”⁴⁹.

Sharing the same reasoning, the European Commission agrees that smart cities add much more than the use of digital technologies to improve resources and decrease the emission of pollutants. It also embraces “smarter urban transport networks, upgraded water supply, waste disposal facilities and more efficient ways to light and heat buildings. It also means a more interactive and responsive city administration, safer public spaces, and meeting the needs of an ageing population”⁵⁰.

⁴⁹ UN-HABITAT. **Centering people in smart cities**: a playbook for local and regional governments. Nairobi: 2021. Available from: <https://unhabitat.org/programme/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>. Access in: 06 abr. 2022.

⁵⁰ COMMISSION, European. **Smart cities**: cities using technological solutions to improve the management and efficiency of the urban environment. Cities using technological solutions to improve the management and efficiency of the

In order to achieve these challenging goals and relying on the Next Generation EU plan, which is an instrument that will help to mitigate the negative effects caused by the coronavirus pandemic on the European economy and society, which will allow the European Commission to raise funds for individual Member States to help these countries successfully achieve green and digital transformation⁵¹.

A smart city can be the result of sustainability, technologies, and social inclusion. Again, these cities can provide a positive impact on society if people actively participate in their construction and if the city is developed for their population. Unfortunately, some projects of smart cities have put technological development on a pedestal without a clear purpose. Improving and creating new technologies, as an end in itself does not generate the necessary evolution for society or the environment.

On the contrary, by worrying only about offering and not about the real demand, also avoiding any kind of supervision or multidisciplinary dialogue when considering the technology, tendencies are created towards algorithmic discrimination through automated decision-making powered by artificial intelligence, consequently, a potential violation of human rights.

Therefore, when a public need is evidenced, probably through public participatory processes, the government must acquire technology and, relying on partnerships with the private sector, balance risks to achieve the best outcomes for that need, all of which contribute to a more transparent public oversight of those technologies, also protecting human rights in digital environments.

2 Milan: a fashionable and sustainable metropolis

After a dark wave of hopelessness hit Italy due to Covid-19, the country pursue to get back on its feet with the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). A bold plan that seeks to hand over to future

urban environment. Available from: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en. 2021. Accessin: 01 abr. 2022.

⁵¹ COMMISSION, European. **Recovery and Resilience Facility**. Available from: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en. 2021. Access in: 31 mar. 2022.

generations a precious legacy with more opportunities resulting from green and digital transformation, the so-called Italia Domani.

The country is determined to deliver a more efficient administration to its citizen, focusing on developing the digital skills of its employees and the population, and investing in infrastructure to achieve more sustainable and inclusive mobility, with the main aim of making Italy competitive again⁵². The Italia Domani is part of the Next Generation EU and it is being supported with 68.9 billion in grants and 122.6 billion in loans, resulting in €191.5 billion, of which 37.5 percent of the money will sustain climate goals and 25.1 percent will support digital transformation in the coming years⁵³.

In face of this introduction concerning Italian perspectives for the next generations, and with the plan in operation since June 2021, the next step is to analyze the diffusion of smart cities in Italy, focusing on the main Italian economic center, the city of Milan.

The city of Milan, known worldwide for hosting major events in the fashion world and for being the Italian fashion capital, now also appears as a synonym for sustainability, an important and decisive characteristic for its advancement as a smart city, besides walking hand in hand with the objectives of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and, consequently, of the Next Generation EU.

Milan is gradually becoming a virtuous and avant-garde, yet sustainable metropolis⁵⁴. Until 2019, it was the smartest city in Italy, but it lost its position to Florenza in 2020 and 2021, now occupying the second position⁵⁵. Still, because of its sustainable development strategies over time, Milan has managed to become attractive and

⁵² ITALIANO, Governo. **Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. Available from: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. 2021. Accesso em: 01 abr. 2022.

⁵³ COMMISSION, European. **Recovery and Resilience Facility**. Available from: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en. 2021. Access in: 31 mar. 2022.

⁵⁴ RUGGIERI, Roberto *et al.* Electric mobility in a smart city: European overview. **Energies**, Basel, v. 14, n. 2, p. 1-29, 08 jan. 2021. Available from: <https://www.mdpi.com/1996-1073/14/2/315>. Access in: 02 may 2022.

⁵⁵ INGENIO, Redazione. **ICityRank 2021: Firenze si conferma la città più smart d'Italia, a Ennalomaglianera**. 2021. Available from: <https://www.ingenio-web.it/32710-icity-rank-2021-firenze-si-conferma-la-citta-piu-smart-ditalia-a-enna-la-maglia-nera>. 2021. Access in: 01 abr. 2022.

competitive, which implies more investments for the city and increases a good reputation.

According to the ICityRank 2021, an Italian ranking that analyzes different indicators such as attention to ecological problems, sustainability, attention to the citizens, dynamism, and others, to determine the progress of Italian municipalities towards the goal of becoming a smart city, Milan stands out for its strengths of online services, open data, good routing in the use of 5G, and implementation of projects to help citizens' mobility and protect the environment. In addition, this ranking is re-evaluated every year to investigate different aspects of the quality of urban life so there is the possibility that Milan will again be the smartest city in Italy by 2022⁵⁶.

On top of that, also reasons for this success are the fact that the city is a leader in car and bike sharing, with car-sharing services like Enjoy and Car2go or the E-vai service that allows you to move around inside the city in electric cars. Shows an unquestionable focus on sustainable mobility, an important pillar for smart policies, and an inspiration for other cities when implementing their sustainable mobility projects⁵⁷.

Regarding its urban structure, Milan is an example of a city that demonstrates that combining the ancient with the contemporary can be beautiful, inspiring, and yet sustainable. In its Porta Nova district it is possible to find symbolic, eco-sustainable buildings and spider caves with a modern design, also conceiving a set of urban gardens, which fit in with the underlying mobility infrastructure⁵⁸.

In this post-pandemic moment, it is useful and opportune to turn the attention to these issues involving sustainable logistics. With this in mind, the Public Administration of Milan has already been preparing the Sustainable Urban Mobility Plan precisely to reduce congestion on

⁵⁶ FERRARI, Giuseppe Franco. L'idea di Smart City. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 9-48.

⁵⁷ MARINONI, Giuseppe. Forme di Smart City. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 75-96.

⁵⁸ MARINONI, Giuseppe. Forme di Smart City. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 75-96.

streets and avenues, improve environmental performance by reducing emissions, and encourage electric mobility⁵⁹.

Undoubtedly, the pillar of sustainable mobility is important to direct smart development policies, but it is not the only one, and technologies can contribute to the most diverse areas in a very innovative and interesting way, not only for citizens but also for tourists. For example, each monument in Milan has a QR code that allows the foreign user to read the translation of the monument's description. It is a way to interact with people while valuing the city's patrimony and the history of that artist and his work⁶⁰.

These are some examples of how to combine technologies with diverse areas to improve critical points facing urban centers in one of the most economically developed cities in Italy, located in the north of the country, a region with a higher degree of development and industrialization.

There is, therefore, contrast with some southern Italian capitals because they are lagging in terms of smart development. When comparing the data from northern cities with some southern cities - those with less than 50,000 inhabitants - there is an average difference of about 25%, with peaks of 40% in terms of public wifi connection⁶¹.

The initial context is as follows: while in the North the employment rate is 69.7%, in the South it is 44.8%, moreover, around 1 million people have immigrated to the South in the last 20 years, not to mention the average dispersion of 51% of water resources in this region⁶². Fortunately, the Next Generation EU and National Recovery and Resilience Plan emerge as a hope, especially for the southern region, by incorporating measures that aim to promote a transformation

⁵⁹ FERRERO, Cesare; DENTELLI, Emanuele. Milano Smart city e distribuzione alimentare. In: FERRARI, Giuseppe Franco. **Le smart cities al tempo della resilienza**. Milano: Mimesis, 2021. p. 463-478.

⁶⁰ FERRARI, Giuseppe Franco. L'idea di Smart City. In: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 9-48.

⁶¹ INGENIO, Redazione. **ICityRank 2021: Firenze si conferma la città più smart d'Italia**, a Ennamaglianera. 2021. Available from: <https://www.ingenio-web.it/32710-icity-rank-2021-firenze-si-conferma-la-citta-piu-smart-ditalia-a-en-na-la-maglia-nera.2021>. Access in: 01 abr. 2022.

⁶² ITALIANO, Governo. **Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. Available from: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. 2021. Access in: 01 april. 2022. Acces in: 01 abr. 2022.

of the most vulnerable territories into more intelligent and sustainable areas, besides serving the population that has been growing⁶³.

Measures that will improve the local services for children and families, improve the quality of life for people with disabilities, and improve the infrastructure in the southern areas of the country, secured with a capital of around 13.2 billion euros⁶⁴. To give a better example, it intends to invest in ultra-broadband to ensure connectivity in inland areas, and strengthen the industrialization of the water sector to reduce the gap between regions. In other words, it is a way to improve the competitiveness of the South⁶⁵.

3 Smart cities from the brazilian perspective: the city of Rio de Janeiro

When talking about urban infrastructure, the concept is globally accepted as one, that is, a place with roads, sewage systems, water, and electricity networks, among others. The services offered in these cities vary according to location and target audience, as well as the visual and aesthetic appeal of the houses and buildings⁶⁶.

Nevertheless, it can be seen that creating infrastructures through technological innovations, it improves not only the infrastructure, but the whole context in which it is inserted, that means, the services offered by that city improve, the costs become more efficient and its inhabitants enjoy the advantages at a more affordable price⁶⁷.

⁶³ COMMISSION, European. **Recovery and Resilience Facility**. Available from: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en. 2021. Access in: 31 mar. 2022.

⁶⁴ COMMISSION, European. **Recovery and Resilience Facility**. Available from: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en. 2021. Access in: 31 mar. 2022.

⁶⁵ ITALIANO, Governo. **Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. Available from: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. 2021. Access in: 01 abr. 2022.

⁶⁶ BELLO, Marco *et al.* Una smart city da green field in Brasile per 330 ettari di sviluppo in social housing con infrastrutture smart: la prima piazza smart in italia: piazza risorgimento a torino. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 813-823.

⁶⁷ BELLO, Marco *et al.* Una smart city da green field in Brasile per 330 ettari di sviluppo in social housing con infrastrutture smart: la prima piazza smart in

Developing smart cities within the Brazilian ecosystem is advantageous for reducing local pollution and offering smarter services at a lower economic cost to the population. In Brazil, the municipality of Rio de Janeiro has been a protagonist among the other Brazilian cities in the smart city category.

The “wonderful city”, as it is called by the Brazilians, is showing itself beyond its paradisiacal beaches and its friendly people, being awarded first place in the Connected Smart Cities Ranking: Technology and Innovation 2021⁶⁸, a national event involving companies, entities, and governments whose mission is to innovate in order to build smart and connected city.

In 2010, Rio de Janeiro experienced one of its worst environmental catastrophes due to heavy rains that hit the city, causing landslides in suburban areas, crime was on the rise, and traffic in the city was complicated and congested. These factors and the fact that Brazil will host the 2014 World Cup and Rio will host the 2016 Olympics meant the city urgently needed to take action.

Given this scenario, the Center of Operations Rio (COR), the largest urban operations center in Latin America, was designed and developed. The COR includes 30 municipal agencies that seek to monitor the functioning of the city by anticipating solutions and responding quickly to emergencies such as traffic accidents, heavy rains that cause landslides, and eventual crimes, alerting the responsible sectors so that they can act.

Inside the operations room, there is a large 65 square meter screen with a map of the city, a weather radar to predict rain and storms, and more than 500 professionals that alternate in different shifts to monitor the events 24 hours a day during the 7 days of the week.

The COR has a well-developed infrastructure, as the real-time monitoring and such weather forecasting techniques are based on highly modern ICT's, which is great for city development. Other points that the project gets right in terms of improvements for the city are the human capital, being well prepared for other smart city initiatives, and the

italia: piazza risorgimento a torino. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 813-823.

⁶⁸ JANEIRO, Prefeitura do Rio de. **Cidade do Rio de Janeiro é premiada no Ranking Connected Smart Cities 2021**. 2021. Available from: <https://prefeitura.rio/ciencia-e-tecnologia/cidade-do-rio-de-janeiro-e-premiada-no-ranking-connected-smart-cities-2021/>. Access in: 05 abr. 2022.

integrated and effective use of the collected data. Unfortunately, it has a negative performance in terms of sustainability⁶⁹.

Unlike the context brought from the city of Milan in Italy which is becoming a reference in terms of sustainability, the COR initiative is unfavorable in this sense. First, because the project was expensive and at the time it was developed, Brazil was going through an economic crisis, being unfavorable for other costly investments for a smart city. Additionally, sustainability is, in fact, a national problem, so from the project management's side; few actions can be taken to improve this point⁷⁰

Moreover, with the world economy recovering from the COVID-19 pandemic, the Brazilian economy is affected once again, so improvements in terms of sustainability, not only for Rio de Janeiro but also for other Brazilian cities may have to wait. Yet, the smart city idea should have as a priority to help the most urgent and clear needs of that city's population and the COR was initially thought to serve underprivileged people in the suburbs⁷¹, whose are the one that suffers the most from natural catastrophes occasioned by the heavy rains that often hit the city, causing landslides.

Finally, analyzing the bigger picture, the quality of life of Rio de Janeiro citizens has increased, without mentioning a large number of

⁶⁹ KUHL, Alexander. **Developing and Applying a Smart City for Development Model**: The case of COR in Rio de Janeiro. 2018. 43 f. Tese (Doutorado) - Curso de Management, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2018. Available from: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/26249/1/152116154%20Alexander%20Kuhl%20W.pdf#page23>. Access in: 07 abr. 2022.

⁷⁰ KUHL, Alexander. **Developing and Applying a Smart City for Development Model**: The case of COR in Rio de Janeiro. 2018. 43 f. Tese (Doutorado) - Curso de Management, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2018. Available from: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/26249/1/152116154%20Alexander%20Kuhl%20W.pdf#page23>. Access in: 07 abr. 2022.

⁷¹ KUHL, Alexander. **Developing and Applying a Smart City for Development Model**: The case of COR in Rio de Janeiro. 2018. 43 f. Tese (Doutorado) - Curso de Management, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2018. Available from: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/26249/1/152116154%20Alexander%20Kuhl%20W.pdf#page23>. Access in: 07 abr. 2022.

delegations from around the world that visit and analyze the city's operations center in order to be inspired by the model and implement the idea in other smart city projects. These facts show that this initiative to enhance a smart city can be considered a success in terms of development.

Final considerations

Based on the above considerations, it was addressed in this study that urbanization and digitalization are a reality that is increasingly expanding around the world. From this, a smart city unites these two global trends and emerges as an opportunity for public officials to manage urban centers promoting greater urban efficiency, quality of life and sustainability. Consequently, they are still able to adhere to some of the goals set by the UN in the 2030 Agenda.

In addition, smart cities are not easy to be created and there are various shapes and forms around the world, as it need to be developed to meet the pains and urgencies of that specific population. In addition, it requires strategic policies driven by innovative thinking.

Further, it was entered in the smart city models of Milan and Rio de Janeiro that are true references in Europe and Latin America, respectively, in this regard. Each one of them adapts to meet the characteristics of its population and its geographical conditions, relying mainly on ICTs to deal with environmental challenges and human limitations.

New technologies that emerge and develop every day are an important tool to achieve results. However, they will only be truly harnessed and able to deliver positive change if people are involve and if they were qualified with the appropriate digital skills. Thus, communities and cities need to walk with this idea, not only in mind, but outsourced during this process and the recommendations here and in other studies presented are important to be observed, as well as that investment in research and multidisciplinary dialogue on the subject continues.

References

BELLI, Laura *et al.* IoT-Enabled Smart Sustainable Cities: challenges and approaches. **Smart Cities**, [S.L.], v. 3, n. 3, p. 1039-1071, 18 set.

2020. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/smartcities3030052>. Available from: <https://www.mdpi.com/2624-6511/3/3/52>. Access in: 05 abr. 2022.

BELLO, Marco *et al.* Una smart city da green field in Brasile per 330 ettari di sviluppo in social housing con infrastrutture smart: la prima piazza smart in italia: piazza risorgimento a torino. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 813-823.

COMMISSION, European. **Recovery and Resilience Facility**. Available from: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en. 2021. Access in: 31 mar. 2022.

COMMISSION, European. **Smart cities**: cities using technological solutions to improve the management and efficiency of the urban environment. Cities using technological solutions to improve the management and efficiency of the urban environment. Available from: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en. 2021. Access in: 01 abr. 2022.

CAÚLA, Bleine Queiroz; MARTINS, Pâmella Caúla. Cidade Inteligente: a tecnologia a serviço da sociedade. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borrás (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; BOAS, Marco Villas; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 12. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP da FDUL, 2021. p. 134-179. Available from: <https://www.dialogoaci.com/publicacoes/>. Access in: 01 abr. 2022.

FERRARI, Giuseppe Franco. L'idea di Smart City. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 9-48.

FERRARI, Giuseppe Franco. Postfazione dopo il Next Generation EU: una conclusione o un nuovo principio?. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **Le Smart Cities al tempo della resilienza**. Milano: Mimesis, 2021. p. 621-639.

FERRERO, Cesare; DENTELLI, Emanuele. Milano Smartcity e distribuzione alimentare. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **Le smart cities al tempo della resilienza**. Milano: Mimesis, 2021. p. 463-478.

ITALIANO, Governo. **Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**. Available from: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. 2021. Access in 01 abr. 2022. Access in: 01 abr. 2022.

INGENIO, Redazione. **ICityRank 2021**: Firenze si conferma la città più smart d'Italia, a Enna la maglia nera. 2021. Available from: <https://www.ingenio-web.it/32710-icity-rank-2021-firenze-si-conferma-la-citta-piu-smart-ditalia-a-enna-la-maglia-nera>. 2021. Access in: 01 abr. 2022.

JANEIRO, Prefeitura do Rio de. **Cidade do Rio de Janeiro é premiada no Ranking Connected Smart Cities 2021**. 2021. Available from: <https://prefeitura.rio/ciencia-e-tecnologia/cidade-do-rio-de-janeiro-e-premiada-no-ranking-connected-smart-cities-2021/>. Access in: 05 abr. 2022.

KUHL, Alexander. **Developing and Applying a Smart City for Development Model**: The case of COR in Rio de Janeiro. 2018. 43 f. Tese (Doutorado) - Curso de Management. Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2018. Available from: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/26249/1/152116154%20Alexander%20Kuhl%20W.pdf#page23>. Access in: 07 abr. 2022.

MARINONI, Giuseppe. Forme di Smart City. *In*: FERRARI, Giuseppe Franco. **La Prossima Città**. Milano: Mimesis, 2017. p. 75-96.

RUGGIERI, Roberto *et al.* Electric mobility in a smart city: European overview. **Energies**, Basel, v. 14, n. 2, p. 1-29, 08 jan. 2021. Available from: <https://www.mdpi.com/1996-1073/14/2/315>. Access in: 02 may 2022.

RUIZ, Francisco Javier Duran. Implicaciones Jurídicas de la Implementación de Ciudades Inteligentes en la Unión Europea y em España. **Revista Internacional consinter de direito**, Porto, ano VI, ed.

XI, p. 109-132, 2020. Available from: <https://revistaconsinter.com/revistas/ano-vi-numero-xi/>. Access in: 15 may 2022.

SHARIFI, Ayyoob; KHAVARIAN-GARMSIR, Amir Reza; KUMMITHA, Rama Krishna Reddy. Contributions of Smart City Solutions and Technologies to Resilience against the COVID-19 Pandemic: a literature review. **Sustainability**, [S.L.], v. 13, n. 14, p. 1-28, 18 jul. 2021. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/su13148018>. Available from: <https://www.mdpi.com/2071-1050/13/14/8018>. Access in: 02 abr. 2022.

UN-HABITAT. **Centering people in smart cities**: a playbook for local and regional governments. Nairobi, 2021. Available from: <https://unhabitat.org/programme/people-centered-smart-cities/centering-people-in-smart-cities>. Access in: 06 abr. 2022.

UNITED Nations. *In: **Habitat III issue paper***: Smart Cities. 2.0. ed. New York: United Nations Task Team, 2015. Available from: https://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0.pdf. Access in: 15 may 2022.

Cittadinanza digitale: la trasformazione digitale, prospettive e interventi sul modello strategico dell'e-government

Digital citizenship: digital transformation, perspectives and interventions on the strategic model of e-government

Houssine Sraidi

Laureando in Scienze politiche internazionali presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Teramo.

Riassunto: la digitalizzazione della pubblica amministrazione evolve progressivamente e rapidamente. Questa revisione sistematica della letteratura analizza gli studi empirici che esplorano gli impatti dei progetti di digitalizzazione nel settore pubblico. In termini di contenuto, la maggior parte degli articoli esaminati studia i servizi ai cittadini, e quindi considera loro durante la misurazione dell'impatto. Una classificazione degli effetti indagati per dimensione di pubblico mostra che l'analisi dei valori utilitaristico-strumentali, come l'efficienza o la performance, è prevalente. È necessaria una maggiore cooperazione interdisciplinare per ricercare l'impatto della digitalizzazione nel settore pubblico. Le diverse dimensioni di impatto dovrebbero essere collegate più strettamente. Inoltre, la ricerca dovrebbe concentrarsi maggiormente sugli effetti di digitalizzazione all'interno dell'amministrazione.

Parole chiavi: digitalizzazione; pubblica amministrazione; performance.

Sommario: Dalla fine degli anni '90, le tecnologie digitali hanno trasformato il funzionamento dell'amministrazione e il rapporto con l'utente. L'amministrazione elettronica, da quel periodo, è stata rapidamente considerata come una leva per la riforma dell'amministrazione e un plus per lo Stato. L'introduzione dell'amministrazione elettronica, dei servizi online e delle tele-procedure ha portato ad una riduzione dei costi, una maggiore velocità in termini burocratici e l'abbandono della carta, con l'obiettivo della dematerializzazione delle procedure amministrative. Allo stesso tempo, è stata messa in atto una strategia nazionale per la tecnologia digitale inclusiva per formare e supportare gli utenti più distanti di Internet, attraverso il PNRR. Il fine, dunque, è quello accelerare la

trasformazione online per semplificare ulteriormente le formalità per privati e aziende e rendere i servizi pubblici più efficienti e reattivi.

Parole chiave: transazione digitale; amministrazione elettronica; servizi online.

1 Il ruolo di internet

Le infrastrutture svolgono un ruolo fondamentale in molte delle attività che sono diventate parte della nostra vita quotidiana⁷². Da un punto di vista strategico, la loro utilità è alla pari con risorse quali autostrade, centrali elettriche, acquedotti e simili. Per quanto riguarda lo Stato, le infrastrutture informatiche stanno rapidamente diventando la spina dorsale di un sistema di servizi che le Pubbliche Amministrazioni (PA) utilizzano e forniscono ai cittadini⁷³.

Qui nasce il bisogno di sfruttare internet come un punto d'appoggio per le PA. Grazie alla capacità di connettere cose e persone, internet si è rivelato fondamentale per supportare le attività amministrative e per gestire ogni aspetto in maniera efficace ed efficiente. Devono quindi essere affidabili, sicuri ed economicamente sostenibili. Internet ha un impatto significativo su molti aspetti della nostra vita. I servizi offerti dalla tecnologia Internet consentono già a persone in tutto il mondo di accedere a enormi quantità di informazioni su quasi tutti gli argomenti immaginabili, di trovare altri con interessi simili e discutere questioni rilevanti e di rendere le informazioni disponibili ad altre persone a costi minimi⁷⁴.

Con la crescita di Internet, vengono condotte più attività online. La politica non fa eccezione. I partiti politici, altri gruppi e individui utilizzano sempre più Internet per diffondere i loro messaggi, tra l'altro, creando pagine web, che forniscono una varietà di servizi come documenti politici, chat interattive e collegamenti ad altri siti⁷⁵. Internet

⁷² Stefano Ferilli, E. G. (2021). L'Intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile.

⁷³ Franco Bassanini, G. N. (2021). Gli Investimenti in Infrastrutture e L'intervento Dello Stato «Promotore». Irpa Working Paper.

⁷⁴ Gitlin, T. (1999). Media e società contemporanea.

⁷⁵ Palmieri, A. (2016). Internet e comunicazione politica. FrancoAngeli.

ha la possibilità di rivoluzionare la politica e il processo politico⁷⁶. Attraverso una migliore comunicazione, i cittadini possono diventare più coinvolti e informati e svolgere le proprie responsabilità civiche con maggiore diligenza. Internet può anche cambiare il modo in cui i gruppi politici e politici conducono le campagne elettorali, si tengono in contatto con gli elettori e stringono alleanze con altri gruppi o individui⁷⁷.

2 Le potenzialità ed i pericoli

La questione viene approfondita a livello giuridico ed il tema riguarda i diritti nel cyberspazio. Come cita il NIST, il centro risorse per la sicurezza informatica, è un

un dominio globale all'interno dell'ambiente delle informazioni costituito dalla rete interdependente di infrastrutture dei sistemi informativi, inclusi Internet, reti di telecomunicazioni, sistemi informatici e processori e controller incorporati.

Il problema del cyberspazio è l'escalation delle minacce alla sicurezza informatica come una delle principali minacce alla sicurezza internazionale⁷⁸. Oltre alla minaccia della guerra informatica, gli attacchi informatici hanno portato alla chiusura degli ospedali, hanno messo offline le reti elettriche, bloccato le principali città e persino compromesso l'integrità dei processi democratici⁷⁹.

Poiché le minacce alla sicurezza informatica stanno diventando sempre più comuni, sofisticate e gravi, non sorprende che i governi, l'industria e la comunità tecnica si concentrino sempre più sul

⁷⁶ Cavanna, V. (s.d.). Internet e la Politica: Alcune Brevi Considerazioni. Tratto da AmbienteDiritto: <https://www.ambientediritto.it/dottrina/internet-e-la-politica-alcune-brevi-considerazioni/>

⁷⁷ Marsocci, P. (2015). Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare? AIC: Associazione italiana dei costituzionalisti, p. 1-15.

⁷⁸ Ziccardi, G. (2016). L'odio online. Raffaello Cortina Editore.

⁷⁹ IOVANE, P. t. (2008). Cyberwarfare e Cyberspace: Aspetti Concettuali, Fasi ed Applicazione allo Scenario Nazionale ed all'ambito Militare.

rafforzamento della sicurezza informatica⁸⁰. Tuttavia, gli sforzi per rafforzare la sicurezza informatica spesso ignorano la dimensione dei diritti umani o, peggio, considerano i diritti umani un ostacolo alla sicurezza informatica⁸¹. Questo è un presupposto pericoloso e fuorviante. Anche se esistono delle regole esplicite, ovvero il regime giuridico della proprietà della rete come infrastruttura, il regime della produzione e commercializzazione dei software e, ultima, la produzione e circolazione dei contenuti dei messaggi, esistono altrettanti aspetti da regolamentare. A tal proposito esistono varie correnti di pensiero: neoliberista e dell'autoregolazione. Ciò implica che internet non sarebbe, ovviamente, scritto nel testo della Costituzione ma un luogo fruibile e fatto di principi⁸².

Utilizzando la definizione FOC⁸³ di sicurezza informatica come base, è facile vedere come le minacce alla sicurezza informatica – o l'insicurezza informatica – possano essere violazioni dei diritti umani. La negazione della disponibilità delle informazioni e della relativa infrastruttura sottostante, sotto forma di arresti della rete, ad esempio, viola un'ampia gamma di diritti, anche limitando indebitamente l'accesso alle informazioni e la capacità delle persone di esprimersi, riunirsi pacificamente e associarsi, come nonché godere di una serie di diritti economici, sociali e culturali⁸⁴.

L'anno scorso anche governi, partiti politici, entità e personalità dei media e singoli leader hanno sfruttato il cyberspazio per diffondere paura, approfondire le divisioni politiche, incitare all'intolleranza e diffondere false informazioni. Il problema delle "notizie false" è cresciuto così tanto da diventare una sfida urgente per i diritti umani. La campagna russa "hack and leak" durante le elezioni americane fa suonare campanelli d'allarme sull'ingerenza informatica nelle elezioni democratiche, uno sviluppo che mette in pericolo l'importanza della

⁸⁰ Rossouw von Solms, J. v. (2013). From information security to cyber security. *Computers & Security*, volume 38, p. 97-102.

⁸¹ Farina, G. (2016). Il cyber space: una nuova dimensione per la conflittualità e la tutela dei diritti umani.

⁸² Carlo, B., Simone, B., & Mattia, R. (2014). Social media security: introduzione teorica e possibile approccio. Steam Mucchi.

⁸³ Freedom Online Coalition

⁸⁴ difesa.it. (2014). Lo spazio cibernetico tra esigenze di sicurezza nazionale e tutela delle libertà individuali. p. 39-62.

Dichiarazione universale dei diritti umani del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici assegna al voto.

Questi cambiamenti sismici nella politica interna e internazionale sconvolgono i contesti in cui devono essere affrontati i problemi dei diritti umani. Ci sono innumerevoli esempi di violazione della riservatezza delle informazioni, sia attraverso violazioni dei dati a scopo di lucro, sorveglianza di massa del governo o attacchi mirati a difensori dei diritti umani o giornalisti, in violazione del diritto alla privacy, tra gli altri diritti. Le violazioni della riservatezza delle comunicazioni attraverso la sorveglianza sono legate a gravi violazioni dei diritti umani, come la detenzione, la tortura e le uccisioni extragiudiziali. Dunque, i dati sono l'oro del secolo, le informazioni che vengono condivise e vendute. Basti pensare a quando ci si iscrive ad un sito di e-commerce per acquistare qualcosa e siamo "costretti" a fornire i nostri dati. In questo modo, l'automa sostituisce i documenti cartacei e i processi aziendali manuali per semplificare i tipi di documenti in entrata e in uscita come ordini di acquisto, avvisi di spedizione anticipati e fatture⁸⁵.

3 La tecnologia dello scambio digitale

La maggior parte delle transazioni di scambio elettronico di dati inizia con la creazione di un documento elettronico, basato sulle informazioni provenienti dai sistemi aziendali, dai fogli di calcolo o dalle transazioni correlate. Questi documenti utilizzano formati EDI standardizzati, chiamati codici di transazione, per una facile acquisizione e utilizzo da parte di molte aziende. Per le transazioni in entrata, una soluzione EDI traduce o "mappa" i dati inviati dai partner della catena di approvvigionamento come fornitori, rivenditori o corrieri, in un formato che i tuoi sistemi interni e/o utenti possono comprendere ed elaborare⁸⁶. Il problema dell'incostituzionalità di internet porta al paradosso della disoccupazione piena attiva e dell'idea di una progressiva diminuzione delle prestazioni a carico dello Stato data l'inefficienza e dal costo diventato insostenibile⁸⁷.

⁸⁵ Ricchetti, M. (2010). L'E-business nella filiera TAC. p. 31-32.

⁸⁶ IBM. (s.d.). Cos'è l'EDI? Tratto da IBM: <https://www.ibm.com/it-it/topics/edi-electronic-data-interchange>

⁸⁷ Togni Carola (2013), Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse, Thèse de doctorat, Université de Berne

In quanto, parzialmente, viene affidato il potere di controllo attraverso internet, uno strumento di condizionamento, ciò potrebbe essere utile per valorizzare le politiche pubbliche, senza che questo sia ostacolato dall'espressione della propria personalità⁸⁸. La tecnologia dell'informazione ci libera dai limiti della razionalità limitata e siamo sopraffatti dal volume di informazioni disponibili attraverso nuove fonti grazie ad Internet. L'uso della tecnologia dell'informazione come strumento di ricerca per rendere risolvibili problemi precedentemente intrattabili dà la capacità ai computer un enorme avanzo sulle basi teoriche della pubblica amministrazione. Indagando il significato della tecnologia dell'informazione come agente di cambiamento, che richiede la revisione di altri postulati teorici, porta ad una riflessione chiara: il ruolo di internet è fondamentale ed offre possibilità di ampliare il proprio potenziale riducendo notevolmente i "costi"⁸⁹.

4 Diritti Digitali

La commissione europea accoglie con favore l'accordo raggiunto con il Parlamento e il Consiglio sulla dichiarazione europea sui diritti e sui principi digitali. La dichiarazione, proposta a gennaio 2022, stabilisce un chiaro punto di riferimento sul tipo di trasformazione digitale incentrata sull'uomo che l'UE promuove e difende, in patria e all'estero. Si basa sui valori e sulle libertà fondamentali dell'UE e andrà a vantaggio di tutti i cittadini e le imprese. La dichiarazione fornirà anche una guida per i responsabili politici e le aziende quando si tratta di nuove tecnologie. La dichiarazione si concentra su sei aree chiave: mettere le persone al centro della trasformazione digitale; solidarietà e inclusione; libertà di scelta; partecipazione alla vita digitale; sicurezza e protezione; e sostenibilità. Margrethe Vestager, vicepresidente esecutiva per un'Europa pronta per l'era digitale, ha dichiarato che la trasformazione digitale consiste nel garantire che le tecnologie siano sicure; che lavorino nei nostri interessi e rispettino i nostri diritti e

⁸⁸ Brügger Beatrice Elisabeth (1993), Die Kurzarbeitsentschädigung als arbeitslosenversicherungsrechtliche Präventivmassnahme

⁸⁹ Costanzo, P. (s.d.). Lo "Stato digitale": considerazioni introduttive*.

valori. I principi contenuti nella dichiarazione dei diritti digitali e i principi continueranno a essere sostenuti dalla legislazione dell'UE⁹⁰.

Una giustizia civile efficiente e di qualità costituisce una garanzia di maggiore tutela dei diritti e rappresenta un fattore di cruciale importanza per la crescita economica e lo sviluppo di un Paese⁹¹. Influisce, infatti, sulla propensione all'investimento, sull'allargamento del mercato, sulla creazione e sulla crescita dimensionale delle imprese, sullo sviluppo dei mercati finanziari, sulla capacità di attrarre investimenti esteri⁹². Per valutare l'efficienza e la qualità del sistema giustizia, un indice importante è rappresentato dal "tempo del processo". La "durata ragionevole" di un procedimento giudiziario rappresenta, pertanto, un obiettivo di assoluto rilievo, da perseguire non solo attraverso interventi sul rito diretti a rendere il processo più celere, ma anche incidendo sugli aspetti strutturali ed organizzativi, in modo da abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari^{93/94}.

L'obiettivo fondamentale delle riforme organizzative e normative auspiccate nel Piano è, appunto, la riduzione del tempo del giudizio. Tali riforme vanno inquadrare nell'ambito di un processo di rinnovamento già da tempo avviato dal nostro Paese⁹⁵.

Il Piano evidenzia che presso il Ministero della Giustizia sono state costituite apposite commissioni di esperti incaricate di lavorare per ciascuno degli ambiti di riforma, allo scopo di elaborare proposte di articoli ed emendamenti da presentare in Parlamento⁹⁶. Sulla base di

⁹⁰ European Commission; Commission puts forward declaration on digital rights and principles for everyone in the EU (26 Gennaio 2022). Disponibile em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_452.

⁹¹ Diritto.it. (2021, Maggio 17). La riforma della Giustizia: tutti gli interventi previsti entro la fine del 2021. Tratto da Diritto: <https://www.diritto.it/la-riforma-della-giustizia/>

⁹² Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. (s.d.). Perché attrarre investimenti? Tratto da Esteri.it: <https://www.esteri.it/it/diplomazia-economica-e-politica-commerciale/diplomaziaeconomica/1-attrazione-degli-investimenti/perche-attrarre-investimenti/>

⁹³ PETROLATI F., "I tempi del processo e l'equa riparazione per la durata ragionevole", Milano, Giuffrè, 2005.

⁹⁴ GAMBINO S., "Giustizia e Unione europea, in Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzionale-comparatistica", Milano, Giuffrè, 2009.

⁹⁵ Benedetto Coccia, L. D. (2020). L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni. Roma.

⁹⁶ CONFORTI B., "Diritto internazionale", Napoli, Editoriale scientifica, 2006.

quanto sopra descritto, la Riforma della giustizia si snoda in alcuni ambiti di intervento prioritari:

- interventi sull'organizzazione della macchina giudiziaria;
- riforma del processo civile e Alternative Dispute Resolution (ADR);
- riforma della giustizia tributaria;
- riforma del processo penale;
- riforma dell'ordinamento giudiziario⁹⁷.

L'emergere dell'idea di diritti digitali ha portato alla necessità di ricercarne il radicamento e definirne il concetto. Questo è ciò che cercano alcuni organismi di ricerca, che continuano ad affermare che i diritti di cui godono gli individui al di fuori di Internet sono gli stessi che sono protetti su Internet; cita principalmente alcuni diritti come il diritto alla libertà di opinione e di espressione e il diritto alla privacy. In effetti, il dibattito si è sviluppato sul diritto umano in Internet⁹⁸. La Costituzione ed i diritti per la protezione dei diritti umani sono sufficienti per proteggere i diritti digitali, tuttavia la pratica ha dimostrato che i paesi sfruttano l'idea della possibilità di limitare il godimento dei diritti per la necessità di limitare i diritti digitali per vari motivi, eppure alcuni di loro lavorano per armonizzare la loro legislazione interna con le convenzioni internazionali per garantirne la protezione. diritti umani e lo sviluppo è inestimabile⁹⁹. Ci consente di connetterci con persone in tutto il mondo in un modo senza precedenti, di mobilitare, informare e indagare e di utilizzare comunicazioni crittografate, immagini satellitari e flussi di dati per difendere e promuovere direttamente i diritti umani. Possiamo persino utilizzare l'intelligenza artificiale per anticipare e rispondere a potenziali violazioni dei diritti umani¹⁰⁰.

In cambio, non possiamo mai ignorare il suo lato oscuro. Possiamo solo esprimere questo lato oscuro nei termini più forti, poiché la rivoluzione digitale è una delle principali questioni globali in materia di diritti umani. E i suoi evidenti vantaggi non annullano mai i suoi

⁹⁷ CONFCOMMERCIO. (10/05/2021). Appunti sul PNRR.

⁹⁸ Ziccardi, G. (2016). L'odio online. Raffaello Cortina Editore.

⁹⁹ Rossouw von Solms, J. v. (2013). From information security to cyber security. *Computers & Security*, volume 38, p. 97-102.

¹⁰⁰ Stefano Ferilli, E. G. (2021). L'Intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile.

rischi evidenti e inequivocabili¹⁰¹. Le campagne di molestie, phishing e intimidazioni online sono dilaganti e rappresentano una vera minaccia nella vita reale, colpendo in modo sproporzionato le donne. Gli investigatori sui diritti umani hanno scoperto che Facebook e il suo feed di notizie basato su algoritmi diffondono incitamento all'odio e incitamento alla violenza. Queste gravi violazioni dei diritti umani non lasciano spazio a dubbi. Minacce online, intimidazioni e bullismo portano nel mondo reale a prendere di mira, molestie, violenze, omicidi, accuse di genocidio e persino pulizia etnica¹⁰². La mancata azione porta a un'ulteriore contrazione dello spazio civico, a una partecipazione ridotta, al rafforzamento della discriminazione e a un continuo rischio di conseguenze mortali, soprattutto per le donne, le minoranze, i migranti e per chiunque sia considerato diverso da noi¹⁰³.

Si ricorda però che le responsabilità non stanno solo agli enti che li devono garantire, e dunque ai diretti responsabili, ma anche agli Stati e ai Governi, oltre che da un alto anche alle imprese¹⁰⁴. Paesi e Governi devono rispettare gli standard del diritto internazionale e facilitare proporzionalmente tutte le loro procedure per proteggere questi diritti e garantire la sicurezza digitale per tutti i segmenti della società. Per quanto riguarda il ruolo e la responsabilità delle imprese nella protezione dei diritti digitali, devono adottare politiche basate sui diritti che garantiscano che le loro operazioni, decisioni, coinvolgimento e attori prevengano o mitighino il più possibile i rischi per i diritti umani. Le politiche sono trasparenti e forniscono effettivi rimedi¹⁰⁵.

Si sa, i diritti digitali sono ormai cosa conosciuta ed esistente; sono semplicemente un'estensione dei diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite applicata al mondo online, evitando il digital divide e creando un beneficio per la collettività. Tra questi abbiamo l'accesso universale

¹⁰¹ Di Turi N., Gori M., Landi M. (2019), Guida per Umani all'Intelligenza Artificiale, Firenze, Giunti Editore S.p.A.

¹⁰² Ziccardi, G. (2016). L'odio online. Raffaello Cortina Editore.

¹⁰³ Benedetto Coccia, L. D. (2020). L'integrazione dimenticata. Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni. Roma.

¹⁰⁴ Blasio, E. D. (2019). E-Democracy. Mondadori.

¹⁰⁵ Rossouw von Solms, J. v. (2013). From information security to cyber security. Computers & Security, volume 38, p. 97-102.

e paritario, la libertà di espressione, informazione e comunicazione – come già detto prima -, la privacy e protezione dei dati, il diritto all'anonimato, all'oblio, alla tutela dei minori e alla proprietà intellettuale. Dunque, esiste una condivisione dei nostri dati. Il problema non riguarda solo la privacy, ma anche la raccolta di dati su larga scala, l'uso improprio e la manipolazione degli elettori. L'abbiamo visto alle elezioni presidenziali americane, al referendum sulla Brexit e ai sondaggi di opinione in Brasile e Kenya¹⁰⁶. La stampa, compreso il Guardian, insieme a funzionari governativi dedicati, hanno abusato del proprio potere per condizionare le scelte altrui¹⁰⁷.

E' infatti qui che nasce la nozione di e-democracy e e-government, dove nella prima si ci riferisce alla possibilità di riallocare in parte o in tutto su una piattaforma informatica le attività di voto¹⁰⁸. La seconda, invece, si riferisce a tutte quelle attività di sostegno alle politiche pubbliche e ai processi di rafforzamento della democrazia. La situazione italiana, a livello di carte, è messa molto bene. Esiste dunque un legame amministrativo pubblico-tecnologico informatico degno di tale, che tuttavia manca di fondamento pratico perché prende considerazioni dalle varie stagnazioni hanno compromesso questo progresso, portando ad una crisi che difficilmente è risolvibile¹⁰⁹. Ciò sarebbe possibile solo un grande impegno da parte degli amministratori, in termini di razionalizzazione del lavoro amministrativo, allestimento di nuove strutture organizzative e l'abolizione di quelle divenute obsolete. Nell'uso delle prestazioni online, l'identità dell'utente deve essere certa¹¹⁰.

L'efficienza, data dall'interconnessione tra amministrazioni diverse, consentirebbe un'identificazione unica per tutti i possibili servizi amministrativi, dove chiaramente non è autorizzata un uso

¹⁰⁶ Brunori, P. (2016). Referendum, Trump e Brexit: dove sbagliano i sondaggi? Il Fatto Quotidiano, 1-3.

¹⁰⁷ Perri, P. (2007). Privacy, diritto e sicurezza informatica. p. 142-160. Giuffrè.

¹⁰⁸ Blasio, E. D. (2019). E-Democracy. Mondadori.

¹⁰⁹ Iaselli, M. (2021, Marzo 04). AI, il paradosso della legge come ostacolo o supporto: perché serve un nuovo approccio. Tratto da Agenda Digitale EU. Disponibile em: <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/ai-il-paradosso-della-legge-come-ostacolo-o-supporto-ecco-perche-serve-un-nuovo-approccio/>

¹¹⁰ Costanzo, P. (s.d.). Avete detto “diritti digitali”?

improprio o illegittimo dalla disciplina generale di tutela. Si discute anche dell'uso abituale di posta da parte dell'utente; il domicilio digitale identifica l'indirizzo di posta certificato che l'amministrazione fornirebbe agli amministrati, e questo potrebbe essere esclusivo di comunicazione con la stessa amministrazione. È chiaro che i dati forniscono potenza e i big data offrono un'enorme potenza¹¹¹. Independentemente dal contesto, il mondo digitale non fa eccezione. Il quadro internazionale dei diritti umani va oltre la morale in quanto impone i controlli e gli equilibri richiesti. Fornisce inoltre una base giuridica pratica che consente a paesi e aziende di affrontare l'era digitale. Oltre alla Dichiarazione universale, si hanno molti accordi, trattati, tribunali, commissioni e altre istituzioni che possono ritenere responsabili stati e corporazioni¹¹². I diritti umani e gli approcci etici non sono in conflitto tra loro. Piuttosto, possono lavorare in tandem, come afferma una recente pubblicazione del World Economic Forum, sull'uso responsabile della tecnologia, creando una solida sinergia in cui i diritti umani promuovono la moralità e l'etica promuovono i diritti umani. Se si vuole ottenere il massimo dalla rivoluzione digitale, abbiamo bisogno di questo tipo di pensiero che vada oltre il dualismo, con il quadro dei diritti umani come bussola guida¹¹³.

5 l'applicazione della digitalizzazione

Nonostante i recenti miglioramenti, la digitalizzazione della PA in Italia è ancora in ritardo e le conseguenze sgradite di tale ritardo sono amplificate dalla pandemia e dalla crisi energetica¹¹⁴. Gli obiettivi, nel tempo, sono di varie tempistiche: nel breve si mira a rimarginare quelli

¹¹¹ Andrea Ciccarelli, E. S. (2017). Le potenzialità dei Big Data nel Turismo. *In*: In viaggio con un click. Nuovi strumenti di marketing digitale per il settore turistico (p. 103-116). Duende.

¹¹² Associazione italiana dei costituzionalisti, p. 1-15.

Papicca, A. (2009, Luglio 16). Articol 8 - Diritto alla giustizia. Tratto da Università degli studi di Padova. Disponibile em: <https://unipd-centrodirittumani.it/it/schede/Articolo-8-Diritto-alla-justizia/12>.

¹¹³ Bonfati, A. (2018). Big data e polizia predittiva : riflessioni in tema di protezione del diritto alla privacy e dei dati personali. *Media Laws*, p. 1-13.

¹¹⁴ Econopoly. (2022). Ultima chiamata per la digitalizzazione del Paese. *Econopoly*, 2-4.

che sono stati i danni da parte della pandemia e dalla crisi; nel medio termine è quello di modernizzare gli impianti dei processi del lavoro della PA; nel lungo cercare di rimanere costanti nella propria crescita sostenibile, equa e sociale¹¹⁵. La digitalizzazione parte del presupposto di distinguere lo Stato nell'accezione oggettiva e soggettiva¹¹⁶. Nel primo caso la digitalizzazione ha già toccato varie tematiche, a partire dall'organizzazione del potere pubblico. Nel secondo caso, invece, tratta in maniera più pragmatica il tema, facendo notare come la digitalizzazione è uno strumento che permetterà la sostituzione di modi e maniere tradizionali per la migrazione del sistema. Il decreto "Semplificazioni", convertito in legge 120 l'11 settembre 2020, ha creato una necessaria base iniziale della riforma, estendendo il campo di applicazione delle applicazioni digitali e semplificando le procedure per l'archiviazione di documenti elettronici¹¹⁷. Basandosi qui, miriamo ora a implementare a ridisegno fondamentale del rapporto tra PA e cittadini, residenti e imprese; migliorare la fornitura di servizi pubblici e favorire un aumento della produttività. Tale rinnovamento implica una relazione più efficace e più solidale, che sarà basata su un significativo aumento di cinque componenti digitali strettamente interconnessi, ciascuno dei quali fortemente seminato nelle iniziative lanciate negli ultimi anni:

- Sistemi PA basati su cloud, garantendo sicurezza, facilità di accesso e velocità di sviluppo ad entrambi, PA centrali e locali
- Attributi/certificati digitali veicolati attraverso sistemi e applicazioni interoperabili
- Interfacce di programmazione (API)
- Sistema di pagamento unico digitale alle PA per tutte le operazioni rilevanti
- Identità digitale europea (eID) per tutti i cittadini e residenti, con un'attenzione particolare alle diverse categorie di vulnerabili
- Sistema di notifica digitale per tutte le comunicazioni dalla PA

¹¹⁵ Biarella, L. (2021, Luglio 29). Decreto Semplificazioni e PNRR: è legge. Tratto da Altalex. Disponibile em: <https://www.altalex.com/documents/news/2021/07/29/decreto-semplificazioni-pnrr-legge>

¹¹⁶ Marsocci, P. (2015). Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare? AIC: Associazione italiana dei costituzionalisti, p. 1-15.

¹¹⁷ Biarella, L. (2021, Luglio 29). Decreto Semplificazioni e PNRR: è legge. Tratto da Altalex. Disponibile em: <https://www.altalex.com/documents/news/2021/07/29/decreto-semplificazioni-pnrr-legge>.

- Garantire la piena interoperabilità dei dati in conformità con i più recenti requisiti dell'UE
- Completare lo sviluppo delle funzionalità e garantire un'adozione diffusa su tutto il territorio, tutti i casi d'uso rilevanti delle "piattaforme" principali che stanno alla base dell'identità digitale (CIE, SPID, ANPR), pagamenti digitali (sistema PagoPA), interfacce digitali (app IO) e notifiche (piattaforma dedicata in fase di sviluppo)
- Sfruttare la migrazione come un'opportunità per riprogettare le funzionalità principali della PA digitale touchpoint e ottimizzare i rispettivi front-end per migliorare la qualità dei servizi forniti a cittadini, residenti e imprese, oltre a garantire un'accessibilità all'avanguardia di servizi digitali mobili e web-based in tutte le amministrazioni
- Potenziamento del Dipartimento centrale per la Transizione Digitale, AGID e il neo costituito Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale per orchestrare la migrazione complessiva sequenziamento, monitoraggio delle implementazioni, supporto nelle fasi critiche e risoluzione/debottleneck dipendenze orizzontali
- Il rafforzamento significativo delle nostre difese di sicurezza informatica, sia internamente che rivolto verso l'esterno, per anticipare e prepararsi al meglio per l'inevitabile aumento del cyberminacce.

Il decreto "Semplificazioni", convertito in legge 120 l'11 settembre 2020, ha creato una necessaria base iniziale della riforma, estendendo il campo di applicazione delle applicazioni digitali e semplificando le procedure per l'archiviazione di documenti elettronici¹¹⁸.

Abbiamo sicuramente diversi ostacoli da superare, perché le politiche di semplificazione normativa e amministrativa sono state più volte sperimentate in Italia nel corso del nell'ultimo decennio, insieme alle riforme della Pubblica Amministrazione (PA), anche innovative¹¹⁹.

Questi sforzi, tuttavia, non hanno prodotto effetti

¹¹⁸ Biarella, L. (2021, Luglio 29). Decreto Semplificazioni e PNRR: è legge. Tratto da Altalex. Disponibile em: <https://www.altalex.com/documents/news/2021/07/29/decreto-semplificazioni-pnrr-legge>

¹¹⁹ Costanzo, P. (s.d.). Lo "Stato digitale": considerazioni introduttive*.

incisivi in termini di rimozione dei vincoli e oneri, aumento della produttività del settore pubblico e facilità di accesso per cittadini e imprese beni e servizi pubblici¹²⁰.

I problemi sono dovuti, in primo luogo, ad azioni che sono state condotte principalmente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi organizzativi, soprattutto a livello locale. In secondo luogo, l'approccio generale è stato quello di semplificare e riformare la PA con investimenti molto limitati nelle persone, procedure e tecnologie¹²¹.

Di conseguenza, nell'ultimo decennio le politiche di spesa pubblica hanno ridotto sostanzialmente le assunzioni per i pubblici dipendenti. Insieme al naturale invecchiamento della società, la Pubblica Amministrazione italiana è ora inferiore alla media OCSE (13,4% dei dipendenti pubblici sull'occupazione totale, contro il 17,7% OCSE media, 2017)¹²². Tra il 2019 e il 2020 la Pubblica Amministrazione ha perso circa 30.000 persone a tempo pieno, e nei prossimi tre o quattro anni si prevede che lo faranno almeno altre 300.000. Nel 2021, per la prima volta, il numero dei dipendenti pubblici in pensione (3 milioni) sarà superiore a quelli attualmente attivi¹²³.

La debolezza della capacità amministrativa italiana colpisce in modo significativo l'amministrazione fiscale e l'efficacia del contrasto all'evasione fiscale. La digitalizzazione permette di combattere l'evasione fiscale in modo più efficiente, indirizzando le attività ispettive dell'amministrazione fiscale verso i contribuenti ad alto rischio

¹²⁰ Valeria, G. (2021, Settembre 02). Revisione dei meccanismi di selezione e gestione del personale per la riforma della PA. Tratto da diritto.it: <https://www.diritto.it/revisione-dei-meccanismi-di-selezione-e-gestione-del-per-sonale-per-la-riforma-della-pa/>

¹²¹ Camera dei Deputati. Semplificazione. <https://temi.camera.it/leg18/temi/semplificazione-amministrativa.html>

¹²² Lazzi, G. (1999). Reingegnerizzazione dei processi: "Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso".

¹²³ Trasporti, S. I. (28/04/2022). PART 2: DESCRIPTION OF REFORMS AND.

e stimolando la loro adesione volontaria¹²⁴. Combinando una forza lavoro che invecchia e progressivamente non corrisponde (in termini di competenze) con un insieme sempre più complesso di regole produce un settore pubblico inefficiente, in particolare a livello locale, che costituisce uno degli ostacoli più significativi al potenziale di crescita a lungo termine del Paese¹²⁵. Quest'ultimo è stato più volte riconosciuto dalla CE CSR, ad es. raccomandazione CSR 2019 #3.

Migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione, anche investendo nelle competenze del pubblico dipendenti, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità del pubblico locale Servizi"; CSR 2020 #4. Migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e l'efficacia del pubblico amministrazione¹²⁶.

Le pubbliche amministrazioni – siano esse statali, sub statali o sovranazionali – si trovano sconvolte di fronte a un processo di digitalizzazione, spesso imposto, in un momento in cui il digitale cessa di essere un'opzione e diventa una scelta necessaria per realizzare gli imperativi di efficacia ed efficienza¹²⁷. Gli Stati attribuiscono ormai grande importanza al progresso verso la digitalizzazione, al fine di ridurre le interferenze umane nel lavoro del governo e combattere la corruzione per costruire uno Stato digitale e automatizzare tutti i settori governativi del Paese, per fornire servizi migliori ai cittadini, e per contribuire alla creazione e allo sviluppo della banca dati nazionale unificata necessaria per supportare e prendere decisioni in modo rapido e sicuro, oltre a fornire tutte le informazioni disponibili per incoraggiare il sistema di investimenti nel Paese¹²⁸.

Le aree che beneficiano della digitalizzazione sono vari, tra cui quello bancario, dell'istruzione e dell'imprenditoria. E' stato il 23 giugno del 2000 il Primo Piano Nazionale per l'e-government, un

¹²⁴ Chizzola E., Modelli predittivi antievasione: via libera del Garante Privacy, in *La Settimana Fiscale*, 30 agosto 2019.

¹²⁵ Farri F., a cura di G. Maisto, Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti, in *Rubrica di diritto tributario internazionale e comparato*, fascicolo 6/2020.

¹²⁶ Europea, C. (2020). Country Specific Recommendations for 2020 - Commission draft texts and indication of policy areas addressed.

¹²⁷ Costanzo, P. (s.d.). Avete detto "diritti digitali"?

¹²⁸ Blasio, E. D. (2019). *E-Democracy*. Mondadori.

progetto strategico per la “digitalizzazione”, la più grande garanzia per rafforzare la governance e la buona gestione delle risorse statali, poiché contribuisce efficacemente alla meccanizzazione dei servizi pubblici forniti ai cittadini, facilitandone l’accesso al loro valore reale senza gravarli di oneri aggiuntivi, e consolidando le basi della trasparenza e delle pari opportunità tra i cittadini. Tuttavia, la situazione è diventata più articolata e complessa di quanto si possa pensare; l’autonomia delle Regioni ha quantomeno bloccato l’ingresso del digitale in Costituzione. Come infatti l’art 117, comma 2, della Costituzione, afferma che sia di competenza esclusiva dello Stato il trattamento ed il coordinamento del materiale informatico dei dati dell’amministrazione. Un lavoro di mappatura, analisi della struttura organizzativa e delle competenze delle Pubbliche Amministrazioni esistenti, avente funzione di regolamentazione nei confronti di soggetti qualificabili o qualificabili come “digitali” o aventi un forte legame con il “digitale”, quali le autorità per la protezione dei dati, regolatori di reti elettroniche, contenuti, giochi online, ecc., permette di comprendere come la digitalizzazione assume anche un concetto di dare l’idea di obiettivo, oltre che qualificarne lo status; obiettivo inteso come raggiungimento dell’impegno di formare i cittadini^{129/130}.

L’analisi di esempi specifici di strumenti che le amministrazioni stanno attualmente sviluppando e utilizzando per digitalizzare i propri servizi, ad esempio realizzando servizi pubblici digitali attraverso piattaforme come il sistema Italgireweb, permette di capire il fine: offrire la possibilità di operare l’algoritmo giudiziario, che richiama l’intelligenza artificiale¹³¹.

La giustizia costituzionale è richiamata varie volte; una prima volta il 26 ottobre del 1989¹³². I sistemi informatici hanno portato un uso

¹²⁹ Ministro per la Pubblica Amministrazione. (2022, Gennaio 10). Parte il Piano strategico “Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”. Tratto da [Funzionepubblica.gov.it](https://www.funzionepubblica.gov.it). Disponibile em: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-01-2022/parte-il-piano-strategico-%E2%80%99Cri-formare-la-pa-persone-qualificate>.

¹³⁰ Costanzo, P. (s.d.). Lo “Stato digitale”: considerazioni introduttive*.

¹³¹ Costanzo, P. (s.d.). Avete detto “diritti digitali”?

¹³² Romboli, R. (s.d.). La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente. Tratto da [associazionedeicostituzionalisti.it](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Disponibile em: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/giustizia_costituzionale/romboli.html

efficace ed efficiente delle udienze e delle camere del consiglio, permettendo, a chi non poteva, una partecipazione da remoto, metodica utilizzata anche durante l'emergenza della pandemia. Questo, fino ai giorni d'oggi, ha colmato alcuni ritardi dimostrando l'utilità del sistema informatico come strumento sperimentale per il diritto. Tuttavia, anche se è vero che questo permette una notevole velocità alcuni parlamentari si rifiutano di dover abbandonare le tradizionali modalità di voto in quanto comportano un modo genuino di fare le cose, portando valore e formalità alla procedura. Si pensa, però, che esista la possibilità di un adeguamento costituzionale in previsione dell'avanzare della tecnologia digitale, demandando ai regolamenti di disciplinare modalità e garanzie, perché bisognerebbe studiare un metodo sicuro che non permette falle al voto, evitando vulnerabilità che possano compromettere quest'ultima. La digitalizzazione, o uno Stato digitale, potrebbe colmare molte lacune ed offrire opportunità e potenziale da cogliere al volo, solo se ciò viene analizzato e studiato, senza portare spiacevoli effetti collaterali¹³³.

Essendo, in quanto strumento dalle grandi capacità bisogna avere gli strumenti per garantire la sicurezza e la protezione dei dati sensibili delle istituzioni e dei cittadini. Dunque, occorre che lo Stato assuma il controllo di una parte del cyberspazio sia nel profilo giuridico che tecnico, attraverso la creazione di infrastrutture digitali¹³⁴. Nell'ambito dei progetti presentati relativi all'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa, di particolare interesse ai fini della deflazione del contenzioso è la piena attuazione sul dibattito sulla riforma della Pubblica Amministrazione al passato. Da un lato, siamo consapevoli che un intervento puramente normativo sta per produrre effetti limitati se non accompagnati da adeguate azioni complementari sull'organizzazione, attuazione e monitoraggio delle politiche¹³⁵. D'altra parte, le risorse finanziarie della PNRR mira a creare la capacità fiscale necessaria per sostenere un moderno, incisivo e lungimirante percorso di riforme e semplificazioni con investimenti adeguati. In termini di risorse, si prevede di sfruttare le risorse della PNRR insieme a quelle derivanti fondi strutturali esistenti attivi nell'area della semplificazione

¹³³ Costanzo, P. (s.d.). Avete detto “diritti digitali”?

¹³⁴ Costanzo, P. (s.d.). Lo “Stato digitale”: considerazioni introduttive*.

¹³⁵ Pileri, P. (2022, Ottobre 16). La transizione del Pnrr nelle mani di chi non conosce una parola di ecologia. Tratto da Altreconomia.it: <https://altreconomia.it/la-transizione-del-pnrr-nelle-mani-di-chi-non-conosce-un-a-parola-di-ecologia/>

amministrativa (es. PON Governance 2014-2020; PON Governance 2021-2027)^{136/137}.

In termini di obiettivi, li abbiamo organizzati in cinque grandi aree di azione.

1. Interventi organizzativi, attraverso l'introduzione di nuove risorse umane nella PA, più qualificati non solo e non tanto in termini di conoscenze, ma anche di capacità, impegno, e competenze che consentono a una persona di svolgere un ruolo specifico. Quest'ultimo implica la selezione dei profili tecnici (più tradizionali, come ingegneri, architetti, geologi, chimici, statistici; e più innovativi, come architetti della banda larga; Architetti del cloud; scienziato dei dati; Gestore Energetico; UX Designer)¹³⁸, ma anche l'acquisizione di capacità manageriali e di leadership (gestione di programmi e progetti, pianificazione e controllo, gestione delle prestazioni e dei rischi, gestione delle risorse umane e finanziarie, politica design, ecc.) attualmente poco diffuso tra i ruoli esecutivi. A sua volta, ciò richiede una riforma strutturale del 'mercato del lavoro' della Pubblica Amministrazione: percorsi moderni e mirati per la definizione del personale e per selezionare e reclutare i migliori profili; investimenti in formazione (qualifica e riqualificazione delle persone); miglioramento dei sistemi di valutazione delle prestazioni; innovazione dei percorsi di carriera; miglioramento della mobilità interna ed esterna¹³⁹.
2. Revisione delle procedure amministrative:

¹³⁶ Collerette P. (2002). *Pouvoir, leadership et autorité dans les organisations*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec.

¹³⁷ Favier L., Ihadjadene M. (2008). « Langages documentaires : vers une "crise de l'autorité"? ». In *Sciences de la société*, vol. 75, p. 11-21.

¹³⁸ Cassano, A. (2022, Aprile 1). La gestione delle risorse umane, vera leva di cambiamento nella PA: strumenti e strategie. Tratto da Network Digital 360: <https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/la-gestione-delle-risorse-umane-vera-leva-di-cambiamento-nella-pa-strumenti-e-strategie/>

¹³⁹ Blasio, E. D. (2019). *E-Democracy*. Mondadori.

eliminazione di quelle disfunzionali; reingegnerizzazione, in vista della loro digitalizzazione; semplificazione, in particolare attraverso l'eliminazione delle autorizzazioni non giustificato da imperativi motivi di interesse pubblico¹⁴⁰.

3. Azioni di attuazione a livello locale attraverso la costituzione di task force di esperti che può assistere tecnicamente le amministrazioni nella gestione di processi complessi, supportare il necessario interoperabilità tra sistemi amministrativi frammentati e isolati, e intervenire rimuovendo bottleneck, anche attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi¹⁴¹.

4. Azioni speciali di sostegno del rafforzamento delle capacità per le amministrazioni meno strutturate (ad esempio comuni medi), per allineare le proprie attività alle esigenze emergenti di imprese e cittadini. L'azione sosterrà gli investimenti volti a sostenere i piccoli e medi comuni e altre pubbliche amministrazioni collegate nella definizione e realizzazione di interventi di natura amministrativa, trasformazione organizzativa e digitale, attraverso la promozione della fertilizzazione incrociata e trasferimento di conoscenze dalle amministrazioni più avanzate (Mentor) a quelle impegnate nel processo di cambiamento (Mentees)¹⁴².

5. Un continuo monitoraggio e valutazione degli effetti delle iniziative poste in essere, funzionale per effettuare le misure correttive e gli adeguamenti che si rendessero necessari nel tempo.

¹⁴⁰ GAMBINO S., “Giustizia e Unione europea, in Diritti fondamentali e Unione europea. Una prospettiva costituzional-comparatistica”, Milano, Giuffrè, 2009.

¹⁴¹ Ministro per la Pubblica Amministratore. (2022, Gennaio 10). Parte il Piano strategico “Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”. Tratto da [Funzionepubblica.gov.it](https://www.funzionepubblica.gov.it). Disponibile em: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-01-2022/parte-il-piano-strategico-%E2%80%99Cri-formare-la-pa-persone-qualificate>.

¹⁴² Clutterbuck, D. (2019). A ciascuno il suo mentore. Franco Angeli.

Sulla base di questi obiettivi, si prevede di attuare riforme e investimenti in quattro ambiti politici: di accesso, burocratico, di competenze e della digitalizzazione. La prima è una riforma dei meccanismi di selezione al fine di migliorare la qualità e l'efficacia delle assunzioni processi e per snellire le operazioni di reclutamento. Un unico portale, parte di una più ampia PA digitale piattaforma, fungerà da piattaforma di reclutamento, nonché uno strumento di pianificazione strategica per identificare l'essere umano fabbisogni patrimoniali delle amministrazioni centrali e locali e per monitorare le prestazioni dei singoli e organizzazioni¹⁴³.

La seconda riguarda riforme normative volte a interventi legislativi immediati e accelerati per semplificare e accelerare le procedure specifiche legate all'attuazione del PNRR e, più in generale, a revisione di tutti i regimi autorizzativi esistenti. La revisione dovrebbe portare alla trasformazione di alcune autorizzazioni non giustificate da imperativi motivi di interesse pubblico alla semplice comunicazione, mentre le altre procedure rimanenti saranno riprogettate, semplificate e digitalizzate. Per garantire un rapido attuazione della riforma, azioni specifiche sono volte a migliorare la valutazione delle prestazioni¹⁴⁴.

La terza è un miglioramento del capitale umano della Pubblica Amministrazione, attraverso una riforma complessiva di percorsi di carriera, aumento dei finanziamenti e riforma delle attività formative, e azioni specifiche di capacità edificio rivolto alle piccole e medie amministrazioni pubbliche locali delle pubbliche amministrazioni verso misure basate sui risultati¹⁴⁵.

¹⁴³ Valeria, G. (2021, Settembre 02). Revisione dei meccanismi di selezione e gestione del personale per la riforma della PA. Tratto da diritto.it. Disponibile em: <https://www.diritto.it/revisione-dei-meccanismi-di-selezione-e-gestione-del-personale-per-la-riforma-della-pa/>.

¹⁴⁴ Governo. (s.d.). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tratto da governo.it. Disponibile em: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

¹⁴⁵ Ministro per la Pubblica Amministratore. (2022, Genaaoio 10). Parte il Piano strategico "Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese". Tratto da Funzionepubblica.gov.it. Disponibile em: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/10-01-2022/parte-il-piano-strategico-%E2%80%99Cri-formare-la-pa-persone-qualificate>.

La quarta ed ultima, ma non meno importante, riguarda la digitalizzazione della PA, che non richiede solo una semplice traduzione delle pratiche e modalità operative dall'analogico al digitale, ma piuttosto una reingegnerizzazione dei processi amministrativi e procedure, una ridefinizione dei termini e delle modalità di interazione tra le persone e con tutti stakeholder e un investimento nelle infrastrutture digitali. Quest'ultima sarà un'azione orizzontale in tutti i precedenti domini delle politiche¹⁴⁶.

Conclusioni

Sulla base di ciò che è stato presentato, la prima parte include uno sfondo e una motivazione per condurre questo tipo di pensiero "digitale". Il cambiamento sta portando innovazione, e "costringe", grazie al fattore che questi cambiamenti sono amplificati, le società ad attuare strategie che impongono una partenza dal basso. Grazie ad Internet queste occasioni sono concrete, come lo sono anche i vantaggi che si possono ricavare da uno strumento così universale; tuttavia, come qualsiasi strumento, bisogna utilizzarlo bene. Il futuro della società, della democrazia e del governo è digitale.

Nuove reti di governance incentrate sulla digitalizzazione avanzata nel pubblico servizio sono emergenti e incontrano forti incentivi dal lato sociale e burocratico, soprattutto tra gli attori comunali. Il dilemma identificato delle piccole unità in tale governance può essere risolto con un chiaro e propositivo ruolo del governo centrale in tali reti, e può essere un importante canale per affrontare questo dilemma sostenendo il governo locale di dimensioni diverse con risorse diverse. La digitalizzazione del servizio pubblico è un obiettivo strategico. I risultati di questa ricerca hanno implicazioni dirette per le politiche e le riforme nelle amministrazioni degli stati europei. I confronti tra alcuni Stati citati mostrano che la digitalizzazione dell'amministrazione è uno dei modi più efficaci per ridurre la corruzione nel settore pubblico.

Questa conclusione sottolinea il fatto che le amministrazioni statali dovrebbero progettare e attuare strategie e politiche appropriate per l'integrazione di applicazioni digitali su larga scala. I risultati stanno

¹⁴⁶ Trasporti, S. I. (28/04/2022). PART 2: DESCRIPTION OF REFORMS AND.

dimostrando che la trasformazione digitale della pubblica amministrazione negli stati dell'UE continua ad essere influenzata da moltissimi fattori: tecnologici, economici, amministrativi, manageriale-strategico, educativo e politico. Al di là dell'efficienza, la digitalizzazione del servizio pubblico e dell'amministrazione invia un segnale forte a livello locale e internazionale sulla determinazione della responsabilità politica a entrare in un'era di trasparenza e lotta alla corruzione. I paesi che non danno priorità all'integrazione trasversale della tecnologia a tutti i livelli dell'economia e della società perderanno importanti opportunità e ne risentiranno.

Estudo de caso sobre a identificação dos produtos orgânicos para os consumidores no contexto da Revolução Verde 2.0

Case study on identifying organic products for consumers in the context of the Green Revolution 2.0

Paula Santos Vieira

Mestranda em Relações Internacionais da UFABC. Advogada (OAB-SP). Consultora Legal Estrangeira (BAR-FL, EUA). Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB/SP e da Comissão de Direito Internacional da ABA. Coordenadora da linha Análise Jurídica da Economia para uma Revolução Verde – Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional, vinculado ao CNPq e à UNIFOR. E-mail: psvieira.adv@gmail.com.

Resumo: Na busca pelo aumento da produtividade dos alimentos orgânicos, a Revolução Verde 2.0, impulsionada pelos avanços tecnológicos e pela sustentabilidade, enfrenta desafios relacionados à identificação e confiança por parte dos consumidores. A presente pesquisa tem como foco analisar os obstáculos enfrentados pelos consumidores ao adquirirem produtos alegadamente orgânicos através da metodologia bibliográfica e pesquisa de campo. No contexto brasileiro, o Código de Defesa do Consumidor, estabelecido em 1991, desempenha um papel fundamental ao garantir o direito à informação adequada sobre produtos e serviços. Em sintonia com a legislação que versa sobre a agricultura orgânica, o Código impõe a responsabilidade ao produtor ou vendedor de identificar o produto, fornecendo informações claras e visíveis em língua portuguesa sobre suas características, preços, qualidade, validade e procedência. Além disso, a legislação exige a apresentação de certificações e selos, reconhecendo a importância desses elementos como fatores decisivos na influência da decisão de compra do consumidor.

Palavra-chave: direito do consumidor; certificação; produtos orgânicos; publicidade; Revolução Verde 2.0.

Abstract: In the search of increasing the productivity of organic foods, the Green Revolution 2.0, driven by technological advances and sustainability, faces challenges related to identification and trust on the part of consumers. This research focuses on analyzing the obstacles

faced by consumers when purchasing allegedly organic products through bibliographic methodology and field research. In the Brazilian context, the Consumer Protection Code, established in 1991, plays a fundamental role in guaranteeing the right to adequate information about products and services. In line with the legislation that deals with organic agriculture, the Code imposes the responsibility on the producer or seller to identify the product, providing clear and visible information in Portuguese about its characteristics, prices, quality, validity and origin. Furthermore, the legislation requires the presentation of certifications and seals, recognizing the importance of these elements as decisive factors in influencing the consumer's purchasing decision.

Keywords: consumer law; certification; organic products; advertising; Green Revolution 2.0.

Introdução

A Revolução Verde, atualizada para o século XXI, poderá aproveitar o melhor do conhecimento científico e dos avanços tecnológicos que são cruciais para restabelecer a inovação agrícola e os sistemas de produção voltados para uma agricultura orgânica. Estes sistemas são os desafios complexos atuais.

A agricultura orgânica é regulamentada pela Lei nº 10.831/2003, que a define como aquela que usa recursos naturais e socioeconômicos disponíveis com emprego de tecnologia e métodos culturais, biológicos e mecânicos livres de organismos geneticamente modificados, com mínima dependência de energia não-renovável e que protejam o meio ambiente devendo tal procedimento ser testado por laboratórios específicos.

A Rede de Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária é a responsável por fornecer dados técnicos e resultados de análises laboratoriais, que compõem a tomada de decisão no âmbito da defesa agropecuária e controle da produção.

Da produção até o ponto de venda, os produtores garantem por meio da certificação em órgão competente, que o produto é 100% orgânico, e a lei estabelece que toda a certificação fique à disposição do consumidor e de fiscais nos pontos de venda em forma de cartazes visíveis, documentos físicos ou na própria embalagem.

Na prática, o processo de certificação por si só não garante ao consumidor que o produto à venda em feiras livres tenha a procedência

atestada. Ainda mais porque, por vezes, o produtor de médio ou grande porte distribui os produtos em pontos destas feiras e o feirante se responsabiliza pela venda, mas não pela certificação do produto.

Nesse contexto, a problemática a ser estudada e respondida é: como o consumidor consegue identificar um produto de origem vegetal que esteja sendo comercializado como de procedência orgânica?

A abordagem metodológica da pesquisa é mista, nos primeiros itens far-se-á uma revisão de literatura integrada das Ciências Jurídicas, análise da Lei nº 10.831/2003, do Decreto 6.323/2007, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e pesquisa de campo realizada por visita técnica à Feira de Orgânicos da Saúde, relatada no formato de um estudo de caso.

O escopo geográfico é a Feira Livre da Saúde, no bairro da Saúde na cidade de São Paulo e nos mercados da região.

O objetivo geral é o de destacar a dificuldade dos consumidores na identificação dos produtos de procedência orgânica. Seus objetivos específicos são: (i) definir os produtos de procedência orgânica, com base na legislação competente; (ii) caracterizar Revolução Verde 2.0 com o autor Prabhu L. Pingali, na qualidade de marco teórico; e (iii) analisar, comparativamente, o Código do Consumidor e os princípios das relações de consumo com as legislações determinantes da produção orgânica, verificando se são suficientes para garantir ao consumidor identificar um produto orgânico.

O estudo dos direitos do consumidor em relação aos produtos orgânicos se assenta na legislação consumerista em vigor desde 1991 e sua evolução e influência nas legislações supervenientes e específicas de produção e venda desses produtos de 2003 e 2007.

Quanto aos resultados esperados, pretende-se apontar possível falha na legislação que rege os produtos orgânicos no que tange à sua identificação na venda ligada aos produtores familiares e fazer algumas sugestões em relação a esta identificação a fim de melhorar o entendimento aos consumidores.

1 Produto Orgânico e Revolução Verde 2.0

1.1 Definição dos Produtos Orgânicos na Legislação Brasileira

O dispositivo legal que foi marco para a regulamentação da produção e distribuição de orgânicos no Brasil é a Lei nº 10.831/2003¹⁴⁷, que traz a definição deles como aqueles que usam de técnicas naturais que respeitam tanto a natureza quanto os trabalhadores rurais.

Trata o mesmo dispositivo de elencar as finalidades deste sistema e dentre elas temos o foco na oferta de produtos saudáveis além da proteção do meio ambiente, o comprometimento com o desenvolvimento de produtos livres de agrotóxicos e com um mínimo de interferência tecnológica, cuidado de manuseio e trato com os trabalhadores, com o solo, respeitando o clima e a água.

Para atestar estas características de produção orgânica, há de se fazer uso dos Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária que atuam nas áreas de Resíduos e Contaminantes em Alimentos (RCA), Laboratório Oficial de Análise de Sementes (LASO), Fertilizantes, Corretivos e Substratos (FCS) dentre outros¹⁴⁸.

O Decreto nº 6.323/2007 veio mais tarde regulamentar a Lei supracitada assim como algumas normativas instituídas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), tratando de situações técnicas a serem respeitadas.

Os produtos que contêm esta prática podem adquirir certificação em organismo da Avaliação da Conformidade Orgânica (OAC) devidamente credenciado no MAPA ou cadastrar-se junto a este órgão para possibilitar a venda direta sem certificação desde que o produtor esteja dentro de um grupo como uma cooperativa ou associação.

¹⁴⁷Art. 1º Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.

¹⁴⁸ BRASIL. **Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária - LFDA**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/laboratorios/lfda>. Acesso em: 7 maio 2022.

Mas ao mesmo tempo que enfatiza o art. 3º. da Lei nº 10.831/2003 sobre necessidade de certificação destes produtos em órgão específico, o seu parágrafo 1º. traz a exceção que dá ao processo de agricultura familiar a possibilidade desta certificação ser facultativa quando estiverem inseridos em organizações ou cooperativas cadastradas em órgão de fiscalização¹⁴⁹.

Embora exija um cadastro prévio em alguma entidade que dê suporte ao produtor e que seja possível por parte deste consumidor ou dos órgãos de fiscalização rastrear o produto, vê-se dificuldade, pelo menos por parte do consumidor, em identificar na “banca” de venda sua verdadeira origem¹⁵⁰.

De forma diferente se encontram os produtos vendidos em “sacolões”, supermercados ou lojas, que obrigatoriamente devem apresentar nos rótulos o selo federal do SisOrg e, no caso de produtos a granel, que deve apresentar de forma visível em cartazes ou outro meio. Resta ao consumidor consultar o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos se o vendedor/produtor está mesmo inserido nesse cadastro de forma regular e se apoiar no Princípio da Boa-fé.

1.2 Revolução Verde 2.0 no Brasil¹⁵¹

¹⁴⁹ Art. 3º Para sua comercialização, os produtos orgânicos deverão ser certificados por organismo reconhecido oficialmente, segundo critérios estabelecidos em regulamento.

§ 1º No caso da comercialização direta aos consumidores, por parte dos agricultores familiares, inseridos em processos próprios de organização e controle social, previamente cadastrados junto ao órgão fiscalizador, a certificação será facultativa, uma vez assegurada aos consumidores e ao órgão fiscalizador a rastreabilidade do produto e o livre acesso aos locais de produção ou processamento.

¹⁵⁰ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Mapa Regularização da Produção Orgânica**. Jan./2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/regulacao-da-producao-organica>. Acesso em: 5 maio 2022.

¹⁵¹ Este item foi escrito depois de ser elaborada uma resenha crítica do texto do autor. PINGALI, Prabhu L. Revolução Verde: impactos, limites e o caminho à frente. **Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS**, v. 109, n. 31, 31 jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.0912953109>. Acesso em: 23 abr. 2022.

Com o intuito de modernizar a produção agrícola em escala global através de tecnologias mais avançadas, a Revolução Verde do século passado trouxe aumento na produção de alimentos a fim de saciar uma população que estava em pleno crescimento.

O Brasil juntou-se a este movimento incentivando economicamente os produtores e apoiando o desenvolvimento tecnológico e insumos químicos, além de abrir a expansão da produção agrícola para áreas de cerrado.

Neste momento a preocupação girava em torno da segurança alimentar sem medir as consequências para a saúde dos indivíduos, para o meio ambiente ou para os pequenos produtores que perderam seu espaço para as inovações tecnológicas.

Apesar dos ganhos produtivos, com o tempo veio se constatar a necessidade de uma nova atitude e mais responsabilidade em relação ao trato com manuseio de solo, sementes e controle de pragas, a fim de dar ao produto melhor adequação à alimentação humana.¹⁵² Ademais, foi elaborada uma certificação dos produtos em consumo que destacam as bases da sustentabilidade.

Com estudos das consequências negativas para o meio-ambiente e o ser humano, a ideia de uma Revolução Verde 2.0 é desafiadora como aponta Prabhu L. Pingali, porém necessária na medida que a população mundial continua crescendo. Mas os novos meios de produção agrícola devem pautar nas novas práticas sustentáveis e que contribuam para o aumento produtivo com menor impacto ambiental e social¹⁵³.

No Brasil hoje, a agricultura de forma sustentável está sendo buscada para aumentar a produtividade na agricultura tropical, desde o manuseio correto da semente até a certificação e venda do produto orgânico com o apelo de proteger tanto o ser humano quanto o meio ambiente.

¹⁵² NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Alimentação adequada no Brasil: ativo econômico ou direito fundamental social?. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 1, p. 167-186. jan-abr. 2016. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/4584/pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

¹⁵³ PINGALI, Prabhu L. Revolução Verde: impactos, limites e o caminho à frente. **Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS**, v. 109, n. 31, 31 jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.0912953109>. Acesso em: 23 abr. 2022.

Adaptar a agricultura para esta nova tendência favorece o crescimento da agricultura familiar e resgata a diversidade biológica de sementes e das técnicas tradicionais que fortalece a autoestima destes produtores e transformam a sociedade local¹⁵⁴.

Esta nova posição em relação a produção agrícola é chamada de Revolução Verde 2.0 quando comparada com a primeira de 70 anos atrás tendo grandes incentivos por parte do Governo Federal¹⁵⁵ e crescente aceitação por parte da população preocupada com as consequências do uso de agrotóxicos e com os níveis de contaminação dos alimentos.

A Revolução Verde 2.0 que vem com esta nova proposta, traz também novos comportamentos por parte do consumidor que desenvolveu um maior nível de exigência em relação procedência dos produtos orgânicos, mas não conhece ainda os recursos jurídicos para comprová-la.

Assim, estudar o percurso da produção orgânica até o ponto de venda e a necessidade da atuação do governo e dos órgãos certificadores frente as relações de consumo se faz essencial para garantir os princípios que regem a legislação consumerista.

2 Estudo de Caso do Processo de Venda na Feira de Orgânicos da Saúde

Para testar se há dificuldade de identificação da procedência do produto orgânico proveniente de agricultura familiar, no dia 04 do mês de maio de 2022, foi realizada visita técnica na Feira Orgânica da Saúde, localizada na Avenida José Maria Whitaker, 1780 na cidade de São Paulo, Zona Sul, CEP: 04.057-000, em um espaço público asfaltado e reservado para estacionamento durante a semana e para a feira as quartas-feiras.

¹⁵⁴ MORAES, Murilo Didonet de; OLIVEIRA, Nilton Aparecido Marques de. Produção orgânica e agricultura familiar: obstáculos e oportunidades. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate – RDS**, v. 3, n. 1, p.19-37, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/rdsd.v3i1.3372>. Acesso em: 23 abr. 2022.

¹⁵⁵ BRASIL. Casa Civil. **Agricultores familiares recebem incentivo do Governo Federal**. 26 jul. 2021. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 23 abr. 2022.

Na qualidade de observadora participativa descreve-se a feira livre da seguinte forma:

A localização da feira é estratégica pois se encontra em um bairro de classe média e a comunicação visual é visível porque a avenida de mão dupla é larga e muito movimentada, além de ter facilidade de entrada e saída no espaço de estacionamento sem custo.

Observou-se que o espaço, apesar de comportar o dobro de feirantes, estava subaproveitado mantendo poucas bancas - não mais que 6 - e sem qualquer indício de veículos de carregamento de médio ou grande porte e o espaço de corredor entre as bancas é bastante amplo e acessível a cadeiras de rodas ou bicicletas, porém, não foi visto qualquer tipo de informação para desabilitados como avisos em Braile ou placas informativas voltadas ao público com deficiência visual e o ambiente carecia de estruturas de suporte para a higiene dos produtos e para os feirantes, tais como instalações sanitárias e pias.

Nas bancas padronizadas estão expostos os produtos vegetais provenientes de um mesmo produtor ficando a cargo dos feirantes a venda. Ali poucos traziam seus próprios produtos o que contradiz com o disposto no site do Governo Federal¹⁵⁶, porém, afirmaram serem cadastrados no MAPA sem, contudo, exibir tal cadastro.

Os produtos apresentavam características mais rústicas compatíveis com o aspecto de hortaliças e vegetais que não foram expostos a agrotóxicos. Diferentemente dos produtos orgânicos com embalagens, não há como se determinar que aquela hortaliça seja a mesma certificada, já que não há um selo ou embalagem em cada item como há nos mercados, supermercados e "sacolões".

Nos locais onde se pode encontrar estes produtos embalados e com certificação, o apelo publicitário sempre vem acompanhado de palavras-chave que atuam como elemento caracterizador de proteção à saúde como "Produto Orgânico", "Produto Livre de Agrotóxicos", "Produto Saudável", "Produto Natural" e as cores escolhidas para representar esta ideia são sempre o verde, o bege, o laranja, o marrom e por vezes o amarelo ou vermelho.

¹⁵⁶ Vide nota de rodapé 11, no qual a lei estabelece que há responsabilidade solidária pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária (Art. 18., CDC).

Nestes pontos de venda, ou o produto vem em uma embalagem com selo ou atestado de procedência ou ainda com algum recurso que o qualifique individualmente como orgânico. Neste caso o consumidor sente maior segurança da garantia de procedência natural do produto.

Nas feiras livres, o anúncio é geral e somente aparece como cartaz com a logomarca de algumas certificadoras que divulgam: Produtos Orgânicos, produtos certificados com garantia de origem, a falta de informação nas bancas, porém, demonstra que não há como constatar no próprio produto se sua origem é realmente aquela, ainda que nas caixas do distribuidor venha o nome e a marca dele.

Faltou nestas bancas maior visibilidade da procedência dos produtos o que fere o Princípio da Transparência.

A visita à Feira de Produtos Orgânicos da Saúde deu uma visão geral do que ocorre quando o consumidor não tem noção do direito à informação pois, além da legislação específica voltada à produção e comercialização dos produtos orgânicos, o Código de Defesa do Consumidor assegura esta relação de consumo embora não a alcance sob todos os aspectos.

3 Lacunas do Código de Defesa do Consumidor (CDC) no Processo de Vendas dos Orgânicos: deficiência ou interpretação tácita

A falta uma conexão da Lei de produtos orgânicos com o Código de Defesa do Consumidor deixa uma lacuna que pode prejudicar o consumidor já que a Lei nº 10.831/2003 e o Decreto nº 6.323/2007 estão subordinados ao CDC no que tange à proteção ao consumidor e já deveria ter incorporado todos os princípios da relação de consumo.

No Princípio da Liberdade observa-se que a livre iniciativa do produtor e feirantes contribui para que o público tenha acesso a produtos com apelo mais natural e livre de agrotóxicos dando ao consumidor poder de escolha, desde que esta liberdade de empreender esteja em conformidade com o Princípio da Transparência o qual protege o direito à informação assim como da Boa-fé Objetiva que obriga as partes a agirem sob valores éticos.

Quando não respeitados estes princípios basilares, em caso de discórdia o consumidor estará respaldado no Princípio da Vulnerabilidade que assegura a hipossuficiência dele garantindo a inversão do ônus da prova e no Princípio da Solidariedade que

responsabiliza tanto o produtor quanto o vendedor ou ponto de venda a reparar o dano¹⁵⁷.

Ao trazer a pauta estes princípios, pode-se determinar que as diretrizes do Código de Defesa do Consumidor – CDC se apoiam no propósito de atender os consumidores com respeito a sua dignidade, a proteção dos seus interesses, da sua saúde, segurança, com transparência e equilíbrio das relações de consumo a fim de garantir uma melhor qualidade de vida que vem de encontro com o objetivo da Revolução Verde 2.0 apresentado acima.

As relações de consumo dos produtos fruto desta agricultura sustentável são protegidas de forma generalizada no inciso XXXII do art. 5º e art. 170 da Constituição Federal de 1988¹⁵⁸ que traz diretrizes para esta proteção com base em princípios como o da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

Assim, nos termos do art. 2º do CDC é consumidor aquele que, sendo tanto pessoa física como jurídica, adquire produto ou serviço como destinatário final; fornecedor é, segundo o art. 3º, pessoa física ou jurídica aquela que atua, tanto na produção, quanto em todo o caminho que o produto percorre até a comercialização¹⁵⁹. A norma consumerista também define que produto é qualquer bem, alcançando assim, os

¹⁵⁷ BRASIL. Ministério da Justiça Secretaria Nacional do Consumidor Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de; SILVA, Juliana Pereira da (coord). **Manual de direito do consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. p. 75-81. Disponível em: <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/manual-do-direito-do-consumidor.pdf>doconsumidor.gov.br. Acesso em: 24 maio 2022.

¹⁵⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 5º. (...); XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...); V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

¹⁵⁹BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

móveis ou imóveis e que serviço é a atividade de atuação no mercado, mediante remuneração.

Essa legislação atua na defesa dos interesses do consumidor, sejam eles financeiros ou de saúde e segurança, como dispõe o art. 4º, na exposição dos princípios gerais¹⁶⁰. Entretanto, são os incisos I, II, III e IV, do art. 6º, que enfatizam os direitos do consumidor e reflete a essência de resguardar o indivíduo em suas interações comerciais. Em consonância com princípios fundamentais, o consumidor possui o direito à proteção da vida, saúde e segurança, principalmente contra riscos associados a produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos. Além disso, a legislação visa promover a educação e divulgação sobre o consumo adequado, garantindo a liberdade de escolha e igualdade nas contratações. A informação é um pilar central, e o consumidor tem o direito a dados claros e adequados sobre produtos e serviços, incluindo especificações de quantidade, características, composição, qualidade, tributos e preços, assim como a compreensão dos riscos associados. O artigo também proíbe práticas prejudiciais, tais como publicidade enganosa, métodos coercitivos, cláusulas abusivas e outros expedientes que possam lesar o consumidor, reforçando o compromisso com a equidade e a integridade nas relações de consumo.

O inciso II do parágrafo 6º do art. 18 do CDC trata do vício de qualidade como impróprio para uso, aqueles em desacordo com normas regulamentadoras tanto na fabricação como na distribuição e apresentação. Temos aqui o escape do consumidor. Ele se sente lesado quando a informação sobre o produto orgânico não está em conformidade com os manuais, ou as normas dos órgãos responsáveis¹⁶¹.

¹⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

¹⁶¹ Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas. (...) §6º São impróprios ao uso e consumo: II - Os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados,

Os artigos 30, 31 e 37 do CDC tratam da publicidade e veracidade das informações sobre qualquer produto ou serviço oferecidos alcançando, assim, os produtos de natureza orgânica, proibindo a propaganda enganosa e inclusive, penalizando este ato¹⁶².

Mas a exceção do parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 10.831/2003, já descrito acima, que traz no seu bojo a possibilidade de o produtor familiar não apresentar certificação desde que dê liberdade ao consumidor ou fiscal de se certificar na fonte da produção através somente do seu cadastro, abre uma lacuna perigosa já que o consumidor pode não ter meios de buscar a fonte do produto ofertado.

Roberto Grassi¹⁶³ traz uma crítica sobre o tema ao analisar o art. 20 do Decreto nº 6.323/2007¹⁶⁴ que prevê a necessidade de constar o

falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação;

¹⁶² Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

¹⁶³ GRASSI NETO, Roberto. Fornecimento de 'produtos orgânicos' ao consumidor como política de proteção ao meio ambiente no agronegócio. *In: Anais do XVII Encontro Preparatório do CONPEDI em Salvador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. XVII. p. 733-752. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roberto_grassi_netto.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

¹⁶⁴ Art. 20. Além de atender aos regulamentos técnicos vigentes específicos para o produto que está sendo rotulado, os produtos inseridos no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica de que trata o art. 29 deverão obedecer às determinações para rotulagem de produtos orgânicos e conter o selo deste Sistema.

selo do Sistema Brasileiro de Avaliação e Conformidade Orgânica no rótulo, o qual poderá ser utilizado no caso da comercialização direta caso tenha tido verificação por órgão credenciado de avaliação da conformidade. O autor observa a disparidade da redação do parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 6.323/2007¹⁶⁵ quando afirma que no rótulo dos produtos poderá apresentar a expressão: “produto orgânico não sujeito a certificação nos termos da Lei nº 10.831/2003”, podendo causar confusão por parte do consumidor que acreditaria se tratar de produto submetido à verificação por órgão credenciado.

Apesar de o Código de Defesa do Consumidor não eximir este produtor das responsabilidades sobre a venda do produto, também não apresenta solução que dê garantia de que a hortaliça/vegetal seja mesmo da sua produção orgânica, não cabendo aqui, uma interpretação tácita para o uso desta norma.

No caso do uso da prerrogativa de, através apenas de cadastro junto ao MAPA e fazer parte de um grupo que tem como responsabilidade, atestar sobre a procedência de orgânicos, o produtor familiar deve dispor de alguém da sua família ou grupo para representá-lo no ponto de venda e deve apresentar a declaração de cadastro sempre que lhe for solicitada¹⁶⁶.

Mas, ainda que o consumidor faça uma busca desse cadastro nos órgãos competentes, o que lhe garantirá que aquele produto vendido em barraca de feira tem a procedência que um papel atesta? Apenas uma fiscalização com profissionais preparados e com envio de amostras destes produtos aos laboratórios certificados periodicamente, podem atestar sua procedência restando ao consumidor acreditar nos apelos de publicidade expostos nas feiras.

¹⁶⁵ Art. 21. Somente poderão utilizar o selo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica os produtos comercializados diretamente aos consumidores que tenham sido verificados por organismo de avaliação da conformidade credenciado junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Parágrafo único. No ponto de comercialização ou no rótulo dos produtos previstos no caput, poderá constar a seguinte expressão: “produto orgânico não sujeito à certificação nos termos da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003”.

¹⁶⁶ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. – MAPA. **Regularização da Produção Orgânica**. Data de Publicação: janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/regularizacao-da-producao-organica>. Acesso em: 05 maio 2022.

Abaixo apresentam-se as certificadoras credenciadas pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento para atuarem no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica:

2 Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade Orgânica (Sistema Participativo)

- 1. ANC - Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região**
- 2. ABIO - Associação dos Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro**
- 3. Rede Ecovida - Associação Ecovida de Certificação Participativa**
- 4. ABD – Associação Biodinâmica**

3 Organismos de Avaliação da Conformidade Orgânica pela Certificação por Auditoria

- 1. TECPAR - Instituto de Tecnologia do Paraná**
- 2. ECOCERT Brasil Certificadora Ltda**
- 3. IBD Certificações Ltda**
- 4. IMO CONTROL - Instituto de Mercado Ecológico**
- 5. INT - Instituto Nacional de Tecnologia**
- 6. Instituto Chão Vivo de Avaliação da Conformidade**
- 7. OIA - Organização Internacional Agropecuária**

Fonte: Certificadoras-credenciadas da Associação de Agricultores Orgânicos¹⁶⁷

Considerações finais

Em virtude dos fatos narrados e do caso apresentado, vê-se uma tendência de crescimento da produção de orgânicos com base em uma demanda de produtos mais saudáveis e de acordo com as normas consumeristas e legislação específica.

Estas legislações apontam um norte a ser seguido a fim de garantir ao consumidor a procedência do produto orgânico por meio de certificações e análises laboratoriais que devem estar à disposição deste consumidor e de fiscais.

¹⁶⁷ ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES ORGÂNICOS. **Lista de Certificadoras-credenciadas**. Disponível: <http://aao.org.br/aao/certificadoras-credenciadas.php>. Acesso em: 20 maio 2022.

Mas percebeu-se que no caso de venda direta em feira livre, seja por produtor distribuidor, seja por produção familiar, a dificuldade na identificação da procedência de vegetais expostos em bancas que somente apresentava um cartaz geral de certificação.

Assegurou a pesquisa de se valer dos princípios gerais da lei consumerista, inclusive daqueles constitucionais que asseguram o direito de informação sobre o produto ofertado onde pode-se tratar da necessidade de informar o consumidor sobre a composição e origem deste produto.

A primeira recomendação é sobre a necessidade de incentivar os consumidores a questionarem os vendedores ou produtores sobre as certificações dos produtos orgânicos nas feiras livres ou locais onde não há a possibilidade de haver selos SisOrg ou identificação nas embalagens por meio de campanhas educativas.

Desta forma, se incentiva a busca por certificações e o mercado de orgânicos cria uma maior visibilidade e credibilidade.

O uso da rede social tem se mostrado positivo quanto às informações sobre qualidade de produtos, assim, criar um aplicativo onde os próprios consumidores inserem informações sobre determinado fornecedor seria uma forma de busca desta credibilidade por ele e vai de encontro ao direito à informação ao consumidor.

Seria mais equilibrada a relação de consumo se nas feiras livres cada banca tivesse comunicação visual com detalhes da inscrição do produtor familiar no MAPA e os canais onde o público consumidor pudesse verificar as credenciais.

Percebe-se a necessidade de adequação do Código de Defesa do Consumidor para assegurar ao consumidor de produtos orgânicos de feiras livres uma forma de verificar a origem do produto já que hoje se mostra muito difícil a constatação da proveniência deles.

Cabe ao fornecedor/vendedor, a consciência da sua responsabilidade de ofertar produtos dentro das condições impostas na legislação vigente que garanta o consumo sustentável e saudável.

Referências

ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES ORGÂNICOS. **Lista de Certificadoras-credenciadas.** Disponível em: <http://aao.org.br/aao/certificadoras-credenciadas.php>. Acesso em: 20 maio 2022.

BORGES, Liliane de Moura. O consumidor, o consumo: considerações acerca da tutela constitucional e suas interfaces com a educação e o meio ambiente”. *In*: MIRANDA, Jorge;

GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz; VILLAS BOAS, Marco Anthony Steveson; CARMO, Valter Moura do (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional**. Palmas: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2017, p. 181-200, v.7, Disponível em: MIOLO DIALOGOS A<https://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/06/MIOLO-DIALOGOS-AMBIENTAL-7-COM-PLETA.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça Secretaria Nacional do Consumidor Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de; SILVA, Juliana Pereira da (coord). **Manual de direito do consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. p. 75-81. Disponível em: <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/manual-do-direito-do-consumidor.pdf>doconsumidor.gov.br. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a

agricultura orgânica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6323.htm. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Agricultores familiares recebem incentivo do Governo Federal**. 26 jul. 2021. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. **Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária - LFDA**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/laboratorios/lfda>, Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. – MAPA. **Regularização da Produção Orgânica**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organico/s/regularizacao-da-producao-organica>. Acesso em: 5 maio 2022.

GRASSI NETO, Roberto. Fornecimento de `produtos orgânicos` ao consumidor como política de proteção ao meio ambiente no agronegócio. *In: Anais do XVII Encontro Preparatório do CONPEDI em Salvador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. XVII. p. 733-752. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/roberto_grassi_netto.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

MORAES, Murilo Didonet de; OLIVEIRA, Nilton Aparecido Marques de. Produção orgânica e agricultura familiar: obstáculos e oportunidades. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate – RDSO**, v. 3, n. 1, p. 19-37, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/rdsd.v3i1.3372>. Acesso em: 22 maio 2022.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Alimentação adequada no Brasil: ativo econômico ou direito fundamental social?. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v. 17, n. 1, p. 167-186, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.4584>. Acesso em: 22 maio 2022.

PINGALI, Prabhu L. Revolução Verde: impactos, limites e o caminho à frente. **Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS**, v.

109, n. 31, 31 jul. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.0912953109>.
Acesso em: 22 maio 2022.

A inserção da agroecologia como modelo sustentável: A legislação e a importância do Movimento dos Sem Terra (MST) na preservação da Agrobiodiversidade

The insertion of agroecology as a sustainable model: The legislation and importance of the Landless Workers Movement in the preservation of Agrobiodiversity

Flavio Herbert Sampaio Benevides

Advogado. Pós-graduado em Direito e Processo Trabalhista (Faculdade de Tecnologia de Palmas). Pós-graduado em Direito e Processo Penal (EBRADI).

Sócrates Costa Oliveira

Mestre em Direito pelo PPGD UFC. Advogado. Pós-graduado em Direito e Processo Tributário (UNIFOR).

Resumo: O presente estudo promove um tema essencial no âmbito da Reforma Agrária nacional. Tem-se a explanação dos conceitos agroecológicos e como o ordenamento jurídico é importante para regulamentar técnicas e estímulos para preservação da Agrobiodiversidade, cooperando com questões socioambientais pertinentes. Pela perspectiva metodológica, trata-se de uma pesquisa exploratória-descritiva com abordagem qualitativa, com aplicação do método dedutivo e aproveita-se de estudos interdisciplinares do ramo da Biologia, Sociologia e Direito, mediante fonte documental e bibliográfica, legislações, artigos científicos e sites, a fim de solucionar a problemática, qual seja: Existe legislação no Brasil que proteja a ação do MST e qual a importância disso na preservação da biodiversidade agrícola? Concluiu-se que a atuação do MST é garantida por dispositivos constitucionais e leis, mas o modelo agroecológico não é devidamente protegido e estimulado, mesmo sendo uma opção de enfrentamento ao agronegócio não sustentável que devasta o ecossistema.

Palavras-chave: reforma agrária; agroecologia; agrobiodiversidade; legislação; MST.

Abstract: This study addresses a critical theme within the scope of national Agrarian Reform. It explores agroecological concepts and

highlights the importance of legal frameworks in regulating techniques and incentives for the preservation of agrobiodiversity, contributing to relevant socio-environmental issues. Methodologically, this is an exploratory-descriptive study with a qualitative approach, applying a deductive method and drawing on interdisciplinary studies from Biology, Sociology, and Law. Through documentary and bibliographic sources, including legislation, scientific articles, and websites, it aims to answer the question: Is there legislation in Brazil that protects the actions of the MST, and what is its significance in preserving agricultural biodiversity? The study concludes that the MST's actions are supported by constitutional provisions and laws; however, the agroecological model lacks sufficient legal protection and encouragement, despite its potential as a sustainable alternative to counteract unsustainable agribusiness practices that threaten ecosystems. **Keywords:** agrarian reform; agroecology; agrobiodiversity; legislation; LLM.

Introdução

A harmonia entre os seres humanos e o meio ambiente sempre foi um pilar de extrema importância. Desde os primórdios, o homem caminhou junto com o espaço que o cercava e com toda a fauna e flora de uma específica região. Entretanto, ao longo dos tempos, com os adventos industriais e tecnológicos, essa harmonia foi sendo fragilizada e novos meios de exploração foram sendo inseridos, desequilibrando essa sinergia. Principalmente a partir da Revolução Industrial, o homem vem utilizando diversas matérias primas e recursos naturais, sem criar nenhuma prospecção sobre o futuro. A chamada Revolução Verde, por volta dos anos 60, trouxe o uso de tecnologias genéticas e insumos químicos como um modelo para aumentar a produção de alimentos e "resolver" a questão alimentar no mundo. O observado, ao longo dos anos, foi a manutenção do desequilíbrio entre a produção, distribuição e consumo. Portanto, essa problemática não foi sanada, como também outros distúrbios foram inseridos: um meio ambiente enfraquecido, perda de recursos genéticos e o consumo desenfreado de agrotóxicos e outras toxinas prejudiciais ao organismo e ao ecossistema.

Na prática, sabe-se que o cuidado com a natureza significa quebrar alguns paradigmas, principalmente em uma sociedade que é pautada no capitalismo e no acúmulo de riquezas. Entretanto, nesse

cenário atual, existem grupos que defendem a atuação agrícola alinhado com os princípios agroecológicos que respeitam a agrobiodiversidade. Esses grupos entendem o alimento com um Direito Social e pautam sua produtividade em alimentos saudáveis para seu consumo próprio e para ofertá-los, de forma acessível, à sociedade.

Um grande exemplo disso é o Movimento dos Sem Terra (MST), que vem atuando, desde 1984, no âmbito da Reforma Agrária no Brasil. O MST ocupa terras griladas ou improdutivas como forma de manifestação política, pois desta forma se espera uma resposta do governo no que diz respeito a distribuição de terras. Grande parte desses acampamentos se localizam nas proximidades de grandes latifúndios. As famílias de Sem Terras ficam acampadas e organizadas de forma coletiva e, após o devido processo de assentamento, há a criação de cooperativas para divisão de atividades. Seus valores são pautados no respeito ao meio ambiente, mas também na redistribuição de terras para todas as comunidades camponesas e tradicionais, como os povos indígenas, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas, entre outros. A ocupação de terras improdutivas é uma forma que o grupo encontrou para estimular a Reforma Agrária, por parte dos governantes, e de dar uma função social para aquela terra que se encontra inutilizada.

Outro enfoque do grupo está na produção de alimentos saudáveis, sem agrotóxicos e sem organismos geneticamente modificados. O cultivo desses alimentos é usado como meio de subsistência e ajuda a fornecer uma segurança alimentar no contexto rural e urbano. A agricultura familiar no MST também protege a biodiversidade agrícola e atua como um grande agente na proteção das perdas dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais, visto que respeitam práticas ancestrais que preservam o conteúdo genético das sementes, sem a necessidades de intervenções artificiais.

Por tudo isso, faz-se importante o estudo sobre o MST, e o uso da cultura agroecológica, dentro do contexto da Reforma Agrária e do conceito de Agrobiodiversidade, e como esse movimento vem sendo de grande importância para a preservação e manutenção do meio ambiente, sendo, inclusive, um modelo alternativo pautado na sustentabilidade e na agricultura familiar.

A pesquisa apresentará temáticas necessárias para uma melhor compreensão do tema em tela e, ao fim, responderá a problemática estabelecida dividida nas seguintes abordagens: Na primeira parte buscar-se-á compreender os aspectos conceituais sobre a biodiversidade

agrícola e a importância da sua preservação, bem como questões relacionadas à agroecologia; Na segunda parte o estudo buscará investigar e apresentar o MST, sua organização, seus objetivos e a sua atuação, principalmente no que se relaciona ao uso do solo, produção alimentar e preservação de práticas ancestrais; Por fim, na última parte da pesquisa, serão apresentados os resultados para responder a problemática em questão, por demonstração de como a atuação do MST, com suas práticas agroecológicas, vêm ajudando na preservação da agrobiodiversidade e na democratização do alimento no Brasil e que dispositivos legais protegem e legitimam a atuação do grupo.

1 Agrobiodiversidade e o uso da agroecologia

Ideias capitalistas, por anos, dissociaram o Homem da Natureza, como se fossem seres apartados, quando na verdade são existências indissociáveis. Entende-se que esta separação é errônea e vem causando prejuízos para todo o ecossistema e biodiversidade ao longo dos anos, visto que um desequilíbrio ambiental acarreta severas consequências naturais em um âmbito global, como mudanças climáticas, mudanças nos biomas, escassez de alimentos, entre outras.

A proteção ambiental, tal qual a preservação da biodiversidade, tem fundamento no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil¹⁶⁸. Nele é garantido um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o devido dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Um ecossistema equilibrado é um Direito Fundamental inerente ao indivíduo.

A forma que um determinado espaço é cultivado também é fator determinante para o bem-estar da diversidade. Ver-se-á que dependendo do modelo de agricultura aplicado, o ecossistema responderá de uma forma e ficará, por vezes, improdutivo. Um solo improdutivo não cumprirá o que se chama de função social da terra e que é tão importante para a democratização do alimento. Para a devida compreensão do tema em tela e da problemática em questão, é indispensável uma sucinta conceituação sobre Agrobiodiversidade e a técnica de agroecologia.

¹⁶⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

1.1 Breves compreensões acerca da Agrobiodiversidade e o seu conceito

O adequado entendimento sobre o tema é primordial para a elaboração de um senso crítico sobre a problemática que se vive. Logo, quando escuta-se falar sobre Agrobiodiversidade, não se entende o quão ampla e abrangente essa denominação pode vir a ser. Também chamada de biodiversidade Agrícola ou Recursos Genéticos para a alimentação e agricultura, a Agrobiodiversidade é um subgrupo do que se entende por biodiversidade. Sabe-se que a subsistência da humanidade depende de uma boa gerência sustentável desses recursos e dos conhecimentos aprendidos ao longo das vivências.

Uma grande parcela dos alimentos e do cuidado para com o sustento das sociedades dependem da administração sustentável das inúmeras variedades dos recursos biológicos que tenham valor e relevância para a alimentação e agricultura¹⁶⁹. Portanto, os recursos genéticos com possibilidades de utilização alimentar constituem-se como elementos essenciais para esse conceito, porém não é o único, devendo ser considerado também os elementos culturais, conhecimentos populares sobre os possíveis usos das espécies.

A Agrobiodiversidade também é resultado de diversos preceitos formados ao longo dos anos, tais como a seleção natural, seleção cuidada e dos desenvolvimentos inventivos dos agropecuaristas e pescadores. Os fundamentos das conhecidas Comunidades Tradicionais também podem ser considerados partes integrantes desse subgrupo,

¹⁶⁹ A agrobiodiversidade, também conhecida como biodiversidade agrícola ou recursos genéticos para a alimentação e agricultura, inclui: Variedades de produtos colhidos, raças de gado, espécies de peixe e recursos não domesticados (selvagens) dos campos, florestas, extensões de terra incluindo produtos das árvores, animais selvagens caçados para alimentação e nos ecossistemas aquáticos (exemplo: peixe selvagem); Espécies não colhidas dentro da produção dos ecossistemas que apoiam a provisão de alimentos, incluindo os microrganismos terrestres, polinizadores e outros insectos, tais como, abelhas, borboletas, minhocas, pulgões, etc.); e espécies não colhidas no ambiente mais vasto que apoiam os ecossistemas de produção de alimentos (ecossistemas agrícolas, pastorais, florestais e aquáticos). FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Interação do género, da agrobiodiversidade e dos conhecimentos locais ao serviço da segurança alimentar. **Manual de Formação**, 2005.

visto que esses grupos têm relação direta com esses recursos primários e conhecem a melhor forma para o manuseio e manejo. A experiência e a cultura das Comunidades Tradicionais, em razão da estreita relação com esses recursos, podem ser compreendidas como partes integrantes da agrobiodiversidade, pois a ação humana na agricultura molda e conserva essa biodiversidade¹⁷⁰. Ou seja, um tipo de conhecimento passado por diversas gerações pode vir a criar uma marca para a alimentação e para o ecossistema. Esses registros possuem um enorme valor para humanidade e devem ser preservados, estudados e respeitados.

Ter a compreensão, no cenário agrícola, da Agrobiodiversidade é elementar em casos, por exemplo, de raças de gados que não se desenvolvem e/ou em locais que a safra é considerado de alto rendimento. Esses locais, onde há uma ampla e diversa variedade de colheitas e rebanho, são favorecidos em casos de infestações patogênicas, períodos pluviais incertos, variações de preços nos produtos ou alguma perturbação sociopolítica¹⁷¹.

Quando não há o respeito a biodiversidade agrícola podem ocorrer rápidas perdas no âmbito de variedade de espécies alimentares, e os conhecimentos relacionados a elas. Em vista disso, deve ser objeto de análise para a sociedade e o Estado, pois, além da necessidade de proteger a diversidade de espécies e seus habitats, esses recursos possuem relação com a subsistência de comunidades e grupos mais vulneráveis, sem contar com uma variedade nutricional acessível a todos.

1.2 Agroecologia e seu legado para um ecossistema equilibrado

O cuidado com a biodiversidade vem sendo objeto de pesquisas, visto que já se sente os impactos advindos de uma desenfreada exploração de recursos naturais. Tendo em vista os conceitos e preceitos sobre a Agrobiodiversidade, como subgrupo da biodiversidade, e de sua importância para o ecossistema, na manutenção da diversidade de

¹⁷⁰FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Interação do género, da agrobiodiversidade e dos conhecimentos locais ao serviço da segurança alimentar. **Manual de Formação**, 2005.

¹⁷¹FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Interação do género, da agrobiodiversidade e dos conhecimentos locais ao serviço da segurança alimentar. **Manual de Formação**, 2005.

espécies e na questão de subsistência humanitária, analisar-se-á a agroecologia.

O entendimento sobre agroecologia é da existência de técnicas que produzem sem o uso de agrotóxicos, com uma boa diversidade, respeitando o trabalhador e em harmonia com o meio ambiente. Dessa forma, promovem-se relações justas de trabalho com base na agricultura familiar e Comunidades Tradicionais, produzindo com saúde e sustentabilidade¹⁷². Sabe-se como o uso de agrotóxicos, de maneira desenfreada, contribuem para a degradação do solo, da água, devastação das matas e seus biomas. Tem-se o Brasil como um dos grandes consumidores de agrotóxico no mundo. Usa-se, inclusive, produtos não permitidos em outros países, mesmo já havendo outros produtos alternativos que tentam proteger a biodiversidade¹⁷³.

O modelo atual se mostra, cada vez mais, insustentável e desigual. Órgãos, como o Greenpeace, já questionam esse modo de produção há pelo menos 30 anos e esforça-se para a conscientização das pessoas sobre o futuro da nossa alimentação. Segundo o Guia de Produtores Agroecológicos e Orgânicos do Greenpeace Brasil, o controle de uma praga, como exemplo, é feito de forma ecológica, respeitando o tempo e os processos da própria natureza¹⁷⁴.

Uma das diretrizes que também permeiam a agroecologia é a justa remuneração dos agricultores, tendo assim a valorização do seu trabalho. Além disso, há o fomento à biodiversidade e o respeito da decisão popular, ou seja, as próprias famílias e/ou trabalhadores têm o direito de opinar e decidir sobre o que irão plantar e comercializar, levando em consideração os hábitos e culturas locais, mantendo o

¹⁷²FAUTH, Gabriela; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Saúde, segurança alimentar e risco no caso dos agrotóxicos no Brasil: para onde estamos indo? *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado *et al.* (coord.). GODINHO, André; CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente (Brasil e Portugal). Brasília: Conselho Federal da OAB, 2022. v. 19. p. 119-148.

¹⁷³FRIEDRICH, Karen *et al.* Situação regulatória internacional de agrotóxicos com uso autorizado no Brasil: potencial de danos sobre a saúde e impactos ambientais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, 14 maio 2021, p. 1-18. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00061820>.

¹⁷⁴GREENPEACE BRASIL. **Agroecologia**. Greenpeace, 2024.

respeito com o conhecimento ancestral das Comunidades Tradicionais¹⁷⁵.

Observa-se que o modelo produtivo, então instaurado de monocultura e grandes latifúndios, não irá se sustentar por muito tempo. O MST é um dos grupos que trabalham com a ideia de agroecologia, que é um modelo alternativo e sustentável que tenta organizar a situação da Reforma Agrária no país. É essencial ter entendimento sobre esse movimento social, suas práticas e preceitos em prol da democratização do alimento e da proteção e conservação da agrobiodiversidade.

2 Origem e diretrizes do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil

Tem-se a premissa que o Brasil é uma país que historicamente tende a criminalizar/julgar todo e qualquer movimento social de cunho popular. Considerando o histórico colonial/exploratório no território nacional, há um entendimento sobre Propriedade já pré-estabelecido. A propriedade como mercadoria é um pilar desde a época da primeira Constituição Imperial de 1824.

Segundo a pesquisadora e mestre em Filosofia Política, Djamila Ribeiro, com a Lei de Terras em 1850, a ocupação não era considerada mais uma forma de apropriação. Agora era papel do Estado distribuí-las através da compra e venda. Mesmo com o fim da escravatura, em 1888, ficou impossível que ex-escravos tivessem uma condição para adquirir propriedades de terra através da aquisição formal. Assim colaborou-se com um notório cenário de desigualdade e marginalização da população negra no Brasil¹⁷⁶.

Se mostra necessário que a sociedade conheça e se conscientize sobre o trabalho de grupos sociais que lutem por essa redistribuição de terras e por uma democratização dos alimentos. O Movimento dos Sem Terra (MST) é um deles e há anos luta por melhoria de vida das comunidades agrícolas, por justas condições de trabalho, por uma justa distribuição de alimentos e pelo respeito da biodiversidade agrícola nacional.

¹⁷⁵ MST. O MST: Nossa história. **MST**, 2024a.

¹⁷⁶ RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

2.1 Síntese histórica do MST

Na década de 80, tendo em vista o contexto de desigualdades e concentração latifundiária, surgiu o MST. Considerado um dos maiores movimentos sociais do mundo em defesa pela Reforma Agrária, o grupo tem suas diretrizes e princípios pautados na coletividade, no alimento como um direito universal e a na busca por um ecossistema equilibrado. Sabe-se que, ainda na atualidade, o grupo é bastante marginalizado e suas práticas em prol do meio ambiente e da sociedade não são de fato reconhecidas. Ver-se-á que suas técnicas atuais, com bases em conhecimentos ancestrais que respeitam a Agrobiodiversidade, estão sendo uma importante ferramenta no controle dos danos causados pelo agronegócio.

O grupo foi fundado em 1984 e o 1º Encontro Nacional aconteceu em 1985 no Paraná. O MST trouxe práticas voltadas a produtividade em detrimento da coletividade e no empenho por mudanças sociais. Composto por classes excluídas pela sociedade, como posseiros, migrantes, meeiros e pequenos agricultores desprovidos do direito de produzir alimentos, o manifesto tinha como diretriz a ocupação de terra como uma forma de luta e como princípios: "a luta pela terra, pela Reforma Agrária e pelo Socialismo – Ocupar é a única solução". O 2º Congresso Nacional, Brasília em 1990, trouxe questionamentos que envolviam o não avanço das políticas em Reforma Agrária e como a ocupação foi necessária para que o ideal do movimento fosse consagrado. Daí o lema: Ocupar, Resistir e Produzir". Na época, políticas públicas, tal qual o crédito especial para Reforma Agrária, foram extintas pelo governo de José Sarney, fato que intensificou o empobrecimento das famílias assentadas¹⁷⁷.

A década de 90 foi um grande retrocesso pelos direitos das famílias assentadas. O governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, em nada contribuiu para a Reforma Agrária. Houve a retirada de subsídios, da assistência técnica e houve a sujeição da agricultura ao Mercado Internacional. Nesse período, aconteceu o 3º Congresso Nacional, em Brasília, e a ideia de agroecologia foi introduzida como uma orientação do movimento. Constatava-se que a Reforma Agrária não era apenas uma luta para as comunidades camponesas, mas uma forma de ajudar as cidades e, com técnicas

¹⁷⁷ MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024a.

adequada, promover a colheita de alimentos saudáveis e ofertá-los de forma acessível. Já no ano 2000, 4º Congresso Nacional, a luta era por um Brasil sem latifúndios e pela valorização da agricultura familiar¹⁷⁸.

Em 2002, com a eleição do presidente Lula, uma grande expectativa foi gerada no âmbito da Reforma Agrária. O que ocorreu em seu mandato foi o crescimento do modelo em proveito da exportação e o modelo de monocultura ganhou ainda mais espaço no território nacional¹⁷⁹.

Houve um considerável aumento no cultivo da soja, cana-de-açúcar, celulose e da pecuária. Esse modo de produção estava longe dos interesses do MST, uma vez que é um tipo de modelo que impossibilita a diversidade de produtos em um grande latifúndio, que oferta um baixo salário aos seus agricultores rurais, não estimula a agricultura familiar e utiliza, sem deliberações, os agrotóxicos e sementes transgênicas. Condições que vão de contra aos princípios da agroecologia e da preservação da Agrobiodiversidade. Sendo assim, dois modelos agrícolas estavam em conflito, pois o modelo voltado para exportações e monocultura, com o apoio de bancos e grandes empresários, descredibilizava todos os ideais do movimento dos Sem Terra¹⁸⁰.

O 5º e o 6º Congresso Nacional, também realizados em Brasília, 2007 e 2014 respectivamente, reforçaram ainda mais a força do MST, dado que esses Congressos foram considerados o maior na questão campesina da América Latina. O grupo já levantava o modelo agroecológico como uma bandeira por justiça social e uma possível solução para problemas sociais brasileiros¹⁸¹.

Esses mais de 30 anos na luta pela Reforma Agrária houve fortes embates, como o Massacre de Corumbiara (1995), em Eldorado dos Carajás (1996) e Felisburgo (2004). Cada vez mais o grupo se mostrava mais sólido através de manifestos e marchas. Contudo, diversas vidas foram perdidas em conflitos com os proprietários de terra¹⁸².

Sabe-se que a história do MST moldou a luta por direitos sociais no Brasil. Ter conhecimento da sua organização e dos seus preceitos é fundamental para o entendimento do papel do grupo frente à preservação da biodiversidade agrícola.

¹⁷⁸ MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024a.

¹⁷⁹ MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024a.

¹⁸⁰ MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024a.

¹⁸¹ MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024a.

¹⁸² MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024.

2.2 Composição e Diretrizes do movimento

Diante do esboço histórico nesses mais de 30 anos de luta pelo MST, destaca-se que sua ideologia sempre foi em defesa do coletivo. A luta dos trabalhadores sem terra é em busca de direitos que são negados diariamente a uma parcela da população. Avaliar características pertinentes do movimento e a orientação do grupo é um facilitador para a explanação de como esse modelo de agricultura pode vir a ajudar a preservação da Agrobiodiversidade.

O MST é, atualmente, o maior produtor de arroz orgânico da América Latina e de hortifrutis orgânicos do Brasil. Sua estrutura é organizada em torno de 160 cooperativas, 120 agroindústrias e 1.900 associações, envolvendo cerca de 400 mil famílias em 24 estados. Ganhou prêmios ambientais importantes como o Chapin Awards de conservação ambiental no ano de 2016¹⁸³.

Sabe-se que, desde os anos 90, a questão da produtividade e consumo interno foi expandida junto às questões socioambientais pelo movimento. No começo dos anos 2000, criticando o modelo de produção então preconizado, o grupo começou a trazer ideias ligadas a agroecologia, não só como prática agrícola, mas como um questionamento aos moldes de agronegócio em grande escala. Destaca-se assim que o conhecimento camponês e as práticas de Comunidade Tradicionais foram devidamente valorizados pelo próprio MST na luta pela Reforma Agrária¹⁸⁴. Era evidente que um modelo produtivo focado em um único item não era a melhor forma para resolver problemas sociais e, muito menos, para fornecer uma dieta equilibrada dentro dos assentamentos.

Os assentamentos são os territórios conquistados pelas famílias. Ao contrário do senso comum, que acredita que o MST invade propriedades privadas por mero deleite, essas terras são latifúndios improdutivos, grilados, com algum impasse ambiental ou trabalhista e que não cumprem a sua função social. Essas famílias trabalham e produzem para o seu sustento, e para distribuir para a sociedade, seja em

¹⁸³ MST. **O MST: Nossa produção**. MST, 2024b.

¹⁸⁴BORSATTO, Ricardo Serra; CARMO, Maristela Simões do. A construção do discurso agroecológico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 4, p. 645-660, out./dez., 2013.

forma de doações, seja por preços mais acessíveis, respeitando o alimento sem o uso de agrotóxicos.

Dentro desses assentamentos é possível que se encontrem escolas, rádios comunitárias e projetos sociais que estimulam a capacitação e formação de seus membros¹⁸⁵. No modelo de agricultura familiar, a gestão da propriedade é pela própria família de agricultores e sua produtividade é sua fonte geradora de renda. Este modelo tem sua definição legal no Decreto nº 9.064/2017.

Destaca-se que o MST é a favor de que áreas assentadas permaneçam sob o domínio da União, e que sejam transferidos apenas o direito de posse e uso da terra através do Contrato de Direito Real de Uso (CDRU), pois assim, as políticas públicas continuaram ocorrendo dentro dos assentamentos e evita-se assim que a propriedade seja comprada futuramente por latifundiários¹⁸⁶.

Outro aspecto marcante do grupo é a sua busca por autonomia política financeira, visto que dentro dos próprios assentamentos há um Setor de Projetos que busca formas de autossustentação e meio para a captação de recursos¹⁸⁷. Por fim, a inclusão de grupos historicamente marginalizados é outra pauta do movimento que preceitua a preocupação pelo respeito das Diversidades Étnicas em sua composição, por isso o grupo clama pela demarcação de terra de grupos quilombolas e indígenas, por exemplo, e por políticas sociais que garantam o respeito pela diversidade cultural, seja ela sobre etnia, cor, sexo e até mesmo o respeito as crenças religiosas de seus membros¹⁸⁸.

Desconstruído a imagem errônea desse grupo tão importante no Brasil, observar-se-á que em sua história, sua composição e seus princípios permeiam aspectos elementares para o Estado Democrático de Direito que visa, em sua carta magna, a garantia de tantos direitos sociais. Mais que isso, começa-se a comprovar que o modelo de agroecologia alinhado a políticas de Reforma Agrária é um passo certo

¹⁸⁵ MST. **Quem somos. MST**, 2024c.

¹⁸⁶ PEREIRA, Sebastião Félix. Emancipação de assentamentos rurais: a resistência do MST e os anseios do agronegócio. **Revista Equador**, UFPI, v. 7, nº 2, p. 62-78.

¹⁸⁷ CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: UNESP, 2010.

¹⁸⁸ MST. **O MST: Nossa história**. MST, 2024a.

para um Brasil sustentável, mais democrático e capaz de aderir métodos que preservem a Agrobiodiversidade.

3 A agroecologia no cenário de insegurança alimentar

Com os conceitos de Agrobiodiversidade e agroecologia unidos à história, composição e diretriz do MST, começa-se a construir o papel desse grupo social e suas técnicas agroecológicas para a preservação da biodiversidade agrícola.

Os conhecimentos tradicionais herdados das Comunidades Tradicionais, junto à tecnologia sustentável, colaboram com a produção de alimentos orgânicos, livres de toxinas, diversos e com uma maior qualidade nutritiva. Alimentos estes que servem para subsistência do grupo, para captação de renda e para doação. Desde 2004, o MST preocupa-se com o manejo da agrobiodiversidade, promovendo a agroecologia com uma organização de bancos de sementes nos assentamentos, com o objetivo de preservar a biodiversidade agrícola regional¹⁸⁹.

A defesa da sabedoria e do conhecimento tradicional dos povos, principalmente dos povos quilombolas, indígenas e comunidades rurais, é fundamental para a proteção da biodiversidade agrícola, pois protege o patrimônio genético e pode em muito contribuir para o enriquecimento alimentar humano. Essa prática agrícola possuirá uma melhor eficácia e importância quando analisada dentro de um contexto alimentar de uma determinada região, como ver-se-á no Brasil.

3.1 O panorama alimentar no Brasil

Diante exposto, desde as explanações sobre Agrobiodiversidade, agroecologia, sobre o MST, o modo instaurado de agronegócio e seus latifúndios pautados na monocultura, até ao modelo sustentável de agroecologia do Movimento dos Sem Terra, agora considera-se o cenário atual do Brasil no que tange a produção, distribuição de alimentos e do agronegócio sistemático de práticas não sustentáveis.

¹⁸⁹RABANAL, Jorge; SANTOS, Amaury; NODARI, Rubens. **O manejo comunitário de sementes e a relação com a agrobiodiversidade no assentamento cajueiro em Poço Redondo - SE. In: VI Congresso Brasileiro de Agroecologia e II Congresso Latinoamericano de Agroecologia**, v. 4, n. 1, 2009, p. 4277-4280.

Segundo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no ano de 2022, tem-se a estimativa de uma safra recorde de 263,4 milhões de toneladas de alimentos¹⁹⁰. Desse montante, os principais serão apenas três insumos, o arroz, milho e soja. Reforçando assim o modelo de pouca variedade genética, produtos transgênicos e a valorização das exportações. Dado instigante, visto que o país que baterá recordes de safra também é o país que voltou ao Mapa da Fome em 2022, segundo pesquisas.

Para a FAO, no relatório Estado de Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2022, a Prevalência de Subalimentação é o indicador da fome tradicional. Esse indicador tem como base as estimativas de consumo médio de caloria alimentar, medida de desigualdade no consumo de calorias na população e as características nacionais¹⁹¹.

Outro indicador importante é realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Penssan), que realizou o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil e conclui-se que apenas 4 de 10 famílias têm acesso pleno à alimentação. Essa pesquisa foi realizada e confirmou o fato que 33,1 milhões de brasileiros não têm o que comer e mais da metade da população total, 58,7%, está com algum grau de insegurança alimentar¹⁹².

Constata-se, diante dessa conjuntura controversa, a necessidade de medidas que democratizem o acesso ao alimento no Brasil. Partindo do pressuposto que a alimentação é um Direito Social Fundamental expresso, questiona-se o Brasil ter uma grande produção de alimentos e intenso incentivo ao agronegócio, quando, concomitantemente, enfrenta uma problemática – a distribuição de alimentos e o não fomento para programas sociais que podem ser uma alternativa socioambiental e sustentável para mudar esse panorama.

¹⁹⁰ IBGE. **Em julho, IBGE prevê safra recorde de 263,4 milhões de toneladas para 2022.** IBGE, 2022.

¹⁹¹ REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN. Nota sobre estimativas de fome e insegurança alimentar para o Brasil. **Rede PENSSAN**, 15 jul. 2023.

¹⁹² REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** Rede PENSSAN, 2022.

Em 2017, o MST foi o maior produtor de arroz orgânico no território latino-americano, - destacando que em torno de 70% voltado para o consumo interno, e os 30% com o intuito de exportação – ganhou prêmio pelo trabalho de reflorestamento do bioma Mata Atlântica, desenvolveu biomassa da banana verde e durante o enfrentamento da Covid-19 doou cerca de 5 toneladas de alimentos e 1 milhão de marmittas e 700 toneladas para o Natal de 2021¹⁹³.

Uma das principais cooperativas em âmbito nacional do MST é a Cooperativa Terra Livre. Essa cooperativa trabalha como meio de comercialização para os produtos gerados pelos camponeses, possibilitando acesso ao mercado de forma justa, valorizando seu trabalho e seu produto, eliminando o atravessador e possibilitando seu reconhecimento como produtores de alimento; Sua meta principal é estimular a organização da produção e comercialização de produtos que respeitem as técnicas agroecológicas, evitando os agrotóxicos e os Organismos Geneticamente Modificados (OGM)¹⁹⁴.

Sabe-se que a destinação dessa produção é para o consumo próprio, para doações e para o consumo dos coagricultores, que são pessoas que não só consomem e pagam por aquele produto, como também participam das atividades de plantação e colheita do grupo como forma de parceria social, um exemplo é a CSA (Comunidade que Sustenta a Agricultura). Essas técnicas concordam com a necessidade de reconhecer o potencial existente nos recursos genéticos para a alimentação e agricultura.

Ou seja, o MST possui uma enorme força para ajudar no equilíbrio dessa desigualdade alimentar no Brasil. Onde há a insegurança alimentar somado a um modelo de agronegócio desproporcional, agressivo e insustentável para o meio ambiente. Não se observa uma atuação governamental para desburocratizar a questão da Reforma Agrária e para regulamentação da produção de alimentos orgânicos. Contudo, entende-se ser necessário alinhar o contexto social com o ambiental, pois a população brasileira pode e necessita dessa democratização do alimento saudável e da Reforma Agrária, da agroecologia e da manutenção da biodiversidade agrícola.

¹⁹³ VIDAL, Brenda. **6 dados que mostram que o MST é um aliado do meio ambiente. Menos um lixo**, 7 fev. 2022.

¹⁹⁴ TERRA LIVRE. **Quem somos**: a cooperativa Terra Livre. **Terra Livre**, 2024.

3.2 Técnicas Agroecológicas na manutenção e preservação da biodiversidade agrícola

Alguns dos terrenos ocupados ou assentados já foram grandes latifúndios de monocultura ou de pouca diversidade, com o manejo de modificação genética e um intenso uso de agrotóxico, até o ponto que a qualidade do solo ficou comprometida e/ou danificada. O uso excessivo de elementos químicos, queimadas, ou mesmo o que foi plantado anteriormente, pode tirar as propriedades vitais do solo, deixando-o incapaz de produzir. O MST e suas técnicas de transição agroecológicas conseguem salvar esse solo com o uso de bioinsumos e respeitando o tempo e as nuances de cada ecossistema. Ressalta-se que o MST, além de defender e ter em sua composição as Comunidades Tracionais, utiliza da tecnologia social camponesa oriunda dos povos originários e criam uma relação simbiótica com a terra.

A preservação da biodiversidade agrícola nas áreas destinadas a reforma agrária não depende apenas do processo de assentamento das famílias que vivem de agricultura, mas também de um suporte básico para a qualidade de vida destes. Não visar somente o lado da subsistência, mas da valorização de toda a estrutura social da região¹⁹⁵.

Tecnicamente, no lugar das tecnologias químico e fóssil, tão defendidos pela revolução verde, essa técnica de cultivo possui sistemas que são responsáveis por uma conexão ecológica, propiciando que as funções ambientais possam ser mantidas e preservadas. Observa-se também o surgimento de uma biomassa, advinda da energia solar, que é utilizada para o atendimento das próprias necessidades das famílias agrícolas e, por seguinte, reciclada dentro do próprio "(agro)ecossistema". Assim, há a manutenção da fertilidade dos solos¹⁹⁶.

Segundo a EMBRAPA, no Brasil, dos 200 milhões de hectares de pastagens nativas ou implantadas, 130 milhões encontram-se degradadas ou impróprias precisando de alguma forma de intervenção¹⁹⁷. Áreas

¹⁹⁵ MARCHETTI, Fábio *et al.* Caminhos da reforma agrária no Brasil e suas implicações para a agrobiodiversidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, jun./set., 2020, p. 284-311.

¹⁹⁶ PETERSEN, Paulo; MONTEIRO, Denis. **Agroecologia ou Colapso (2). Outras Palavras**, 5 maio 2020.

¹⁹⁷ EMBRAPA. Forrageiras adaptadas evitam desmatamento de 23 milhões de hectares da Amazônia. **Embrapa**, 2021.

estas que perderam sua vitalidade pelo uso inadequado de técnicas agrícolas que resultam em diversas alterações fisiológicas no terreno, como salinização, erosão, acidez ou desertificação. Vale enfatizar que essa alteração do bioma é extremamente desfavorável para a manutenção da Agrobiodiversidade.

De fato, observa-se que a modo de produção campestino e o respeito aos pilares da agroecologia, traz o equilíbrio perfeito entre o meio ambiente e o social. O homem mostrando que faz parte da natureza e não dissociado dela. A Agrobiodiversidade local também ganha, pois há a manutenção dos recursos genéticos essenciais para subsistência da humanidade e dos conhecimentos apreendidos das Comunidades Tradicionais que são passados para as comunidades agrícolas que defendem um modelo sustentável e promissor de agroecologia.

3.3 Da proteção jurídica às atividades do MST

Depois de ter os conhecimentos necessários sobre a Agrobiodiversidade, Agroecologia, MST – suas técnicas e diretrizes –, e tendo a consciência sobre a situação atual de insegurança alimentar em território nacional, entende-se a necessidade de uma legislação específica para a regulamentação e estímulo da técnica camponesa praticada pelo Movimento.

Com o advento de políticas sociais não robustas e descentralizadas, com a criação e extinção de ministérios e diversos conflitos sociais, a Reforma Agrária no âmbito nacional ainda não conseguiu se solidificar¹⁹⁸. Entende-se ser necessário o amparo jurídico com leis específicas para o devido estímulo das atividades campestinas voltadas à preservação da agrobiodiversidade e a democratização alimentar.

Com a Constituição Federal de 1988, alguns dispositivos foram importantes para a pauta do MST, pois serviram de proteção para os interesses da causa. A destinação de terras improdutivas para a Reforma Agrária e o entendimento de Função Social da Terra estão previstos nos

¹⁹⁸ MARCHETTI, Fábio *et al.* Caminhos da reforma agrária no Brasil e suas implicações para a agrobiodiversidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, jun./set., 2020, p. 284-311.

artigos 184 e 186¹⁹⁹. Esses dispositivos estabeleceram competências, indenizações, formas de pagamentos, prazos e explanou quando uma propriedade está de fato cumprindo sua função social. Assim, o Direito Constitucional veio contribuir para o respaldo em torno das ocupações de terras.

Destaca-se também, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que estabelece os direitos sociais, dentre eles o direito à alimentação e assistência aos desamparados²⁰⁰. Ressalta-se a expressa forma de indenização aos proprietários das terras ocupadas, contraditando todo a falácia que o movimento teria um cunho ilegal e ilegítimo.

Em 1993 a Lei nº 8.629²⁰¹ trouxe algumas especificidades para a questão da Reforma Agrária. Em 2017, a Lei nº 13.465²⁰² dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da Reforma Agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

O termo ocupação de terra soa reprovável para uma boa parcela da população brasileira e gera um impacto, principalmente por uma perspectiva urbana. Contudo, a Reforma Agrária e a destinação das terras que não cumprem o papel social é expressamente regulamentada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 184²⁰³, ou seja, essa ocupação de terra realizada pelo movimento não seria, tendo em vista sua propositura, ilegal.

A presença de outros dispositivos que congregam de forma direta com a produção orgânica realizada pelo MST, como a Lei nº

¹⁹⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

²⁰⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

²⁰¹ BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

²⁰² BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...].

²⁰³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

10.831/2003²⁰⁴ que versa sobre a Agricultura Orgânica; a Lei nº 11.105/2005²⁰⁵ sobre Biossegurança, são importantes para delinear desse cultivo pautado no respeito a Agrobiodiversidade. Já o Decreto nº 9.064/2017²⁰⁶ trata da Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta e Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Tendo em tela alguns dos dispositivos que são de suma importância na luta pela efetiva reforma agrária e pela, conseqüente, proteção da Agrobiodiversidade, observou-se a presença de uma legislação esparsa e que seria insuficiente no que diz respeito às melhorias desse modo de produção e de uma conseqüente proteção socioambiental. Entende-se que dispositivos mais específicos seriam essenciais para um estímulo por parte do Movimento dos Sem Terra ou de qualquer outro grupo que vise o respeito às técnicas sustentáveis de agroecologia.

Considerações finais

A formação da compreensão acerca da Agrobiodiversidade, como um subgrupo da diversidade, e que dela podemos destacar a importância de conhecer e de preservar os recursos genéticos, e não só eles, mas os elementos culturais e conhecimentos populares sobre os possíveis usos das espécies, é de máxima relevância no contexto atual de insegurança

²⁰⁴BRASIL. **Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.

²⁰⁵BRASIL. **Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005.** Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.

²⁰⁶BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017.** Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta e Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.

alimentar. Constatou-se que para o enfrentamento a todas as adversidades ambientais, é necessário todo o suporte, aprendizado e cuidado para com o meio ambiente.

Por seguinte, analisou-se um grupo tão marginalizado em nossa sociedade, o Movimento do Sem Terra (MST), sua origem no Brasil, convenções, mudança de paradigmas, lutas e conquistas ao longo dos mais de 30 anos de história. Avaliou-se como suas técnicas agroecológicas, herdadas das Comunidades Tradicionais, estão sendo uma excelente opção para o embate sociopolítico com o modelo de agronegócio dos grandes ruralistas. Lembrando das existências de cooperativas, como a Terra Livre, que é exemplo de fornecimento de alimentos acessíveis e saudáveis e de respeito à soberania popular. A equidade social e o equilíbrio ambiental podem e devem caminhar lado a lado com uma justa Reforma Agrária. A organização da cadeia produtiva pautada na coletividade, associações e cooperativas é uma grande aposta do MST.

É extremamente necessário a transformação da matriz tecnológica de produção agrícola no Brasil para que haja e democratização do alimento e uma transformação do cenário ambiental. Facilitar o processo de assentamento das famílias que vivem da agricultura familiar, distribuir pastos improdutivos ou danificados para que o movimento, junto à suas técnicas camponesas, possa transformar esses extensos territórios. Assim, amenizando o desequilíbrio social fixado ao longo da história brasileira.

É notório o desequilíbrio patrocinado pela agroindústria e os danos causados no meio ambiente. A cooperação cidade-campo está cada vez mais sendo necessária, tendo como diretrizes o consumo consciente e o respeito com os recursos naturais. Observa-se então que o discurso implementado pelos grandes latifundiários, para deslegitimar a luta e os ideais do MST, não passa de uma opinião sociopolítica voltada para o interesse dos próprios grandes produtores da agroindústria.

Em resposta a problemática em questão tem-se concluído que, mesmo com dispositivos pertinentes, a reforma agrária e a proteção dos recursos genéticos para alimentação e agricultura não estão efetivamente protegidas pelo ordenamento jurídico vigente. Mesmo tendo um suporte constitucional, leis e decretos versando sobre tópicos fundamentais para a luta, essa legislação pode ser considerada esparsa e insuficiente para as efetivas atividades do grupo. Entende-se assim que uma proteção jurídica mais específica seria essencial para estimular as atividades

agroecológicas por parte do Movimento dos Sem Terra ou de qualquer outro grupo que respeite às técnicas sustentáveis de agroecologia.

Por fim, ressalta-se que o trabalho em prol da agricultura deve ser renovado. O MST, um grupo agrícola renomado e premiado, é uma importante ferramenta na luta por essa equidade social, por melhorias na insegurança alimentar, que colocou o Brasil no Mapa da Fome, e pelo fim de técnicas que danificam os recursos genéticos e a biodiversidade agrícola. Proteger o meio ambiente já deveria ser uma questão sociocultural no país. A conscientização é o primeiro passo para uma mudança visível na nossa estrutura sociopolítica. A valorização daqueles que realmente conhecem e caminham junto à natureza é o caminho para evitar um possível colapso ambiental.

Referências

BORSATTO, Ricardo Serra; CARMO, Maristela Simões do. A construção do discurso agroecológico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 51, n. 4, p. 645-660, out./dez., 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4330399/mod_resource/content/1/R10%20aperfei%C3%A7oado.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta e Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: <https://www.planal>

to.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm#:~:text=D9064&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Unidade%20Familiar,Familiar%20e%20empreendimentos%20familiares%20rurais. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB [...], e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil.** Tradução de Cristina Yamagami. São Paulo: UNESP, 2010.

EMBRAPA. Forrageiras adaptadas evitam desmatamento de 23 milhões de hectares da Amazônia. **Embrapa**, 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/>. Acesso me: 11 nov. 2024.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Interação do gênero, da agrobiodiversidade e dos conhecimentos locais ao serviço da segurança alimentar. **Manual de Formação**, 2005.

Disponível em: <https://www.fao.org/3/y5956p/Y5956P00.htm#TOC>.
Acesso em: 10 nov. 2024.

FAUTH, Gabriela; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Saúde, segurança alimentar e risco no caso dos agrotóxicos no Brasil: para onde estamos indo? *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado *et al.* (coord.). GODINHO, André; CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Tema: Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2022. v. 19. p. 119-148. Disponível em: www.dialogoaci.com.br. Acesso em: 10 nov. 2024.

FRIEDRICH, Karen *et al.* Situação regulatória internacional de agrotóxicos com uso autorizado no Brasil: potencial de danos sobre a saúde e impactos ambientais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, 14 maio 2021, p. 1-18. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00061820>. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/static/arquivo/1678-4464-csp-37-04-e00061820.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.

GREENPEACE BRASIL. **Agroecologia**. Greenpeace, c2024. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/informe-se/amazonia/agroecologia/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

IBGE. **Em julho, IBGE prevê safra recorde de 263,4 milhões de toneladas para 2022**. IBGE, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/34626-em-julho-ibge-preve-safra-recorde-de-263-4-milhoes-de-toneladas-para-2022>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MARCHETTI, Fábio *et al.* Caminhos da reforma agrária no Brasil e suas implicações para a agrobiodiversidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, jun./set., 2020, p. 284-311. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v28n2-2>. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa28-2_02_caminhos. Acesso em: 10 nov. 2024.

MST. O MST: Nossa história. **MST**, 2024a. Disponível em: <https://mst.org.br/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

MST. O MST: Nossa produção. **MST**, 2024b. Disponível em: <https://mst.org.br/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

MST. Quem somos. **MST**, 2024c. Disponível em: <https://mst.org.br/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

PEREIRA, Sebastião Félix. Emancipação de assentamentos rurais: a resistência do MST e os anseios do agronegócio. **Revista Equador**, UFPI, v. 7, nº 2, p. 62-78. Disponível em: <https://ojs.ufpi.br/index.php/equador/article/viewFile/7154/4902>. Acesso em: 10 nov. 2024.

PETERSEN, Paulo; MONTEIRO, Denis. **Agroecologia ou Colapso (2). Outras Palavras**, 5 maio 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/agroecologia-ou-colapso-2/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN. Nota sobre estimativas de fome e insegurança alimentar para o Brasil. **Rede PENSSAN**, 15 jul. 2023. Disponível em: https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Rede-PENSSAN_final.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN. **2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rede PENSSAN**, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

RABANAL, Jorge; SANTOS, Amaury; NODARI, Rubens. **O manejo comunitário de sementes e a relação com a agrobiodiversidade no assentamento cajueiro em Poço Redondo - SE. In: VI Congresso Brasileiro de Agroecologia e II Congresso Latinoamericano de Agroecologia**, v. 4, n. 1, 2009, p. 4277-4280. Disponível em:

<https://revista.aba-agroecologia.org.br/cad/issue/view/18>. Acesso em: 10 nov. 2024.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TERRA LIVRE. **Quem somos**: a cooperativa Terra Livre. **Terra Livre**, c2024. Disponível em: <https://terralivre.coop.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

VIDAL, Brenda. **6 dados que mostram que o MST é um aliado do meio ambiente. Menos um lixo**, 7 fev. 2022. Disponível em: <https://www.menoslixo.com.br/posts/6-dados-que-mostram-que-o-mst-e-um-aliado-do-meio-ambiente>. Acesso em: 06 ago. 2024.

O uso das sementes ancestrais dos Povos Indígenas *Krahô* e sua contribuição na Revolução Verde 2.0²⁰⁷

The ancestors' seeds usage of the *Krahô* Indigenous Peoples as a contribution to Green Revolution 2.0

Douglas Lacerda de Oliveira

Graduado em Direito pela UFT. Ativista e Ambientalista, preocupado com a proteção dos conhecimentos dos povos tradicionais. Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional - linha Análise Jurídica da Economia e Revolução Verde, vinculado ao CNPq e à Universidade de Fortaleza - UNIFOR. E-mail: douglashube@gmail.com.

Claudia Ribeiro Pereira Nunes

Doutora com pós-doutorado em New Technologies and Law. Professora colaboradora do PPGD-UFAM. Visiting Scholar em Yale University, no Michelle Bell's Research Group, Investigadora Invitada no Grupo de Investigação - Globalización y Derecho Administrativo da UCM. E-mail: claudia.ribeiroperiranunes@yale.edu e claudrib@ucm.es.

Resumo: Tocantins é um estado brasileiro que tem sua economia baseada na agricultura. Sua população é composta por povos indígenas e o povo não-indígena. Uma de suas tradições é a Feira de Sementes Tradicionais. Essa manifestação dos povos tradicionais serve para colocar em evidência a sua cultura, dando visibilidade ao manejo da agricultura natural. As sementes ancestrais estão armazenadas na EMBRAPA, bem como na *Family Farming Knowledge Platform*, para serem utilizadas em pesquisas ou para desenvolverem a agricultura sustentável brasileira. Neste contexto, o objetivo do artigo é enquadrar juridicamente o uso das sementes crioulas como uma inovação e verificar como o seu uso contribui para a Revolução Verde 2.0, visando, com isso, pleitear ao povo indígena *Krahô* a repartição de benefícios com base no Protocolo de Nagoya, pela conservação e uso sustentável

²⁰⁷ Para os povos indígenas, suas sementes são ancestrais. Para os povos não indígenas são crioulas. Em tradução literal de trabalhos internacionais, tem-se a prevalência do termo tradicional. Nesta pesquisa, as várias terminologias serão utilizadas como sinônimos.

da biodiversidade dada a ancestralidade das sementes. O método da investigação é o dedutivo.

Palavras-chaves: sementes ancestrais; plataforma de agricultura familiar; Protocolo de Nagoya; inovação; revolução verde.

Abstract: Tocantins is a Brazilian state based on an agricultural economy. Its population is composed of indigenous peoples and non-indigenous people. One of its traditions is the Traditional Seeds Fair. This is a traditional people's manifestation. It serves to highlight their culture, that is, natural agriculture management. The ancestral or traditional seeds are stored at EMBRAPA and at the Family Farming Knowledge Platform for research or to develop sustainable Brazilian agriculture. In this context, the paper aims to understand the traditional seeds legally framed as an innovation that contributes to the Green Revolution 2.0 for starting a trial to the sharing of benefits based on the Nagoya Protocol for the conservation and use of biodiversity by the *Krahô* indigenous people given the ancestry of the seeds. This research uses the deductive method.

Keywords: ancestral Seeds; family farming platform; Nagoya Protocol; innovation; green revolution.

Introdução

O estado do Tocantins é o mais novo da federação. Em 2019, foi ranqueado como a 14ª economia brasileira. A economia de Tocantins baseia-se na agricultura e, se deseja uma melhor posição, deve seguir as diretrizes da Revolução Verde 2.0 e utilizá-las a seu favor²⁰⁸.

Sua população é composta por povos indígenas e o povo não-indígena. No Tocantins, os levantamentos mais recentes do IBGE²⁰⁹ indicam que há uma população de 14 mil indígenas, distribuídos em 9 etnias: *Karajá*, *Xambioá*, *Javaé* (que forma o povo *Iny*), os *Xerente*, *Apinajè*, *Krahô*, *Krahô-Kanela*, *Avá-Canoeiro* (Cara Preta) e

²⁰⁸ GOVERNO DE TOCANTINS. Secretaria da Comunicação. **Tocantins é destaque nacional com maior percentual de crescimento no PIB 2019**. 16 nov. 2021. Disponível em <https://www.to.gov.br/secom/noticias/tocantins-e-destaque-nacional-com-maior-percentual-de-crescimento-no-pib-2019/3dp1cw5jr3kp>. Acesso em: 22 fev. 2024.

²⁰⁹ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é um instituto público da administração federal brasileira que elabora estatísticas para o Brasil.

Pankararu. A preservação da língua e das tradições culturais varia conforme cada povo e seu histórico de sobrevivência.

Neste artigo, apresenta-se o uso das sementes tradicionais, fruto da manifestação dos povos indígenas, como um instrumento para colocar em evidência a cultura do manejo natural da agricultura. Uma importância dessas sementes, que já foram armazenadas pela EMBRAPA²¹⁰, é a sua produção com baixa emissão de carbono. Desta forma, o problema da pesquisa é: qual a natureza jurídica do uso das sementes tradicionais para a Revolução Verde 2.0?

O objetivo geral do artigo é categorizar juridicamente, ou seja, indicar a natureza jurídica das sementes tradicionais no contexto da Revolução Verde 2.0. Os objetivos específicos são: (i) discorrer resumidamente sobre a diferença de inovação e tecnologia na Revolução Verde 2.0; (ii) listar as características da Feira de Sementes Tradicionais e indicar o marco legal das sementes ancestrais; e (iii) apresentar como pode ser requerida a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade segundo o Protocolo de Nagoya.

A abordagem metodológica é exploratória e descritiva. O artigo apresenta um estudo de caso da etnia *Krahô*, por força da vivência do primeiro autor na Feira das Sementes Tradicionais. A técnica de pesquisa é a revisão bibliográfica multidisciplinar de vasta bibliografia sobre o tema e serão analisadas leis, decretos, além das normas internacionais conectadas com a questão em análise. E o método é o dedutivo. O escopo temporal da bibliografia estudada é de 1990 até 2021.

Quanto aos resultados esperados, verificar se é possível pleitear ao povo indígena *Krahô* a repartição de benefícios com base no Protocolo de Nagoya, pela conservação e uso sustentável da biodiversidade, dada a ancestralidade das sementes.

1 As inovações na Revolução Verde 2.0

A discussão atual cinge-se a como a inovação pode contribuir de forma sustentável num cenário de pragas mais agressivas e limiares, cada vez mais estreito para perdas de produtividade na agricultura

²¹⁰ EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária é uma empresa pública de pesquisa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil.

tropical. O Brasil é um grande produtor de alimentos desde o século XX. Neste século, o sucesso do país depende da agricultura sustentável. Para isso, o país precisa buscar inovações.

1.1 Diferença entre Inovação e Tecnologia²¹¹

Faz-se mister distinguir inovação de tecnologia. Inovar significa combinar novos processos, novos materiais e até mesmo tecnologias para produzir de uma forma nova. A inovação é a capacidade de estabelecer novas combinações. A inovação compreende sempre o ganho de desempenho, a otimização de ações e a promoção de um efetivo ganho de qualidade no segmento econômico. Seja reduzindo custos, seja tempo ou mão de obra. Para inovar, pode-se até usar a tecnologia, mas nem toda inovação é, obrigatoriamente, tecnológica. A tecnologia é apenas a aplicação científica de instrumentos como meio para substituir uma ação humana.

No Brasil, a política de inovação está regulamentada pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016²¹² e pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018²¹³.

²¹¹ Para outras informações sobre o tema vide: PINTO, Miriam de Magdala. **Tecnologia e inovação**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC. Brasília: CAPES/ UAB, 2012.

²¹² Para outras informações sobre a temática, vide: BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973compilado.htm. Acesso em: 8 maio 2023. Alterada pela BRASIL, **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

²¹³ Para conhecer como a política é executada no Brasil, vide: BRASIL. **Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o

1.2 Características da Revolução Verde 2.0

Conforme Pingali explica, a Revolução Verde 2.0 (RV 2.0) foi atualizada para o século XXI. Agora, busca-se aproveitar o melhor do conhecimento científico inovador e dos avanços tecnológicos para enfrentar os desafios complexos da sociedade para garantir uma agricultura sustentável. Os governos estão a buscar estratégias para a profissionalização da agricultura familiar, a captação de investimentos e a organização do seguro rural para o pequeno produtor²¹⁴.

Na Revolução Verde 2.0 o objetivo não é apenas trazer tecnologias e agrotóxicos para aumentar a produtividade agrícola, mas trazer inovações que garantam o desenvolvimento sustentável²¹⁵. Nesta seara, faz-se mister organizar os “novos bens públicos globais”²¹⁶, que contribuam para a transformação do rendimento agrícola, o aumento da

art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm Acesso em: 16 maio 2023.

²¹⁴ São esses 3 eixos que formam o planejamento estratégico para implementar uma agricultura sustentável. PINGALI, Prabhu L. Revolução Verde: Impactos, limites e o caminho à frente. **PNAS**, 1 jul. 2012, v. 109, n. 31. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.0912953109>. Acesso em: 30 abr. 2023.

²¹⁵ O termo desenvolvimento sustentável tem diversas acepções na doutrina. Nesta pesquisa, utiliza-se o desenvolvimento sustentável como o paradigma dominante que guia o planejamento do desenvolvimento do Brasil, que precisa garantir a segurança alimentar para uma população com cerca de 300 milhões de habitantes.

²¹⁶ O termo "bem público global" tem sido usado para justificar um bem público que é não-competitivo e não-excluível pelo mundo inteiro, em oposição a um bem público que existe em apenas uma área nacional. Os oceanos, com o conhecimento tradicional é usado como um exemplo clássico de bem público global. Em algumas literaturas acadêmicas, o conceito ficou associado ao conceito de herança comum da humanidade. KAUL, Inge *et al.* (ed.). **Providing Global Public Goods: Managing Globalization**. New York: Published for the United Nations Development Programme (UNDP) by Oxford University Press, 2003.

resistência ao estresse do solo e a melhoria da competitividade no setor primário da economia.

Buscando “novos bens públicos globais” necessários para mudar a fronteira de rendimento tornando a agricultura mais sustentável, os agroecologistas que estão à frente da RV 2.0, encontraram as sementes tradicionais obtidas por manejo natural e com baixa emissão de carbono. Tanto é assim, que a EMBRAPA executa projeto de pesquisa Sementes Crioulas e mantém acervo genético de sementes para o melhor conhecimento científico das futuras gerações, criando o maior banco genético da América Latina, para a segurança alimentar²¹⁷.

Os avanços tecnológicos trazidos pela RV 2.0, restabelecem a inovação agrícola e os sistemas de produção para enfrentar os desafios complexos atuais, como os de conservar a tradição campesina, por meio das feiras de troca-troca e as agroecológicas, são formas de incentivar e reconhecer as sementes tradicionais²¹⁸.

2 Estudo de caso da Feira *Krahô* de Sementes Tradicionais

Em 1997, foi organizada a I Feira *Krahô* de Sementes Tradicionais para trocar sementes e conhecimentos, para valorizar o conhecimento das comunidades tradicionais. A partir de então, esse povo indígena, por meio da Associação União das Aldeias *Krahô-Kapéy*, passou a realizar, periodicamente, essas Feiras e a convidar mais

²¹⁷ A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, disposta no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural sustentável para todos os brasileiros. NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Alimentação adequada no Brasil: ativo econômico ou direito fundamental social? *In: Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 17 n. 1 (2016) pp. 167-186, jan-abr., 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.4584>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/4584/pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

²¹⁸ Resgatar, lembrar, guardar, selecionar e retornar. Essas foram algumas das palavras mais mencionadas durante o IV Seminário de Agrobiodiversidade e Segurança Alimentar, durante as terça e quarta-feira, 15 e 16 de julho de 2018. EMBRAPA. Guardar a semente é recuperar a humanidade. *In: Notícias do site da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*. 18 jul. 2018. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1930701/guardar-a-semente-e-recuperar-a-humanidade> Acesso em: 23 maio 2023.

agricultores *Krahô* para participarem, bem como agricultores e lideranças de outras etnias²¹⁹.

Como explica Sambuich, as novas tecnologias modificaram a agricultura crioula e agravaram os problemas ambientais e sociais que já existiam no campo:

Com a difusão das sementes geneticamente melhoradas ou modificadas, as variedades locais de sementes e as práticas tradicionais de agricultura, desenvolvidas ao longo de séculos de convivência das populações com o seu ambiente, tiveram seus usos reduzidos, ficando sob forte risco de serem parcial ou totalmente extintas²²⁰.

A primeira Feira foi de grande importância porque nela os *Krahô* passaram a se preocupar em recuperar alimentos que tinham sumido, como por exemplo, o resgate de seu milho *pôhypej*.

Ademais, as sementes crioulas são obtidas com baixa emissão de carbono²²¹. O mercado regulado de carbono tem sido discutido no Brasil. Há discussões tanto pelo Congresso quanto pelo Ministério do Meio Ambiente. O principal projeto é o PL 528/2021, de autoria do deputado Marcelo Ramos (PL/AM) e, atualmente, o projeto está na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)

²¹⁹A prática agroecológica está baseada na valorização da diversidade cultural e biológica, conservando e resgatando as variedades crioulas e o conhecimento tradicional das populações locais. DIAS, Therezinha *et al.* B5-383 Feiras de sementes em terras indígenas brasileiras". *In: Memórias del V Congreso Latinoamericano de Agroecología*. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/136539/1/B5-383.pdf> Acesso em: 13 maio 2023.

²²⁰ Um dos exemplos é o milho *pôhypej*, de alto valor nutricional. SAMBUICH, Regina Helena Rosa. Análise da construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil. *In: Textos para discussão no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/161371/1/td-2305.pdf> Acesso em: 3 maio 2023.

²²¹ A autora, em suas pesquisas, observou que as sementes ancestrais são obtidas com baixa emissão de carbono. DIAS, Therezinha *et al.* B5-383 Feiras de sementes em terras indígenas brasileiras". *In: Memórias del V Congreso Latinoamericano de Agroecología*. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/136539/1/B5-383.pdf> Acesso em: 13 maio 2023.

aguardando deliberação. Em março de 2022, o Ministro do Meio Ambiente anunciou que estava criando o mercado, e que pretende colocar todos produtos brasileiros criados com baixa emissão de carbono nele²²².

As sementes tradicionais, especialmente as que estão presentes nas Feiras de Sementes Tradicionais, que fazem parte do Projeto de Sementes Tradicionais²²³, precisam ser lembradas como parte do plano de ação desse mercado regulado. Não podem ser esquecidas, pois, criar-se-á uma lacuna imperdoável na legislação.

2.1 Descrição da visita a uma Feira de Sementes Tradicionais *Krahô*²²⁴

A Feira *Krahô* de Sementes Tradicionais é uma feira promovida pelo povo indígena *Krahô* através da Associação União das Aldeias *Krahô-Kapéy* em parceria com a Articulação Nacional de Agroecologia da EMBRAPA e da FUNAI²²⁵ para estimular a preservação e a propagação de sementes tradicionais, bem como fortalecer a cultura e a identidade do povo *Krahô*.

O evento é realizado no pátio central de uma das aldeias, visto que as casas dos indígenas são dispostas de forma circular, formando-se um grande pátio ao meio, onde são realizados a maior parte dos eventos da comunidade bem como os momentos de integração.

As Feiras de Sementes *Krahô* acontecem periodicamente, e após alguns anos inativa, foi retomada em junho de 2021. Ela é organizada

²²² Para informações detalhadas sobre os avanços do Brasil na construção de um mercado regulado de carbono, vide: DORLHIAC, Gabriella. Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono. In: **Relatório 2021**. 29 set. 2021. São Paulo: ICC. Disponível em: https://www.iccbrasil.org/media/uploads/2021/09/27/oportunidades-para-o-brasil-em-mercados-de-carbono_icc-br-e-waycarbon_29_09_2021.pdf. Acesso em: 8 maio 2023.

²²³ Vide nota de rodapé 13.

²²⁴ O primeiro autor, que esteve presente na Feira realizada no ano de 2010, teve a oportunidade de ser exposto às sementes tradicionais e à cultura ancestral do povo *Krahô*, o que ensejou a realização da pesquisa ora apresentada, que é a sua luta nesta vida. Neste item, far-se-á a narração do que presenciou como observador participativo quando de sua visita.

²²⁵ FUNAI - Fundação Nacional do Índio é o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro.

pelas lideranças indígenas e pelos Órgãos de apoio. É um evento aberto para quem queira participar. Nas edições anteriores compareceram milhares de indígenas de diversas etnias, além de jornalistas, pesquisadores e ativistas. O espaço é excelente para a troca de conhecimentos, além de promover o manejo comunitário da agrobiodiversidade e agroecologia, além de garantir a execução do objetivo de integrar as políticas públicas que contribuem para a produção sustentável de alimentos saudáveis²²⁶.

Além do mais, o evento é um ambiente em que a cultura ancestral de cada povo participante é valorizada. Não é estranho acordar com o canto tradicional das mulheres do povo indígena Kayapó ou na metade da manhã escutar os cantos e as danças dos Kamayurá.

Ao percorrer o pátio da aldeia que sedia a feira, podem-se ouvir inúmeras línguas indígenas sendo faladas, contemplar várias pinturas corporais, artesanatos, adornos, e observar as demais características peculiares de cada povo, que estão circulando. É um ambiente em que a família humana é chamada de parente e a valorização da riqueza cultural do Brasil pode ser vislumbrada “no céu da pátria” e “em berço esplêndido”.

²²⁶ A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) foi criada em 2012, com o objetivo de integrar, articular e adequar as políticas públicas que contribuem para a produção sustentável de alimentos saudáveis e livres de contaminantes químicos, aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais (art. 1º do Dec.7.794/2012). BRASIL. **Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012**. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 24 maio 2023. E, a agroecologia favorece a biodiversidade no país, além de auxiliar no desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais. Alguns anos atrás, os indígenas KrahôKapey tiveram um episódio de desnutrição porque a cultura dos não indígenas invadiu esse povo. Os indígenas foram desalojados de suas terras e seus cultivos passaram a não ser diversos. A tabela nutricional tornou-se restrita, haja vista que a agricultura Krahô concentrou-se no cultivo do arroz e da mandioca, enquanto plantações de outras culturas tornaram-se escassas, o que foi bastante prejudicial para este povo. DIAS, Therezinha *et al.* B5-383 Feiras de sementes em terras indígenas brasileiras". In: **Memorias del V Congreso Latinoamericano de Agroecología**. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/136539/1/B5-383.pdf> Acesso em: 13 maio 2023.

Os estandes em que as sementes são dispostas são as esteiras estendidas nos chãos. Cada pessoa pode percorrer o pátio e conversar com os próprios agricultores que explicam como produzem as sementes ou como é feito o manejo do solo. É um momento de interação oral, onde a tradição é transmitida e os agricultores compartilham conhecimentos ancestrais e fazem trocas e doações das sementes.

2.2 Marco legal das sementes ancestrais no contexto da Revolução Verde 2.0

A RV 2.0 insere-se no contexto da economia verde (art. 3º, II)²²⁷. Esta encontra-se no Programa Nacional de Crescimento Verde no Brasil, da qual alguns objetivos são promover a conservação de florestas e a proteção da biodiversidade (art. 2º, IV); reduzir as emissões de gases de efeito estufa, com vistas a facilitar a transição para a economia de baixo carbono (Art. 2º, IV); e estimular a captação de recursos, públicos e privados, destinados ao desenvolvimento da economia verde, provenientes de fontes nacionais e internacionais (art. 2º, VI); e incentivar a elaboração de estudos e a realização de pesquisas que contribuam para: (a) o uso sustentável dos recursos naturais; (b) a redução de emissões de gases de efeito estufa; (c) a conservação de florestas; e (d) a proteção da biodiversidade (art. 2º, VII).

Se as sementes ancestrais auxiliam na proteção da biodiversidade, são obtidas com baixa emissão de carbono e incentivam a realização de pesquisas em agroecologia, devem ser compreendidas como um instrumento para o alinhamento estratégico dessa política, com vistas ao avanço de uma agenda de crescimento verde e desenvolvimento econômico sustentável, conforme o Decreto nº 10.846, de 25 de outubro de 2021.

Sendo assim, o marco legal das sementes crioulas é o Programa Nacional de Crescimento Verde no Brasil. Sua natureza jurídica é ser um dos instrumentos do Programa e, assim, deve receber os benefícios

²²⁷ Essa lei é considerada com o marco legal para tipificar a natureza jurídica das sementes ancestrais. Embora não sejam citadas na regulação, fica claro para os autores que deve ser interpretada sistemática e teologicamente como parte do Programa. BRASIL. **Decreto nº 10.846, de 25 de outubro de 2021**. Institui o Programa Nacional de Crescimento Verde. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.846-de-25-de-outubro-de-2021-354622848>. Acesso em: 20 maio 2023.

desse enquadramento legal. Contudo, nas pesquisas dos autores, não foi encontrada qualquer iniciativa levando a estimular para a captação de recursos, públicos e privados, destinados ao desenvolvimento da economia verde, provenientes de fontes nacionais e internacionais, o que está estabelecido no art. 2º, VI. Para confirmar a natureza jurídica, os autores testaram a hipótese “As sementes ancestrais são reconhecidas, nacional e internacionalmente” no próximo item.

3 Protocolo de Nagoya: Uma sugestão para a repartição de benefícios da conservação e uso sustentável da biodiversidade aos povos indígenas

Reconhecidamente, os povos indígenas, como os *Krahô*, atuam na conservação da biodiversidade brasileira e o seu manejo natural, que é ancestral, baseia-se na valorização da diversidade biológica, tendo por finalidade conservar e restaurar as variedades crioulas como parte da biodiversidade do país com seu conhecimento tradicional.

Quanto ao reconhecimento internacional, as sementes dos *Krahô* encontram-se na Plataforma de Conhecimento da Agricultura Familiar, do FAO²²⁸. O uso dessa Plataforma para a agricultura familiar é um meio de armazenamento de dados das sementes tradicionais. As descrições genéticas das sementes estão armazenadas na Plataforma. Ela é uma referência mundial do conhecimento tradicional, visando a facilitar a discussão e o desenho de políticas públicas, além da tomada de decisões para o governo brasileiro organizar a repartição de benefícios para os povos indígenas.

Visto que há o reconhecimento nacional e internacional, entende-se que esse é o fundamento para a comprovação do seu enquadramento

²²⁸A Plataforma reúne informações digitalizadas de qualidade sobre a agricultura familiar de todo o mundo; incluindo leis e regulamentos nacionais, políticas públicas, melhores práticas, dados e estatísticas relevantes, pesquisas, artigos e publicações. A Plataforma se beneficia da colaboração ativa de governos, agências das Nações Unidas, organizações de agricultores, centros de pesquisa e academia, com o objetivo comum de identificar oportunidades e lacunas para promover uma mudança para um desenvolvimento sustentável. FAMILY FARMING KNOWLEDGE PLATFORM. **As sementes tradicionais dos Krahô**: uma experiência de integração das estratégias *on farm* e *ex situ* de conservação de recursos genéticos. 2018. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/432029/> Acesso em: 10 maio 2023.

legal, como um dos instrumentos do Programa Nacional de Crescimento Verde.

Portanto, se a natureza jurídica das sementes dos *Krahô* foi comprovadamente estabelecida agora, necessita-se cumprir o Art. 2º, V do Programa supramencionado e estimular a captação de recursos, públicos e privados, destinados ao desenvolvimento da economia verde, por meio do Protocolo de Nagoya.

3.1 Síntese histórica do Protocolo de Nagoya²²⁹ da assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica à promulgação do Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020²³⁰ no Brasil

Como adiante será desenvolvido, passaram-se muitos anos e vários percalços até o Brasil internalizar o Protocolo de Nagoya por meio da promulgação do Decreto Legislativo nº 136, de 2020.

Historicamente, veio primeiro a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)²³¹, que foi inspirada pelo crescente compromisso da

²²⁹Neste artigo, o primeiro autor realizou o fichamento do artigo indicado a seguir, para escrever o resumo do histórico do Protocolo de Nagoya. NUNES, Claudia Ribeiro Pereira; BOTIJA, Fernando González; PERALTA, Pedro Diaz. Patents on Pharmaceutical Active Ingredients and other Active Substances from Plants and the Value of Indigenous Knowledge in the XXI Century in the light of Nagoya Protocol to CBD and the WTO-TRIPS Framework: Patent Related-Challenges Case Studies. *In*: FRENKEL, David A. (org.). **Old Issues – New Perspectives**. Athens: ATINER, 2018, p. 140-141.

²³⁰ Dada a importância que o tema da biodiversidade possui para o Brasil e levando em consideração o fato de que o país veio a sediar, em junho de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), é de grande importância a internalização do Protocolo. BRASIL. **Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020**. Aprova o texto do Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova York. Disponível em: https://fieq.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieq/editor/Image/FIEG_Inforna_Decreto_Legislativo_n_136_120820.pdf Acesso em: 12 maio 2023.

²³¹ Representava um avanço dramático na conservação da diversidade biológica, no uso sustentável de seus componentes e na repartição justa e equitativa dos

comunidade mundial com o desenvolvimento sustentável. A Convenção foi aberta para assinatura em 5 de junho de 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (o Rio "Cúpula da Terra"). Permaneceu aberta à assinatura até 4 de junho de 1993, quando já havia recebido 168 assinaturas. A Convenção entrou em vigor em 29 de dezembro de 1993, 90 dias após a 30ª ratificação²³². A primeira sessão da Conferência das Partes foi marcada para de 28 de novembro a 9 de dezembro de 1994, nas Bahamas.

Em 29 de janeiro de 2000, a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica adotou um acordo complementar à Convenção conhecida como Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança²³³. O Protocolo tem uma abordagem de precaução, seguindo o Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Protocolo visa a proteger a diversidade biológica dos riscos potenciais apresentados por organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna. Ele estabelece um procedimento de acordo informado com antecedência para garantir que os países recebam as informações necessárias para tomar decisões informadas

benefícios decorrentes do uso dos recursos genéticos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/136016-convencao-sobre-diversidade-biologica-propoe-nova-estrategia-global-ate-2030>. Acesso em: 3 maio 2023.

²³² A internalização da convenção se deu por partes. Primeiro a CDB, depois o Protocolo de Cartagena e por último o de Nagoya. BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1º, a alínea j do Artigo 8º, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 17 abr. 2023.

²³³ O Protocolo também estabelece um Centro de Informações sobre Biossegurança para facilitar a troca de informações sobre organismos vivos modificados e para auxiliar os países na implementação do Protocolo. BRASIL. **Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança: Impacto para o Brasil**. CIB. Disponível em: <http://www.cib.org.br/protocolodecartagena.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

antes de concordar com a importação de tais organismos para seu território.

Em seguida, foi acordado o Protocolo de Nagoya sobre o Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios decorrentes de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica²³⁴. Ele foi adotado na décima reunião da Conferência das Partes, em Nagoya, Japão, em 29 de outubro de 2010. A reunião também decidiu estabelecer o Comitê Intergovernamental *Ad Hoc*, aberto para o Protocolo de Nagoya sobre o Comitê Intergovernamental, como um órgão interino do Protocolo de Nagoya, para realizar os preparativos necessários para a primeira reunião das Partes do Protocolo. O Comitê Intergovernamental reuniu-se três vezes.

O Protocolo de Nagoya entrou em vigor em 12 de outubro de 2014, 90 dias após o depósito do quinquagésimo instrumento de ratificação, permitindo que a primeira reunião da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Protocolo ocorresse simultaneamente com a décima segunda reunião da Conferência das Partes de 13 a 17 de outubro de 2014 em *Pyeongchang*, República da Coreia.

O instrumento internacional foi internalizado em 12 de agosto de 2020, pelo Decreto Legislativo nº 136. Conforme o art.1º, parágrafo único, inciso III, são consideradas *in situ* as espécies ou variedades que formem populações espontâneas que tenham adquirido características distintivas próprias no país e a variedade tradicional local ou crioula, ou seja, as sementes tradicionais ou ancestrais, conforme conceituadas na CDB. Outrossim, considera a Lei do CDB como a lei doméstica para a implementação do Protocolo de Nagoya (art. 2º, parágrafo único, inciso IV).

O Protocolo de Nagoya estabelece o quadro jurídico para acesso a recursos genéticos e conhecimento tradicional associado, assim como para a repartição dos benefícios decorrentes de seus usos. As normas

²³⁴ Este documento do Direito Internacional, embora assinado pelo Brasil, só veio a ser internalizado anos depois. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)**. Brasília: DPG/SBF/MMA, 2014. Disponível em: https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/Nagoya_Protocol_Portuguese.pdf. Acesso em: 9 maio 2023.

acordadas incluem previsões sobre a obrigatoriedade da obtenção de consentimento prévio informado e sobre o estabelecimento de termos mutuamente acordados para o acesso.

Então, a partir do ano passado, com a norma vigente no Brasil, os povos tradicionais têm o direito de pleitear a repartição dos benefícios por todo o bem que fazem para a sociedade brasileira.

Considerações finais

Primeiramente, assinalou-se que a RV 2.0 está inserida no contexto da economia verde. Em 2021, o instituto passou a figurar como parte do Programa Nacional de Crescimento Verde no Brasil. No elenco dos seus objetivos, aparecem claramente algumas questões relacionadas ao uso sustentável dos recursos naturais e à redução de emissões de gases de efeito estufa; a conservação de florestas; bem como a proteção da biodiversidade. Todas essas questões devem ser implementadas o mais rapidamente possível para que o Brasil encontre o seu caminho rumo ao desenvolvimento sustentável.

Foi nesse sentido que este artigo foi elaborado. O autor visa auxiliar os formuladores de políticas e outras partes interessadas na aplicação do Protocolo de Nagoya no Brasil.

Para isso, analisou a natureza jurídica das sementes ancestrais, tradicionais ou crioulas do povo *Krahô* e percebeu que elas são instrumentos necessários ao desenvolvimento do Programa. Indo mais fundo nas pesquisas, observou que há o reconhecimento nacional e internacional das sementes crioulas e a inclusão do material genético das mesmas em Plataformas nacionais e internacionais acessíveis livremente a qualquer país, pessoa jurídica e pessoa física.

Logo, há o acesso ao material genético das sementes tradicionais internacionalmente pela *Family Farming Knowledge Platform*, e, nacionalmente, pela EMBRAPA e o Protocolo de Nagoya dispõe sobre modalidades de repartição de benefícios (monetários e não-monetários), sobre medidas de cumprimento e combate à biopirataria e sobre as respectivas diretrizes. Consequentemente, o Brasil poderá receber os *royalties* dos países que as utilizarem, a depender do que for acordado nesse uso das sementes ancestrais do povo indígena *Krahô* e repartir os benefícios entre os povos tradicionais.

Os signatários, como o Brasil, devem balizar o relacionamento do Protocolo com outros Tratados, a exemplo do Tratado Internacional

sobre Recursos Genéticos para a Alimentação e Agricultura, no âmbito da Organização Mundial para Alimentação e Agricultura (FAO). Portanto, se estas sementes estão guardadas nessa Plataforma, é possível que o Brasil esteja contribuindo com outras sementes para a agroecologia de diversos países. Assim, recomenda-se que seja realizada pesquisa de todos os materiais genéticos crioulos depositados nesta e em outras Plataformas, para que o Estado brasileiro possa manifestar o seu interesse em pleitear a repartição dos benefícios que são de titularidade desses povos tradicionais no Brasil.

Outrossim, sugere-se que a FUNAI seja interveniente em qualquer pedido em conformidade com o art. 1, inciso II, da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, uma das finalidades da FUNAI é a de “gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização”.

Recomenda-se que tal procedimento deva ser acompanhado pelas associações de indígenas, como, no caso sob análise, a Associação União das Aldeias *Krahô-Kapéy*. Ademais, que este artigo, fruto de pesquisas, seja divulgado pelo ambientalistas, por ser necessário que toda a sociedade brasileira se envolva nesta questão, e garanta os direitos das etnias brasileiras.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967**. Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15371.htm. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973_compilado.htm. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm>. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato

2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança: Impacto para o Brasil. CIB. Disponível em: <http://www.cib.org.br/protocolodecartagena.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 136, de 12 de agosto de 2020. Aprova o texto do Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, concluído durante a 10ª Reunião da Conferência das Partes na Convenção, realizada em outubro de 2010 (COP-10), e assinado pelo Brasil no dia 2 de fevereiro de 2011, em Nova York. Disponível em: https://fiege.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfiege/editor/Image/FIEG_Informa_Decreto_Legislativo_n__136_120820.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.846, de 25 de outubro de 2021. Institui o Programa Nacional de Crescimento Verde. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.846-de-25-de-outubro-de-2021-354622848>. Acesso em: 20 maio 2023.

DIAS, Therezinha *et al.* B5-383 Feiras de sementes em terras indígenas brasileiras". *In: Memórias del V Congreso Latinoamericano de Agroecología.* Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/136539/1/B5-383.pdf> Acesso em: 13 maio 2023.

DORLHIAC, Gabriella. Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono. *In: Relatório 2021.* 29 set. 2021. São Paulo: ICC. Disponível em: https://www.iccbrasil.org/media/uploads/2021/09/27/oportunidades-para-o-brasil-em-mercados-de-carbono_icc-br-e-waycarbon29092021.pdf. Acesso em: 8 maio 2023.

EMBRAPA. Guardar a semente é recuperar a humanidade. *In: Notícias do site da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.* 18 jul. 2018. Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1930701/guardar-a-semente-e-recuperar-a-humanidade>. Acesso em: 23 maio 2023.

FAMILY FARMING KNOWLEDGE PLATFORM. **As sementes tradicionais dos Krahô**: uma experiência de integração das estratégias *on farm* e *ex situ* de conservação de recursos genéticos. 2018. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/432029/>. Acesso em: 10 maio 2023.

GOVERNO DE TOCANTINS. Secretaria da Comunicação. **Tocantins é destaque nacional com maior percentual de crescimento no PIB 2019**. 16 nov. 2021. Disponível em <https://www.to.gov.br/secom/noticias/tocantins-e-destaque-nacional-com-maior-percentual-de-crescimento-no-pib-2019/3dp1cw5jr3kp>. Acesso em: 22 fev. 2024.

KAUL, Inge *et al.* (ed.). **Providing Global Public Goods: Managing Globalization**. New York: Published for the United Nations Development Programme (UNDP) by Oxford University Press, 2003.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Alimentação adequada no Brasil: ativo econômico ou direito fundamental social? *In: Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, v. 17 n. 1 (2016) pp. 167-186, jan-abr., 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.4584>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/4584/pdf>. Acesso em: 2 abr. 2023.

NUNES, Claudia Ribeiro Pereira; BOTIJA, Fernando González; PERALTA, Pedro Diaz. Patents on Pharmaceutical Active Ingredients and other Active Substances from Plants and the Value of Indigenous Knowledge in the XXI Century in the light of Nagoya Protocol to CBD and the WTO-TRIPS Framework: Patent Related-Challenges Case Studies. *In: FRENKEL, David A. (org.). Old Issues – New Perspectives*. Athens: ATINER, 2018, p. 139-155.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/136016-convencao-sobre-diversidade-biologica-propoe-nova-estrategia-global-ate-2030>. Acesso em: 3 maio 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização à Convenção sobre Diversidade

Biológica (CDB). *In: Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica e Ministério do Meio Ambiente*. Brasília: DPG/SBF/MMA, 2014. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/NagoyaProtocolPortuguese.pdf>. Acesso em: 9 maio 2023.

PINGALI, Prabhu L. Revolução Verde: Impactos, limites e o caminho à frente. **PNAS**, 1 jul. 2012, v. 109, n. 31. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.0912953109>. Acesso em: 30 abr. 2023.

PINTO, Miriam de Magdala. **Tecnologia e inovação**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC. Brasília: CAPES/UAB, 2012.

SAMBUICH, Regina Helena Rosa. Análise da construção da política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil. *In: Textos para discussão no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/161371/1/td-2305.pdf>. Acesso em: 3 maio 2023.

Tributi Ambientali: profili giuridici e sviluppi futuri

Environmental Taxes: legal profiles and future developments

Emanuele Staffieri

Laureando in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Teramo. È vicepresidente marketing dell'European Law Students' Association di Teramo e tesoriere della circoscrizione Abruzzo-Molise di Amnesty International Italia.

Riassunto: La mia ricerca intende soffermarsi sui tributi Ambientali, visti nella doppia chiave di disincentivo all'inquinamento e di contributo economico, da utilizzare come base per convertire e riqualificare le zone del pianeta danneggiate da pratiche nocive passate. Nella mia ricerca, dopo aver posto le basi con una dovuta premessa sul concetto di inquinamento e sulle problematiche ad esso correlate, mi sono soffermato sulla *carbon tax* come possibile soluzione al problema. Inoltre, ho preso in esame un caso di implementazione del tributo sopra menzionato, per evidenziare brevemente i metodi di applicazione e gli effetti concreti sui livelli di emissioni e sull'economia nazionale.

Parole chiave: ambiente; carbon tax; caso svedese; principio “chi inquina paga”.

Abstract: My research is focused on environmental taxes, in the dual key of an incentive and disincentive to the pollution and of an economic contribution, to use as a basis for the reconversion and redevelopment of areas of the planet damaged by past harmful practices. In my research, after laying the groundwork with a dutiful introduction about the concept of pollution and related issues, I focused on the carbon tax as a possible solution to the problem. Furthermore, I examined a study case on the application of this tax, to briefly highlight how it is applied and the concrete effects on emission levels and the national economy.

Keywords: environment; carbon tax; swedish case; the polluter pays principle.

Introduzione

L'inquinamento ha avuto e continua ad avere un impatto pesantissimo sui delicati equilibri del nostro pianeta.

Dalla prima rivoluzione industriale ad oggi, il nostro impatto su questo pianeta è aumentato drasticamente, con un'impennata delle emissioni di CO₂ nell'ambiente dovuto alla fortissima industrializzazione della nostra società.

Per più di 200 anni, sotto la spinta consumistica della ricerca della felicità, abbiamo utilizzato sempre più risorse naturali ed emesso sempre più sostanze nocive, allo scopo di migliorare la nostra condizione socioeconomica.

Perdita percentuale di Pil pro capite entro il 2100 in assenza di politiche di contrasto ai cambiamenti climatici

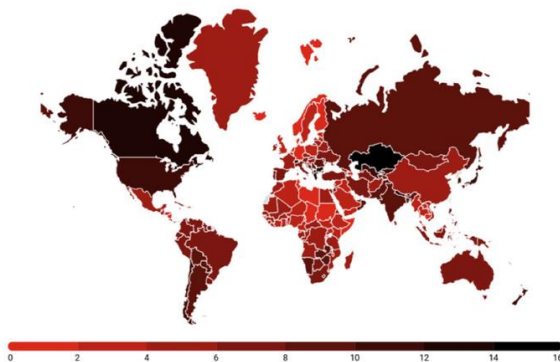


Figura 1. Fonte: KAHN M. E., MOHADDES K., NG RYAN N.C., PESARAN M. H., RAISSI M., JUI-CHUNG YANG, *Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis*, Social Science Research Network, Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper No. 365, 24 ottobre 2019.

Uno studio che ha visto coinvolte diverse università di tutto il mondo²³⁵, stima che la perdita di PIL pro capite a livello globale causato dai cambiamenti climatici potrebbe raggiungere il 9,96% entro il 2100: questo avrà ripercussioni sull'economia differenti in base al lato dell'emisero che si osserva. Nell'ottava edizione degli Stati Generali della Green Economy, tenutasi a Rimini, è stato stimato che il nostro Paese avrà una perdita pari all'8% in termini di PIL entro il 2050.

²³⁵ KAHN M. E., MOHADDES K., NG RYAN N.C., PESARAN M. H., RAISSI M., JUI-CHUNG YANG, *Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis*, Social Science Research Network, Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper n° 365, 24 ottobre 2019.

L'impatto economico dei cambiamenti climatici avrà ripercussioni differenziate ed andrà ad accentuare il già pesante divario tra i Paesi delle regioni settentrionali e meridionali del mondo; i Paesi che si collocano nella zona equatoriale del globo subiranno le ripercussioni più pesanti, essendo, essi, Paesi molto spesso già aridi e con economie non sempre stabili.

Saranno i Paesi che più difficilmente riusciranno a fronteggiare gli squilibri dovuti al forte aumento di temperatura, stimato entro il 2050.

Data l'urgente necessità di adottare misure per frenare il cambiamento climatico, l'odierna tassazione ecologica rappresenta un'importante opportunità per i governi di tutto il mondo: le tasse ambientali possono sostituire le forme di tassazione esistenti come incentivo alla crescita economica e facilitare una più corretta distribuzione della ricchezza.

1 I tributi ambientali

1.1 La nascita della tassa ambientale

Le preoccupazioni ambientali sono cresciute in modo esponenziale negli ultimi anni e, oggi, la società tende a prestare maggiore attenzione alla protezione dell'ambiente grazie al processo di divulgazione e sensibilizzazione intrapreso dalla comunità scientifica.

Il riscaldamento globale e l'inquinamento: che si tratti di aria, acqua o suolo, sono due questioni che le autorità governative di tutto il mondo dovrebbero affrontare con maggiore urgenza. Nella stragrande maggioranza dei casi, questi fenomeni sono causati da emissioni indotte dall'uomo attraverso le loro attività.

Negli ultimi anni, il diritto ambientale è stato sviluppato in modo completo e continuo: dal 2001, con le riforme costituzionali in Italia, la tutela dell'ambiente è stata elevata da mero interesse pubblico a valore costituzionale²³⁶.

Fino ad allora la Costituzione non menzionava esplicitamente l'ambiente: questo perché - al momento della sua formulazione, nel

²³⁶ DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in Rivista giuridica Lexambiente.it, 2019.

secondo dopoguerra - la sensibilità al tema era molto diversa da come si è sviluppata negli ultimi decenni²³⁷.

Anche le politiche economiche e sociali devono adattarsi all'esigenza sempre più urgente di tutela dell'ambiente. È per questo che, negli ultimi decenni, sono state concepite, in Italia e in tutta l'Unione Europea, diverse forme di tassazione volte alla tutela dell'ambiente.

1.2 Inquinamento dell'aria

Per quanto riguarda il comparto dell'aria, esistono due importanti normative di riferimento: una emanata dall'Unione europea ed un'altra italiana. La prima è la direttiva comunitaria 93/12/CEE relativa al tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi; mentre la seconda è il D.P.R. n. 203/1988, riguardante le emissioni in atmosfera.

In questi due atti normativi vengono date le definizioni, rispettivamente, di "inquinante" e di "inquinamento atmosferico".

Dai loro contenuti si evince che entrambi i legislatori hanno voluto porre l'accento su due temi: il primo è la pericolosità delle sostanze immesse in atmosfera e, in particolare, della loro capacità di arrecare danno all'uomo e/o agli ecosistemi; il secondo tema è il grado di inquinamento.

Va osservato che non è la presenza di sostanze dannose in sé a determinare lo stato di "inquinamento", bensì la loro quantità: l'analisi che deve essere eseguita è quindi di carattere quantitativo e si tratta di una verifica del grado di contaminazione derivante dall'immissione di ogni genere di sostanza, sia essa solida, liquida o gassosa.

Le differenti fonti di inquinamento atmosferico possono essere divise in: fonti naturali e fonti non naturali, che comprendono attività agricole e di allevamento; attività industriali; traffico veicolare; gestione dei rifiuti; processi combustivi per la produzione di energia e; altre attività.

Tra le principali sostanze immesse troviamo: l'anidride carbonica, il monossido di carbonio, gli ossidi di azoto e zolfo, l'ozono, il particolato e il metano.

²³⁷ CORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in Riv. Giur. Ambiente, 2009, p. 611 ss.

In quest'ambito, è importante notare che i gas serra - principale causa del riscaldamento globale - rientrano tra le sostanze inquinanti.

È bene sottolineare, inoltre, che il sistema ambiente è in grado di autoregolarsi. In seguito ad un'immissione di una sostanza, infatti, sarebbe in grado da solo di ritrovare l'equilibrio.

Negli ultimi decenni, però, l'uomo ha compromesso - con le sue attività - le capacità di autoregolazione dell'ambiente e ciò è avvenuto a causa dell'enorme quantità di sostanze dannose immessa. In particolare, alcuni dei danni causati sono considerati irreparabili²³⁸.

1.3 Danno ambientale

Il danno ambientale è definito come il costo incrementale che la popolazione di un Paese e, di conseguenza la sua economia, deve sostenere a causa dell'inquinamento, o meglio di un inquinamento eccessivo, non assorbibile dall'ambiente. Secondo la direttiva europea 2004/35/CE, riguardante la responsabilità ambientale, il danno ambientale rappresenta una modifica negativa misurabile di una risorsa naturale o il deterioramento misurabile di un servizio legato a risorse naturali. O ancora: danni arrecati a specie protette, alle acque superficiali e sotterranee, e al terreno.

Secondo la legge italiana, ed in particolare l'art. 18 della L. n. 349/86 - che istituisce, tra l'altro, il Ministero dell'ambiente e include le norme in materia di danno ambientale - questo tipo di danno corrisponde "al costo di ripristino; ma se il ripristino non fosse possibile, spetta al giudice individuare l'importo proporzionale alla perdita subita dalla collettività in conseguenza dell'illecito"²³⁹.

Attraverso la sentenza 641/87, la Corte costituzionale ha stabilito che il danno ambientale è un danno di natura patrimoniale, per la cui quantificazione occorre il riferimento ai costi delle attività che sono necessarie per il ripristino.

Il danno ambientale va quindi calcolato sulla base di tre elementi: la gravità della colpa del danneggiante; il costo necessario per

²³⁸ PRINCIPATO F., *Le caratteristiche strutturali dei fenomeni inquinanti ed il loro tendenziale impatto globale*, in Rivista di diritto tributario internazionale, 2004, parti 2-3, p. 22.

²³⁹ Disponibile em: <https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/environmental-liability.it>.

un'operazione di ripristino in condizioni simili; il profitto conseguito dal danneggiante.

Il fine della valutazione economica del danno ambientale è quello della quantificazione degli indennizzi ed è - di conseguenza - uno strumento per la realizzazione del principio "chi inquina paga".

Tuttavia, questa valutazione può svolgere altre due finalità: stimare i possibili danni causati dalla realizzazione di grandi opere infrastrutturali ed individuare le idonee misure di prevenzione e di ripristino dell'ambiente.

La valutazione economica del danno ambientale presenta numerosi limiti e non è possibile avere la certezza che il risultato ottenuto dal calcolo sia indiscutibilmente corretto.

In primis: non esiste un mercato legale di beni ambientali dal quale si possano determinare il valore di tali beni, ed inoltre non è possibile avere una misura oggettiva del valore economico attribuito ad un bene ambientale perché la sensibilità verso l'ambiente varia da popolazione a popolazione.

Un altro limite è determinato dal fatto che misurare gli effetti dell'inquinamento, attraverso la quantificazione di parametri ambientali, può richiedere analisi lunghe e costose.

Occorre tenere in considerazione anche il fatto che non sia semplice attribuire ad una specifica attività umana un corrispondente effetto sull'inquinamento poiché, nell'ambiente, sono diversi i fenomeni che interagiscono tra loro. In generale, più gli effetti dell'inquinamento sono a lungo termine, maggiore sarà la difficoltà nel quantificarli e prevederli.

Un ulteriore limite è dovuto all'effetto psicologico che può causare il danno ambientale: il deterioramento dell'immagine di un'area inquinata, ad esempio.

La procedura per la valutazione economica del danno ambientale è quindi complessa e richiede l'utilizzo di differenti competenze chimiche, fisiche, biologiche, mediche, economiche.

Tale procedimento prevede come prima operazione la quantificazione degli elementi inquinanti attraverso appositi indicatori ambientali, seguita dalla quantificazione dei danni da inquinamento, utilizzando il metodo di confronto fra alcuni parametri di qualità ambientale in aree inquinate e aree che non lo sono.

Una terza fase è la quantificazione economica dei danni da inquinamento.

La valutazione del danno ambientale può essere affiancata dalla contabilità ambientale, detta anche SEEA (System of Economic and Environmental Accounting). Essa persegue il fine di valutare la convenienza ad esercitare determinate attività economiche in base ai danni che queste recano all'ambiente, quali la distruzione o la riduzione di risorse naturali.

La contabilità ambientale, inoltre, è capace di rendere più chiari gli effetti della politica ambientale e di sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti dei comportamenti individuali.

2 Impatto ambientale anidride carbonica e possibili soluzioni

2.1 Valutazione del Danno ambientale

Le emissioni di CO₂ dalla combustione di combustibili fossili sono, di gran lunga, la principale fonte di emissioni globali di gas serra (GHG, *greenhouse gases*). Le emissioni globali di CO₂, legate all'energia, sono aumentate da circa 2 miliardi di tonnellate nel 1900 a circa 30 miliardi di tonnellate nel 2013 e, in assenza di misure di mitigazione, si prevede che aumenteranno fino a quasi 45 miliardi di tonnellate entro il 2035.

Circa il 50% delle emissioni di CO₂ si accumula nell'atmosfera globale dove rimangono - in media - per circa 100 anni. Le concentrazioni atmosferiche di CO₂ sono aumentate dai livelli preindustriali di circa 280 parti per milione (ppm), ai livelli attuali di circa 400 ppm²⁴⁰.

Tenendo conto di altri gas serra, come metano e protossido di azoto (da fonti agricole e industriali), ed esprimendoli in equivalenti di CO₂ per il riscaldamento della vita, le concentrazioni atmosferiche in equivalenti di CO₂ sono ora di circa 440 ppm. In assenza di sostanziali misure di mitigazione delle emissioni, si prevede che le concentrazioni

²⁴⁰BRAUER M., AMANN M., BURNETR R., COHENA A., DENTENERF F., SARAH M., KRZYANOWSKI M., RANDALL V., 2012. Exposure Assessment for Estimation of the Global Burden of Disease Attributable to Outdoor Air Pollution. **Environmental Science & Technology**, v. 46.

di GHG raggiungeranno 550 ppm (in CO₂ equivalente) entro la metà di questo secolo e continueranno ad aumentare da allora in poi²⁴¹.

L'IPCC (2013) stima che le temperature medie globali siano aumentate di 0,85°C dal 1880 ed è certo al 95% che la causa principale di tale fenomeno sia la combustione di combustibili fossili e altri gas serra di origine antropica (rispetto ad altri fattori come i cambiamenti nella radiazione solare e l'assorbimento di calore in aree urbane).

A causa dei ritardi nel sistema climatico, ossia dei processi di diffusione graduale del calore negli oceani, si prevede che le temperature continueranno ad aumentare, anche se le concentrazioni dovessero stabilizzarsi ai livelli attuali.

Se le concentrazioni di GHG sono state stabilizzate rispettivamente a 450, 550 e 650 ppm, l'eventuale riscaldamento medio previsto (oltre i livelli preindustriali) è rispettivamente di 2,1, 2,9 e 3,6°C.

In alternativa, si prevede che il riscaldamento contemporaneo raggiunga circa 3–4°C entro la fine del secolo, anche se il riscaldamento effettivo potrebbe essere sostanzialmente più alto di questo²⁴².

Le conseguenze climatiche del riscaldamento includono: il cambiamento dell'andamento delle precipitazioni, l'innalzamento del livello del mare causato dall'espansione termica degli oceani e dallo scioglimento dei ghiacci marini, eventi meteorologici estremi più intensi ed eventualmente esiti catastrofici, come il riscaldamento incontrollato, il crollo delle calotte glaciali o distruzione della catena alimentare marina causata da oceani più caldi e più acidi.

Una notevole incertezza circonda tutti questi effetti: in particolare dal potenziale degli effetti *feedback* (ad esempio, rilasci di metano dallo scongelamento della tundra del permafrost, minore riflesso della luce solare quando i ghiacciai si sciolgono) che potrebbero aggravare il riscaldamento.

Sono necessarie politiche per valutare il contenuto di carbonio dei combustibili fossili (o in altro modo, mitigare le emissioni di CO₂) perché, attualmente, le famiglie e le imprese non sono generalmente

²⁴¹ Fonte citata al punto 7.

²⁴² BOSSETTI V. PALTSEV S. REILLY J. AND CARRARO C., 2012. Emissions Pricing to Stabilize Global Climate. In: **Fiscal Policy to Mitigate Climate Change: A Guide**.

addebitate per i futuri danni causati dai cambiamenti climatici derivanti da queste emissioni.

2.2 la carbon tax

La fiscalità ambientale è da intendersi come l'insieme dei tributi, la cui base imponibile è costituita da una unità fisica (o l'equivalente di un'unità fisica) di qualcosa che produce sull'ambiente un impatto negativo specifico e dimostrato.

Non importa dove vengono emessi i gas serra, per quel che riguarda i loro effetti sui cambiamenti climatici. Di conseguenza, gli effetti negativi dell'inquinamento prodotto in un paese ricadono inevitabilmente su tutti gli altri.

In base agli obiettivi del 2030 e 2050, ci siamo imposti di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030, e del 100% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990. Questo allo scopo di controllare l'aumento di temperature medi del prossimo secolo sotto i due gradi, a dispetto delle stime che ci parlano di un aumento dai 3,2 °C ai 5,4 °C.

Lo scambio di quote di emissioni tramite “*cap and trade*” è stato stabilito come uno strumento politico praticabile grazie al lavoro di Montgomery²⁴³.

Il sistema che analizzeremo si basa sulla divisione delle quote di emissioni di CO₂, stabilendo una soglia espressa in tonnellate massime libere nell'atmosfera nell'arco di un anno. In base a questa soglia vengono emesse delle quote di inquinamento e distribuite a tutti quei soggetti che sono considerati maggiori responsabili dell'inquinamento.

Il sistema si basa sul principio che le aziende, avendo la possibilità di vendere sul mercato le quote inutilizzate, siano incentivate ad investire su processi con un minore impatto ambientale che gli permettano di limitare l'utilizzo delle quote, andando in molti casi a generare una voce di utile dato dalla loro vendita e non una passività data dall'acquisto di quote per coprire le eccedenze di CO₂ rilasciata oltre il limite loro assegnato.

Nello specifico oggi tratteremo l'*Emission Trading Scheme* (ETS).

²⁴³ MACHINE M. **Linking of Emissions Trading Schemes**. Conditions for Solid International Cooperation to Mitigate Emissions.

Tramite la direttiva 2003/87/CE viene istituito il sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione Europea; per ciascuna fase del programma, ciascun paese partecipante elabora un Piano d'azione nazionale (PAN) in cui si afferma la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, richiesta per ciascun impianto, in un periodo stabilito come da accordo di condivisione degli oneri.

La quantità di permessi di emissione creati è soggetta alla quota di emissioni approvata nei piani; il PAN crea così anche un numero limitato di permessi di emissione chiamati *European Union Allowances* (EUA).

Ogni EUA concede al titolare il diritto di emettere una tonnellata di CO₂ (tCO₂); nelle prime due fasi dell'EU-ETS sono previste solo le emissioni di CO₂.

Creando un volume limitato di EUA, viene posto un tetto al volume delle emissioni di CO₂ durante il periodo.

A livello di impresa, nella Fase I, il 95% delle EUA create è stato assegnato gratuitamente agli impianti e il 5% tenuto in riserva per i nuovi entranti (la riserva per i nuovi entranti ha lo scopo di fornire un certo periodo di flessibilità alle nuove imprese e installazioni che entrano nel regime); nella fase II, fino al 10% del totale disponibile è stato venduto all'asta in vari paesi dell'UE.

Nella terza fase (Fase III), gli Stati membri dell'UE mettono all'asta una proporzione crescente di EUA, a partire dal 20% dello *stock* totale di EUA nel 2013 e aumentandolo ogni anno fino a raggiungere il 70% entro il 2020. L'obiettivo finale è raggiungere la piena vendita all'asta a livello di impresa entro il 2027.

Tutti i registri nazionali dell'UE sono collegati al *Community Independent Transaction Log* (CITL) della Commissione europea.

Ogni anno, entro il 31 marzo, tutti gli impianti nell'ambito dell'EU-ETS sono tenuti a fornire una relazione con audit esterno all'autorità di regolamentazione delle emissioni pertinente. Questo rapporto includerà il volume di CO₂ emesso nel corso delle operazioni durante l'anno di conformità precedente.

3 Analisi della Carbon Tax in un contesto Nazionale

3.1 Analisi del caso svedese

Lo scienziato svedese Svante Arrhenius fu il primo a studiare gli effetti negativi delle emissioni di CO₂ nell'aria, associando questo fenomeno all'aumento della temperatura Terrestre; questo portò ad una forte attenzione alle tematiche ambientali che permise al paese di conseguire il primato di primo Paese al mondo ad implementare una tassa con finalità ambientali²⁴⁴.

Prima dell'introduzione della tassa sul carbonio, la maggior parte delle misure ambientali consisteva in regolamenti e divieti. Solo negli anni '80 si è creato un consenso per l'uso di strumenti più economici. Nel 1987, il professore di economia Erik Dahmén scrisse un articolo sulla *Svensk Tidskrift*, intitolato "L'ambiente e il mercato".

Egli notò che tutti i partiti politici svedesi sembravano aver sottovalutato i meccanismi di mercato come potenziale strumento di riduzione delle emissioni, ritenendo le normative l'unica opzione possibile²⁴⁵.

Tuttavia, la situazione stava per cambiare in Svezia. Il 24 marzo 1988, il meteorologo svedese Bert Bohlin, che in seguito sarebbe diventato il primo presidente del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), pubblicò un articolo sul principale quotidiano svedese *Dagens Nyheter*, proponendo che la Svezia implementasse una tassa sul carbonio.

La crescente preoccupazione per l'ambiente, unita alla storica tassazione dei prodotti energetici e a una nuova consapevolezza dei meccanismi di mercato che possono affrontare le questioni ambientali, ha portato all'implementazione di una tassa sul carbonio in Svezia nel 1991.

In contemporanea, l'imposta sull'energia esistente è stata ridotta, poiché considerata un'imposta ambientale complementare invece che separata dalla nuova imposta sul carbonio. Queste due imposte hanno plasmato la politica ambientale della Svezia negli ultimi 30 anni.

La Carbon Tax colpisce i combustibili fossili - come benzina, petrolio e carbone - utilizzati per il riscaldamento e i carburanti per autotrazione.

²⁴⁴ WORLD BANK. **Carbon Pricing Dashboard**. last updated apr. 1, 2020. Disponibile em: https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data.

²⁴⁵ DAHMEN E. **Miljön och marknaden**. *Svensk Tidskrift*, dec. 31, 1987. Disponibile em: <https://www.svensktidskrift.se/erik-dahmen-miljon-och-marknaden/>.

L'imposta è calcolata in base alla quantità stimata di emissioni di CO₂ che i prodotti energetici emettono durante la combustione, misura che si basa sul cosiddetto contenuto di carbonio dei combustibili fossili. La Carbon tax svedese prevede importanti esenzioni sin dalla sua introduzione. Il settore industriale costituisce l'esenzione più significativa. Gran parte di esso, tuttavia, è stato sottoposto al sistema di scambio di emissioni dell'Unione Europea (EU ETS) quando è stato lanciato nel 2005.

L'uso commerciale di carburante per scopi marittimi o aeronautici è esente. Tenendo conto di queste esenzioni, la Carbon tax svedese copre circa il 40% dei gas serra della Svezia²⁴⁶.

Nel 2020 la tassa sul carbonio in Svezia sarà di 1190 corone svedesi (12610 dollari americani) per tonnellata di CO₂ emessa. Questa tassa è aumentata gradualmente dal 1991, quando è stata introdotta per la prima volta a 250 corone svedesi (26 dollari) per tonnellata di CO₂.

Nei primi anni 2000 c'è stato un forte aumento della tassa, che è passata da circa 300 corone svedesi nel 2000 a circa 900 corone svedesi nel 2004.

Storicamente, il settore industriale al di fuori del sistema ETS, ovvero il sistema europeo di scambio di quote di emissione, è stato soggetto ad un'aliquota più bassa. (La parte del settore industriale coperta dal sistema ETS è completamente esente dalla carbon tax nazionale). Per alcuni settori industriali essa è stata limitata.

Nel 2018, tuttavia, l'aliquota fiscale per il settore industriale al di fuori dell'ETS, è stata aumentata per allinearla all'aliquota generale²⁴⁷.

Il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS) è stato implementato in Svezia nel 2005 nell'ambito della direttiva sullo scambio di quote di emissione.

3.2 Il sistema ETS in Svezia

Il sistema ETS dell'UE costituisce una soluzione basata sul mercato per ridurre le emissioni di carbonio, fornendo permessi di emissione che i Paesi e le imprese europee possono scambiare²⁴⁸.

²⁴⁶ WORLD BANK. **Carbon Pricing Dashboard**. Greenhouse gases broadly include CO₂, methane, nitrous oxide, and fluorinated gases.

²⁴⁷ FISCAL FACT n. 727, Set.

²⁴⁸ UNIONE EUROPEA, **Direttiva 2003/87/EC**.

Il sistema ETS dell'UE si rivolge principalmente all'industria pesante e alle centrali elettriche. Per evitare la doppia imposizione, la Svezia ha escluso tutte le industrie interessate dall'ETS dall'imposta nazionale sul carbonio. Tuttavia, ciò ha avuto implicazioni per le imprese svedesi.

Mentre l'aliquota della carbon tax è rimasta relativamente alta (e in genere è aumentata), il prezzo dei permessi di emissione è stato in media relativamente basso. Questo significa che c'è stato un divario tra i due prezzi del carbonio nel periodo 2013-2017.

Le imprese che pagano la carbon tax pagano un prezzo più alto per le emissioni di carbonio rispetto alle imprese che fanno parte del sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione Europea.

3.3 Effetti della Carbon Tax sulle emissioni in Svezia

L'aliquota sul gasolio è passata da 44 a 55 centesimi di euro per litro nel periodo 2000-2005. Da ciò, uno dei risultati ottenuti è che le emissioni di CO₂ dovute ai trasporti in Svezia sono inferiori del 12,5% (-0,35 tonnellate pro capite) rispetto a quelle che si sarebbero registrate senza il trattamento.

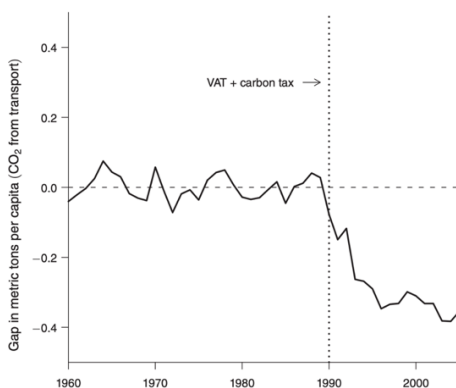


FIGURE 5. GAP IN PER CAPITA CO₂ EMISSIONS FROM TRANSPORT BETWEEN SWEDEN AND SYNTHETIC SWEDEN

Nel periodo 1990-2005, la riduzione delle emissioni è del 10,9% (-0,29 tonnellate di CO₂ pro capite in un anno medio), per un totale di

3,2 milioni di tonnellate di CO₂. Nel 2005 è di 2,5 milioni di tonnellate di CO₂ in media per il periodo²⁴⁹.

La riduzione totale delle emissioni dal 1990 al 2005 è di 40,5 milioni di tonnellate di CO₂. A causa della riduzione dell'aliquota fiscale sull'energia negli anni 2001-2005, l'aumento dell'aliquota fiscale sul carbonio è stato quasi annullato, lasciando un'aliquota fiscale reale.

In conclusione, possiamo affermare con maggiore certezza che le riduzioni di emissioni nel periodo 1990-2000 sono dovute unicamente all'introduzione della carbon tax e dell'IVA, mentre per il periodo 2001-2005 le riduzioni sono dovute alla modifica di tutte e tre le componenti fiscali, ipotizzando che un'analogia riduzione del tax rate sull'energia non sia avvenuta nei paesi che compongono la Svezia sintetica²⁵⁰.

Conclusioni

Il nostro pianeta è sempre più vicino al punto di non ritorno: i livelli di inquinanti dispersi in natura ha raggiunto numeri ben oltre il preoccupante; le temperature medie si stanno innalzando portando allo scioglimento dei ghiacci perenni ed alla desertificazione di zone che fino a non molti anni fa erano considerate fertili.

In Europa, il 26% delle acque sotterranee non è ancora in uno stato "buono" dal punto di vista chimico, mentre circa il 60% di quelle superficiali (fiumi, laghi e acque di transizione e costiere) non è in uno stato chimico ed ecologico soddisfacente. Ci sono 2,8 milioni di siti potenzialmente contaminati nell'UE, principalmente a causa delle attività industriali e dello smaltimento dei rifiuti²⁵¹.

In questo articolo ho cercato di riassumere sia le cause che una delle possibili soluzioni, dedicando molta attenzione all'analisi di un caso iconico come quello svedese.

Le mie conclusioni sono molto positive dato che nei Paesi dove la *carbon tax* è stata applicata in modo estensivo, applicandola ad un range di categorie di inquinatori più esteso del sistema ETS che a mio avviso

²⁴⁹ AMERICA ECONOMICS JOURNAL. **Economic Policy** 2019, n. 11, v. 4. p. 1–30. Disponibile em: <https://doi.org/10.1257/pol.20170144>.

²⁵⁰ AMERICA ECONOMICS JOURNAL. **Economic Policy** 2019, n. 11, v. 4. p. 1–30. Disponibile em: <https://doi.org/10.1257/pol.20170144>.

²⁵¹ Disponibile em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_IT.pdf.

colpisce un numero troppo ristretto di soggetti, limitandosi all'industria pesante e alle centrali elettriche.

La critica che mi preme esporre in queste ultime pagine è al concetto del "chi inquina paga": la "ratio" è imporre a chi inquina di pagare per bonificare, mettendo a carico le eventuali persone colpite e i costi economici per il ripristino delle aree inquinate²⁵².

Il problema di questo principio, a mio avviso, è che per quanto sia corretto applicare una sanzione a chi ha un impatto negativo sull'ambiente - con l'idea di incentivarlo con il ricatto economico ad avere una condotta più sostenibile - questo non esclude che si debba necessariamente avere un approccio che vada a prevenire più che punire.

Detto ciò, nel panorama delle politiche ambientali promosse a livello internazionale e nazionale, i Tributi ambientali come la carbon tax hanno e avranno un peso fondamentale come dimostrato nelle pagine precedenti.

L'auspicio con il quale voglio chiudere questa breve trattazione è che tutti i Paesi che aderiscono al sistema ETS possano implementare politiche aggiuntive, prendendo spunto dalla Svezia, che ci ha dimostrato ampiamente che, se gestite, le politiche ambientali posso aiutare il pianeta senza inficiare sull'economia.

²⁵² Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_IT.pdf.

Política Nacional de Resíduos Sólidos: análise da in(compatibilidade) da gestão pública ambiental brasileira com a meta 12.5 do ODS 12 da ONU²⁵³

National Solid Waste Policy: analysis of the in(compatibility) of Brazilian public environmental management with target 12.5 of UN SDG 12

Bleine Queiroz Caúla

Pós-Graduanda em Direito – PPGD da UNIFOR. Doutora em Direito – linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universitat Rovira i Virgili, Tarragona – Catalunha, Espanha), reconhecido pela Universidade de Marília – UNIMAR (2021). Professora Adjunta do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. Líder do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (cadastrado no CNPq e vinculado à Universidade de Fortaleza).

Karen Trompieri

Graduanda em Relações Internacionais pela Uninter. Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

Thiago Lucas de Lima Lino

Graduado em Tecnologia em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Gestão Ambiental (PGTGA) e no curso de Bacharelado em Engenharia Civil pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional - linha Análise Jurídica da Economia e Revolução Verde, vinculado ao CNPq e à Universidade de Fortaleza – UNIFOR (2022-2023).

Resumo: A pesquisa analisa como a gestão pública ambiental de resíduos sólidos é operacionalizada no Brasil e a sua compatibilidade com a meta 12.5 do ODS 12 da ONU – Consumo e produção

²⁵³ A ordem da autoria subscrita seguiu o critério de ordem alfabética.

responsáveis. Traz como recorte dois instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS: a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; a educação ambiental, indicados no art. 8º da Lei nº 12.305/2010. Para o desenvolvimento do artigo, desenvolveu-se pesquisa de natureza qualitativa, do tipo bibliográfica, com análise exploratória e descritiva. Conclui-se que a Agenda 2030 da ONU e seus 17 ODS não se justificam, pois já existe uma agenda para o Século 21 – Agenda 21 Global que reúne estratégias ambientais. Contudo, os Estados-membros precisam incorporar o economicamente viável ao ambientalmente correto. Acredita-se na possibilidade de avanços no ano de 2025 com a aplicação da Lei nº 14.260/2021 e da Portaria GM/MMA nº 1.250/2024 que estabelece a concessão de Incentivo à Indústria e à Cadeia Produtiva da Reciclagem, faculta às pessoas físicas e jurídicas tributadas com base no lucro real a opção pela dedução de parte do imposto de renda em virtude do apoio direto a projetos.

Palavras-chave: Política Nacional de Resíduos Sólidos; incompatibilidade; gestão pública ambiental; Brasil; meta 12.5; ODS12 ONU.

Abstract: The research analyzes how public environmental management of solid waste is operationalized in Brazil and its compatibility with the target 12.5 of UN SDG 12 – Responsible consumption and production. It highlights two instruments of the National Solid Waste Policy - PNRS: selective collection, reverse logistics systems and other tools related to the implementation of shared responsibility for the life cycle of products; environmental education, indicated in art. 8th of Law No. 12,305/2010. To develop the article, qualitative, bibliographical research was carried out, with exploratory and descriptive analysis. It is concluded that the UN Agenda 2030 and its 17 SDGs are not justified, as there is already an agenda for the 21st Century – Global Agenda 21 that brings together environmental strategies. However, Member States need to incorporate the economically viable with the environmentally correct. It is believed in the possibility of progress in the year 2025 with the application of Law n. 14.260/2021 and Ordinance GM/MMA No. 1,250/2024, which establishes the granting of Incentives to Industry and the Recycling Production Chain, providing individuals and legal entities taxed based

on real profit the option to deduct part of the income tax due to direct support for projects.

Keywords: National Solid Waste Policy; incompatibility; public environmental management; Brazil; target 12.5; SDG12 UN.

Introdução

A aprovação de uma política nacional de resíduos sólidos para o Brasil percorreu um longo caminho. Não fosse o interesse do Brasil em sediar a Copa do Mundo da FIFA em 2014, talvez o país ainda não tivesse regulamentado a gestão de resíduos sólidos. Um ano antes, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi instituída pela Lei nº 12.187/2009²⁵⁴, para estabelecer princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos com o fito de mitigar a mudança do clima no planeta e traz como uma de suas diretrizes, a redução de gases de efeito estufa e de resíduos. Percebe-se claramente a interferência dos resíduos na instabilidade do clima.

Um ano depois de aprovada a PNMC, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e sua regulamentação efetivam um conjunto de normativas que visam disciplinar a gestão pública ambiental e a destinação adequada dos resíduos sólidos no Brasil. A Lei nº 12.305/2010²⁵⁵, em seu art. 7º, elenca os objetivos que devem ser observados e aplicados na gestão pública administrativa; o art. 10 dispõe sobre a incumbência do Distrito Federal e dos Municípios pela gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa.

A referida lei também específica, no seu art. 8º, um rol de dezenove instrumentos disponibilizados para o Poder Público realizar a execução da gestão ambiental de resíduos sólidos. No entanto, a pesquisa traz como recorte a análise de dois deles: a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e a educação ambiental. É necessário analisar se os dois

²⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

²⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

instrumentos da PNRS têm compatibilidade com a meta 12.5 do ODS 12 da ONU –reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reúso, até 2030. Por mais inovadores que sejam os 17 ODS da ONU, é fundamental que promovam a formação de uma consciência ambiental na política e a segurança das organizações, sempre atento à complexidade dos problemas ambientais no plano político, econômico e social.

Aos Estados, nos termos do §3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988, cabe promoverem a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões²⁵⁶. No plano internacional, no mesmo ano da assinatura do Tratado “Acordo de Paris”, 2015, a Organização das Nações Unidas lançou uma agenda para os próximos 15 anos – Agenda 2030, contendo 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. Surge a inquietação de entender a razão de uma Agenda 2030 se já existe a Agenda 21 Global, aprovada na Conferência Rio 92, para o Século 21.

Nessa senda, a pesquisa busca responder: a gestão pública ambiental dos resíduos sólidos, operacionalizada no Brasil, é compatível com a meta 12.5 do ODS 12 da ONU? É possível fazer gestão pública de resíduos sólidos sem que a educação ambiental esteja presente no cotidiano dos consumidores? Qual o papel da sociedade na gestão de resíduos sólidos?

Passados quatorze anos da aprovação da PNRS, o descarte responsável e sustentável dos resíduos sólidos não foi ainda cumprido integralmente pelo Poder Público e nem pela sociedade. Como forma de pressão foi aprovada a Lei nº 14.026/2020 – atualiza o marco legal do saneamento básico, de modo a aprimorar as condições estruturais e tratar sobre os prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

No que tange à abordagem metodológica, a pesquisa é exploratória e descritiva, busca descrever o comportamento dos fenômenos, bem como obter informações sobre as características de

²⁵⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 554.

uma determinada questão²⁵⁷. É bibliográfica e documental, abrangendo as normativas do direito brasileiro – Política Nacional de Resíduos Sólidos, Constituição Federal de 1988.

1 Gestão pública de resíduos sólidos e a in(compatibilidade) de dois instrumentos da PNRS com a meta 12.5 do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS 12

O percurso legislativo dos resíduos sólidos no Brasil conduz ao entendimento de como a gestão pública é operacionalizada na prática, haja vista ser um país continental que possui 5.570 municípios, segundo dados do IBGE de julho de 2024. O Projeto de Lei nº 203/1991 marca o início da tentativa de regulamentar a gestão de resíduos sólidos no Brasil. Outras proposições foram apensadas ao referido PL.

O capitalismo e a evolução tecnológica, aliados a um forte apelo publicitário, criaram um padrão de consumo compulsivo na sociedade²⁵⁸. O problema gira em torno não só o aumento da quantidade, mas também da classificação: perigosos e não perigosos. Os resíduos perigosos apresentam periculosidade e podem apresentar também inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, conforme a NBR 10004 da ABNT²⁵⁹. A inobservância ao risco conhecido poderá ocasionar danos ambientais irreversíveis ao meio ambiente e à saúde.

A definição de resíduos sólidos surge antes da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em sua NBR 10004/2004²⁶⁰:

²⁵⁷ COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

²⁵⁸ CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* Uma logística sustentável para a gestão administrativa dos resíduos sólidos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Lisboa: ICJP, 2017. v. 9. p. 5-28.

²⁵⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004: Resíduos Sólidos - Classificação**. Rio de Janeiro-RJ, 2004.

²⁶⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004: Resíduos Sólidos - Classificação**. Rio de Janeiro-RJ, 2004.

3.1 resíduos sólidos: Resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividades de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.

A Lei nº 12.305/2010, em seu art. 3º, inciso XVI, apresenta o conceito de resíduos sólidos:

Art. 3º [...]

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível;

Depreende-se dos conceitos supracitados que indubitavelmente os resíduos sólidos causam algum tipo de poluição (solo, hídrica, visual) e, por isso, o tratamento adequado é obrigatório, pois causar poluição de qualquer natureza é crime, conforme dispõe o art. 54 da Lei nº 9.605/1998²⁶¹. Não se confundem com lixo. Em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4980 de 2020²⁶² propõe alteração no art.

²⁶¹ BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

²⁶² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4980 de 2020**. Altera a Lei 12.305/2010 para proibir a incineração de resíduos sólidos urbanos.

47 na Lei nº 12.305/2010 para proibir a incineração de resíduos sólidos urbanos:

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade; (Redação atual)

III – utilização da tecnologia de incineração no processo de destinação final dos resíduos sólidos urbanos oriundos do sistema de coleta do serviço público de limpeza urbana nos municípios; (Redação proposta no PL 4980/2020)

IV - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;

A necessidade do governo de gerar mais crescimento econômico induz à sociedade a desejar aumentar o consumo, o que leva a maior quantidade de geração de resíduos sólidos, e, conseqüentemente, afeta diretamente o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado²⁶³.

No Brasil, as leis que instituem “Políticas Nacionais” trazem em comum os princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes. Nessa senda, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)²⁶⁴ não poderia ser diferente. Conta com 19 instrumentos, insculpidos no art. 8º e incisos, destinados à gestão integrada entre Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios para gerenciarem ambientalmente os resíduos sólidos. A respeito dos instrumentos da PNRS, Antunes opina²⁶⁵

Há um amplo rol de instrumentos da PNRS, os quais, seguindo uma tendência bastante marcada em nossa legislação ambiental, **tendem a ser**

²⁶³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF; Presidência da República [2024].

²⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

²⁶⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 555.

vagos, pouco claros e capazes de gerar conflitos interpretativos e de atribuições complexas. Expressões como "no que couber", francamente, não têm qualquer significado inteligível. Já se pode antever, sem a menor sombra de dúvida, graves conflitos interinstitucionais entre os conselhos de meio ambiente e os de saúde, "no que couber". [...]. Dado que a PNRS é subordinada à PNMA, sendo em realidade uma política setorial, faz-se desnecessária qualquer menção aos instrumentos disponíveis na política-mãe, como o licenciamento ambiental, por exemplo.

Ainda segundo Antunes²⁶⁶

a lei estabeleceu um conjunto de diretrizes a serem aplicadas pelos gestores públicos ou privados de tais resíduos. Em meu ponto de vista, cuida-se de uma medida inteligente e capaz de dar ao administrador a flexibilidade necessária para, em cada caso concreto, optar pela decisão que melhor consulte ao objetivo final da política que se está implementando.

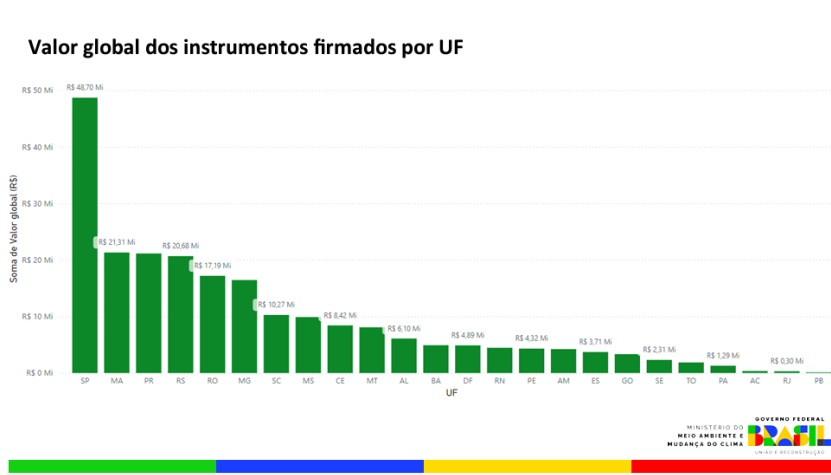
A proteção da saúde pública é o principal objetivo da PNRS, pois segundo Antunes²⁶⁷, “A inadequada disposição de resíduos gera inúmeros problemas de saúde pública. Para alcançar tal objetivo foram estabelecidas metas teóricas tais como a redução, o reúso e a reciclagem dos resíduos (3R)”. No entanto, conforme o balanço de 14 anos da aprovação da PNRS, o valor global dos instrumentos firmados por Unidade da Federação está longe do ideal e compatibilidade com o valor do meio ambiente, conforme revela o gráfico 1²⁶⁸:

²⁶⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 555.

²⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 553.

²⁶⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR. **Balanço de 14 anos da PNRS**.

Gráfico 1 - valor global dos instrumentos firmados por UF



Curiosamente o estado do Rio de Janeiro investiu menos ainda se comparado com os demais estados. Outra inquietação é que o estado do Maranhão perdeu apenas para o estado de São Paulo e ficou na frente de Minas Gerais. A pesquisa faz um recorte na análise de dois instrumentos trazidos pela Lei nº 12.305/2010: coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; e a educação ambiental²⁶⁹.

1.1 Coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

Coleta Seletiva é definida na Lei nº 12.305/2010, em seu artigo 3º²⁷⁰, como “a coleta de resíduos sólidos previamente segregados

²⁶⁹ A escolha da análise de dois instrumentos da PNRS foi livre.

²⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

conforme sua constituição ou composição”. A eficiência da coleta seletiva demanda o conhecimento do que são resíduos sólidos, qual a sua composição, e como devem ser coletados e dada uma destinação final. É imperativo observar que o termo “resíduos sólidos” pode ser definido como resíduos no estado material sólido e semi-sólidos, provenientes da indústria e comércio, do uso doméstico, hospitalar, agrícola, para serviços e de variação, e, até mesmo

[...] os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnica e economicamente inviáveis em face à melhor tecnologia disponível²⁷¹.

A NBR 10004²⁷² normatiza a classificação dos resíduos no Brasil, para garantir a destinação correta e mais benéfica para o meio ambiente, e envolve a identificação do processo ou atividade que lhes deu origem, de seus constituintes e características, e a comparação destes constituintes com listagens de resíduos e substâncias cujo impacto à saúde e ao meio ambiente é conhecido²⁷³.

O inciso III do artigo 8º da Lei nº 12.305/2010 traz a coleta seletiva como um dos instrumentos²⁷⁴:

Art. 8º [...]

III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

²⁷¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004: Resíduos Sólidos - Classificação**. Rio de Janeiro-RJ, 2004.

²⁷² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004: Resíduos Sólidos - Classificação**. Rio de Janeiro-RJ, 2004.

²⁷³ VERTOWN. **15 perguntas e respostas sobre a NBR 10004**. Set., 2024.

²⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

Para obtenção de um resultado sustentável da coleta seletiva foi instituído o sistema de logística reversa que traz à tona a dinamicidade legislativa, de modo que subsidia e dá esboço ao princípio da responsabilidade compartilhada, ao princípio da cooperação e ao gerenciamento integrado dos resíduos sólidos²⁷⁵. Contudo, existem pontos que tangenciam as definições entre a logística reversa e a responsabilidade compartilhada, de modo que esta, por sua vez, não engloba todos os produtos da cadeia produtiva, pois o art. 33 da Lei nº 12.305/2010 apresenta um rol “exemplificativo” de produtos vinculados à logística reversa, porém não faz menção aos resíduos das indústrias da moda, cosméticos, bebidas – grandes geradoras de resíduos.

Ressalta-se que pilhas e baterias estão vinculadas à logística reversa. Isso significa que os fabricantes de carros elétricos estão vinculados ao sistema de logística reversa, mas não fazem menção no marketing de venda do produto. Uma ferramenta de controle da efetividade da logística reversa pode ser a certificação ambiental, a exemplo da ISO 14001²⁷⁶, uma certificação internacional utilizada no Brasil para que fabricantes e empresas gerenciem suas responsabilidades ambientais.

Destarte, por meio do princípio da responsabilidade compartilhada, o sistema de gestão e gerenciamento de resíduos deu importante passo com a descentralização das responsabilidades de participações no ciclo de vida produtivo. Assim, conceitualmente, entende-se e diferem as atribuições não somente aos fabricantes; estabelecendo ações específicas, intrínsecas e inter-relacionadas a cada indivíduo participante da cadeia de produção, consumo e pós-consumo.

Considerando que a eficiência da coleta seletiva depende, primeiramente, da possibilidade de separar componentes de materiais diversos do produto final, os métodos de produção dos bens e a postura de empresas fabricantes, como a adoção de certificações ambientais e a rotulagem correta sinalizando a destinação apropriada de cada parte do

²⁷⁵ CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* Uma logística sustentável para a gestão administrativa dos resíduos sólidos. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Lisboa: ICJP, 2017. v. 9. p. 5-28.

²⁷⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14001: Sistema de gestão ambiental** – Requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro-RJ, 2015.

produto, é indispensável para a realização apropriada da coleta seletiva, devendo os fabricantes “gerenciar suas responsabilidades ambientais de uma forma sistemática, que contribua para o pilar ambiental da sustentabilidade”²⁷⁷.

Para fortalecer a cadeia de reciclagem e revalorização de materiais utiliza-se a Simbologia Técnica de Identificação de Materiais, criada para “facilitar a identificação e separação dos materiais” – categorias vidro, aço, alumínio, papel, tipos de plástico e outros, tendo uma simbologia própria para cada uma. A rotulagem ambiental é “uma ferramenta de comunicação que objetiva aumentar o interesse do consumidor por produtos de menor impacto possibilitando a melhoria ambiental contínua orientada pelo mercado”. Tem a função de comunicar os benefícios ambientais do produto ou da sua embalagem²⁷⁸.

Uma crítica necessária à rotulagem ambiental é a ausência de uma linguagem fácil para os consumidores. Essa ferramenta precisa de ajustes para ser atrativa aos consumidores dos produtos para os quais ela foi criada. A exemplo das embalagens do cigarro que trazem as informações necessárias e essenciais para os usuários do produto.

Com o objetivo de contribuir para a comunicação com o consumidor na orientação sobre o descarte seletivo das embalagens, em 2009 foi incorporado aos anexos da norma ISO 14021 o símbolo do Descarte Seletivo, que pode ser inserido como simbologia técnica acompanhado da simbologia de identificação de material. Uma iniciativa da ABRE e do Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre)²⁷⁹.

A coleta seletiva depende também da ação individual, mas ainda enfrenta uma série de desafios para seu pleno funcionamento, como a separação de resíduos sólidos e lixo domésticos, a coleta separada do lixo e dos resíduos pelas Prefeituras Municipais, divulgação e localização dos pontos de coleta caso existam, o desconhecimento e

²⁷⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14001: Sistema de gestão ambiental** – Requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro-RJ, 2015.

²⁷⁸ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMBALAGEM. Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Diretrizes de Rotulagem Ambiental para Embalagens**. 2. ed. São Paulo: ABRE, 2012. p. 5.

²⁷⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMBALAGEM. Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Diretrizes de Rotulagem Ambiental para Embalagens**. 2. ed. São Paulo: ABRE, 2012. p. 6.

desinteresse da população, a falta de aplicação de multa para os consumidores. De acordo com o art. 35, parágrafo único da Lei nº 12.305/2010, “O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva referido no caput, na forma de lei municipal”. Ou seja, cabe aos consumidores o compromisso de separar seu lixo dos resíduos sólidos, mas é preciso que a coleta feita pelo Poder Público também seja separada.

No caso de Fortaleza, foi implementada uma política pública municipal – a instalação de Ecopontos – “espaços adequados para o descarte correto de pequenas proporções de entulho, restos de poda, móveis e estofados velhos, além de óleo de cozinha, papelão, plásticos, vidros e metais” (até agora são 96 instalados em diferentes bairros)²⁸⁰, mas a população não foi estimulada, não houve sequer uma campanha educativa, não há sinalização desses pontos nas principais avenidas. Dessa forma, infere-se ser uma política pública sem resultados práticos que, inclusive, gerou um prêmio de sustentabilidade para a capital cearense.

A Confederação Nacional de Municípios – CNM tem a incumbência de instruir os gestores municipais. Nos 10 anos da PNRS a CNM fala sobre as dificuldades dos municípios em lidar com a reciclagem de materiais recicláveis secos:

[...] a dificuldade fica ainda mais evidente pois 88% do país é formado por Municípios com até 50 mil habitantes e, nesses territórios, não há indústrias da reciclagem e o deslocamento de resíduos sólidos recicláveis secos até as indústrias torna-se inviável economicamente. [...] De acordo com dados do Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana (ISLU), em 2019, a média de reciclagem no Brasil não passou de 3,7%. Ainda de acordo com o ISLU, no Nordeste esse índice é de 0,41%; no Norte de 1,12%; no Centro-Oeste de 2,01%; no Sudeste de 4,03% e no Sul de 7,66%. Para aumentar o índice de reciclagem do Brasil, a CNM avalia que é preciso que todo esse processo envolva, cada vez mais, o melhoramento dos sistemas de coleta seletiva nos Municípios,

²⁸⁰ FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Ecopontos**.

amente a geração de trabalho e renda por meio da valorização do trabalho desenvolvido pelos catadores de materiais recicláveis. No entanto, para que esse sistema seja suficiente e consiga fazer com que os resíduos recicláveis secos retornem para a cadeia da reciclagem, é imperativa a difusão e a interiorização de indústrias da reciclagem no Brasil²⁸¹.

Na prática, a responsabilidade pela coleta seletiva tem sido atribuída aos “catadores” de resíduos sólidos. Porém, o volume de resíduos sólidos domésticos é consideravelmente desproporcional às condições e ao número de catadores. Propõe-se, como solução sustentável, a contratação dos catadores para a função de separadores de resíduos nas indústrias de reciclagem. Dito de outro modo, o Poder Público deve fazer a coleta seletiva dos resíduos sólidos, pagar as despesas do custeio com a arrecadação da taxa instituída nos municípios brasileiros²⁸². Já os catadores passam a ter vínculos trabalhistas com todos os direitos inerentes.

No ano de 2021 mais uma lei foi aprovada para tentar efetivar a gestão de resíduos no país, de modo a estabelecer incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle). O art. 3º da Lei 14.260/2021²⁸³ dispõe que a União facultará às pessoas físicas e jurídicas tributadas com base no lucro real a opção pela dedução de parte do imposto de renda em **virtude do apoio direto a projetos** previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima direcionados a:

Art. 3º [...]

²⁸¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **PNRS completa 10 anos; CNM lança série de matérias sobre dificuldades de execução pelos municípios**. 3 ago. 2020.

²⁸² FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Câmara Municipal aprova a revogação da taxa do lixo em Fortaleza**. 9 jan. 2025.

²⁸³ BRASIL. **Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021**. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle).

I - capacitação, formação e assessoria técnica, inclusive para a promoção de intercâmbios, nacionais e internacionais, para as áreas escolar/acadêmica, empresarial, associações comunitárias e organizações sociais que explicitem como seu objeto a promoção, o desenvolvimento, a execução ou o fomento de atividades de reciclagem ou de reúso de materiais;

II - incubação de microempresas, de pequenas empresas, de cooperativas e de empreendimentos sociais solidários que atuem em atividades de reciclagem;

III - **pesquisas e estudos para subsidiar ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;**

IV - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - **aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva,** a reutilização, o beneficiamento, o tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - organização de redes de comercialização e de cadeias produtivas, e apoio a essas redes, integradas por microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VII - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem; e

VIII - desenvolvimento de novas tecnologias para agregar valor ao trabalho de coleta de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Já o art. 4º prevê a dedução do imposto de renda: pessoa física limitada a 6% (seis por cento) do imposto de renda devido apurado na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física; pessoa jurídica, limitada a 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração trimestral ou anual. Os projetos aprovados e

executados com recursos previstos nesta Lei serão acompanhados e avaliados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, dispõe o art. 12²⁸⁴.

Passados 3 anos da vigência da Lei nº 14.260/2021, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima publicou a Portaria GM/MMA nº 1.250/2024²⁸⁵ - estabelece as regras para apresentação, análise, aprovação, monitoramento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos relacionados à referida lei. Ou seja, a partir do ano de 2025, é que os projetos submetidos e selecionados surtirão efeitos práticos na gestão de resíduos sólidos.

1.2 Educação ambiental

Pretende-se analisar o contexto da educação ambiental como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A Lei nº 9.795/1999²⁸⁶ foi aprovada para regulamentar o inciso VI do parágrafo 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, no tocante a incumbência do Poder Público de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Desse modo, foi instituída uma Política Nacional de Educação Ambiental, regulamentada pelo Decreto nº 4.281/2002. Segundo o art. 1º da referida lei

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e

²⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021**. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecycle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecycle).

²⁸⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Portaria GM/MMA nº 1.250, de 13 de dezembro de 2024**. Regula e estabelece procedimentos relativos à apresentação, análise, aprovação, ao acompanhamento, ao monitoramento, à prestação de contas, e avaliação de resultados das propostas e projetos do mecanismo de Incentivo à Indústria e à Cadeia Produtiva da Reciclagem

²⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Conforme doutrina de Fiorillo²⁸⁷:

A educação ambiental decorre do princípio da participação na tutela do meio ambiente [...]. Educar ambientalmente significa: a) reduzir os custos ambientais, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente; b) efetivar o princípio da prevenção; c) fixar a ideia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; d) incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos; e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades

A Lei nº 12.305/2010 traz, no inciso VIII do art. 8º, a educação ambiental como um instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. O art. 12 dispõe sobre o papel dos entes da federação de organizar e estabelecer, conjuntamente, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir)²⁸⁸, articulado com o Sinisa e o Sinima²⁸⁹. Dito de outro modo, estabelecer normas, certificações, leis que compreendam o saber multidisciplinar de cientistas, pesquisadores, biólogos, químicos, etc, fiscalizar, punir e, além disso, educar, propagar conhecimento, investir em pesquisa e soluções inovadoras e criativas.

Desse modo, compreende-se que só ocorrerá a gestão dos resíduos sólidos com a adesão da sociedade, devidamente educada para

²⁸⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 81.

²⁸⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR.

²⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

um fim específico – viver com sustentabilidade. O consumo deve ser compreendido como uma necessidade e não uma impulsão, uma obrigação imposta pelo mercado ou estimulada pelo governo na sua necessidade de tributar. Aqui reside o grande divisor de águas, posto que o governo costuma compelir à sociedade ao desejo de comprar implantando medidas fiscais de incentivos ou juros baixos, facilmente tem-se constatado na política de induzir os consumidores à compra do carro elétrico – uma necessidade do mercado sem explicar as consequências ambientais do produto, a destinação final das baterias dos carros e a perspectiva do mercado de venda dos seminovos com a autonomia comprometida das baterias. São dois momentos: alegria quando compra e quando consegue vender.

Nesse descompasso, observa-se que há uma lacuna na Constituição Federal de 1988, art. 225, pela omissão de não estabelecer quais são as incumbências da coletividade para a efetividade de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Nenhum Estado poderá fazer sozinho a gestão de resíduos sólidos, a responsabilidade é compartilhada.

A educação ambiental traduz o princípio da participação na tutela do meio ambiente ao incentivar ações conjuntas de preservação e de aprendizado da sociedade para mitigar custos ambientais e construir a noção de uma consciência ecológica²⁹⁰. Desta forma, compreende-se o quão essencial é o conhecimento de que a sobrevivência humana depende da preservação do meio ambiente. Neste sentido, a sociedade não somente deve reconhecer os danos causados à natureza como também precisa materializar sua consciência ambiental no cotidiano e vocalizar suas crenças dentro do seu meio, o que revela mais uma vez como a educação ambiental deve ser um componente na formação de todo cidadão, muito embora não haja um Código de Cidadania. A condição de consumidores natos impulsionou à codificação que estimula o consumo sob a promessa da proteção dos direitos ínsitos.

O art. 2º da Lei nº 9.795/99 dispõe: “A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do

²⁹⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 81.

processo educativo, em caráter formal e não-formal”²⁹¹. Considerando-a necessária em todos os níveis, entende-se que suas formas de ensino são variadas, podendo ser encaixadas conforme o contexto inserido. Na realidade, o legislador brasileiro se preocupou com a interdisciplinaridade, mesmo que não produza resultados práticos.

Do ponto de vista prático, a educação ambiental pode ser disseminada no ensino, campanhas, gincanas e feiras em escolas, instalação de postos de coleta com instruções em espaços públicos e privados, realização de políticas públicas permanentes e facilmente replicáveis, incentivo fiscal. Ocorre que após a atualização do marco legal do saneamento, trazida pela Lei nº 14.026/2020, os municípios brasileiros começaram a legislar sobre a cobrança de uma taxa destinada à coleta de resíduos sólidos, mas sem a função pedagógica do tributo a adesão e empoderamento da população será mínima.

Em Fortaleza, capital cearense, a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – TMRSU é cobrada desde o ano de 2022 e não foi implantada a coleta seletiva dos resíduos sólidos. Tudo permanece como antes. A Prefeitura Municipal de Fortaleza permanece coletando lixo e resíduos misturados, no mesmo dia e horário. Para piorar a situação, a alíquota da TMRSU é cobrada com base área edificada do imóvel (taxa base de R\$ 3,64 multiplicada pela área)²⁹². Ou seja, não há qualquer função pedagógica para o contribuinte compreender a razão ambiental da taxa – pagar pelo volume de resíduos gerados pelo próprio consumo, tampouco educar para consumir menos, adquirir o refil do produto ou embalagens recicláveis. Pode-se afirmar que o brasileiro é um bom contribuinte e um péssimo fiscal dos seus direitos, pois negligencia o seu dever de controle social. Pagar tributos sem exigir a efetividade dos direitos é inócuo e gera no contribuinte um sentimento de revolta com o Poder Público.

Em tempo, o Prefeito de Fortaleza, eleito nas eleições de 2024, cumpriu a promessa de campanha de revogação da cobrança da TMRSUR²⁹³:

²⁹¹ BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

²⁹² FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Entenda a Taxa de Resíduos Sólidos; pagamento relativo a 2024 já está disponível.**

²⁹³ FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Câmara Municipal aprova a revogação da taxa do lixo em Fortaleza.** 9 jan. 2025.

Em votação realizada nesta quinta-feira (09/01), os vereadores da Câmara Municipal de Fortaleza aprovaram, por unanimidade, o Projeto de Lei nº 009/2025, que extingue a Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (TMRSU), conhecida como “taxa do lixo”. A iniciativa, proposta pelo prefeito [...] beneficia diretamente cerca de 435 mil proprietários de imóveis na capital, trazendo alívio ao orçamento das famílias fortalezenses. [...]. Segundo o gestor, **o custeio dos serviços de manejo de resíduos sólidos será financiado por receitas acessórias (como a comercialização de materiais recicláveis, resíduos orgânicos e outros subprodutos), subvenções governamentais (transferências financeiras da União e do Estado), Parcerias Público-Privadas (PPPs), receitas de créditos de carbono e outras fontes permitidas por lei.** (grifo dos autores)

Do ponto de vista ambiental não há o que comemorar, pois o Marco do Sanemaneto de 2020 alterou o artigo 54 da Lei nº 12.305/2010²⁹⁴ acerca da disposição ambientalmente correta dos resíduos sólidos e estabeleceu prazos. A informação de como Fortaleza vai cumprir – receitas da comercialização de materiais recicláveis, resíduos orgânicos – somente os

²⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

próximos meses poderão confirmar se, de fato, foi implantada a coleta de resíduos separadamente da coleta de lixo.

No cenário internacional, a Organização das Nações Unidas estabeleceu 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o que chamou de Agenda 2030. Na tentativa de educar sobre meio ambiente e apresentar o ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis – assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, a ONU disponibiliza materiais didáticos produzidos por equipes multidisciplinares e internacionais que podem ser utilizados gratuitamente em escolas e nas ações de educação ambiental, além de cursos gratuitos online com certificação para o ensino de energias renováveis, reciclagem, sustentabilidade e a situação dos recursos naturais na atualidade.

Do ponto de vista teórico normativo, a gestão de resíduos brasileira está pactuada com as metas do ODS 12 da ONU – Agenda 2030. Na singularidade da meta 12.5 “Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso”²⁹⁵ – perfaz-se um dos princípios da PNRS – a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto (art. 6º, VII); o objetivo de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos (art. 7º, II); a implementação de sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos; pilhas e baterias; pneus; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; produtos eletroeletrônicos e seus componentes; além das embalagens em geral, na forma do art. 33²⁹⁶.

O DF e os Municípios devem promover a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais

²⁹⁵ ONU. Agenda 2030. **Objetivo 12 - Consumo e Produção Responsáveis**. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

²⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, conforme o art. 10 da PNRS²⁹⁷.

Observa-se que os dois instrumentos da PNRS, analisados nesta pesquisa, podem coadunar para a implementação da meta 12.5, do ODS 12, desde que sejam uma realidade política e social, na qual o Brasil se mostra muito distante. Primeiro porque as práticas não são uniformes nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, posto que a administração pública é descentralizada nos variados municípios que têm competência legislativa para criar seu próprio plano de gerenciamento de resíduos sólidos. A descentralização administrativa impede ou dificulta fazer um mapeamento da gestão ambiental brasileira e como, de fato, a coleta seletiva dos resíduos sólidos é feita separadamente do lixo. Segundo porque a preocupação com os resíduos sólidos não tem ainda um controle social.

2 Controle Social e dever de participação na gestão pública ambiental de resíduos sólidos

O controle social está insculpido no art. 3º da PNRS como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”²⁹⁸. Dito de outro modo, a informação é pré-requisito para a participação social. No caso da gestão de resíduos sólidos essa informação pode ser alcançada com campanhas educativas de conscientização, esclarecimentos, comprometimento, responsabilidade.

Ainda no art. 3º ficam definidos com geradores de resíduos sólidos as pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo. Dito de outro modo, todo consumidor gera resíduos e precisa ser responsável pela gestão ambientalmente adequada. É o que preceitua o inciso XVII:

²⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

²⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

Art. 3º [...]

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de **atribuições individualizadas** e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, **dos consumidores** e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei; (grifo dos autores).

Contudo, conforme o balanço dos 14 anos da PNRS, o valor global dos instrumentos por finalidade temática, segundo o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, foi de R\$84,08 milhões em apoio à gestão de resíduos municipal – múltiplas finalidades temáticas (educação ambiental, coleta seletiva, triagem de recicláveis secos, apoio a catadores, compostagem, etc)²⁹⁹:

Gráfico 2 - Valor global dos instrumentos por finalidade temática



²⁹⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR. **Balanço de 14 anos da PNRS.**

Fonte: MMA, 2024.

Depreende-se do gráfico 2 que o balanço dos 14 anos da PNRS é, no mínimo vago, para não dizer superficial. Não apresenta os projetos desenvolvidos nas Unidades da Federação. A Educação Ambiental não aparece expressamente, tampouco é revelada a forma como foi promovida no país. Em posição contrária aos avanços, a Lei nº 9.795/1999 veda a criação de uma disciplina específica de educação ambiental nas escolas de ensino fundamental e médio, conforme o art. 10, §1º.

Não há na televisão brasileira um programa destinado à educação ambiental. Às redes sociais também ainda não foi atribuída uma responsabilidade ambiental. O Poder Público tem o dever constitucional ambiental, mas não compartilha essa responsabilidade com as concessionárias de televisão para criarem um programa de educação ambiental destinados a crianças, adolescentes, adultos e pessoas idosas. Acredita-se que a falta de imposição do Governo Federal para que as concessionárias de televisão implementem um programa de educação ambiental é exatamente para que não haja o controle social.

Considerações finais

Indubitavelmente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos necessita de mais ações para o seu desenvolvimento e a consequente implementação da meta 12.5 do ODS 12 da Agenda 2030 da ONU, a saber:

1 A gestão pública ambiental dos resíduos sólidos, operacionalizada no Brasil, ainda está distante de alcançar sua efetividade prática, mas do ponto de vista teórico legislativo está compatível com a meta 12.5 do ODS 12 da ONU;

2 Nenhum país conseguirá fazer gestão de resíduos sólidos dissociada de uma política pública de educação ambiental que esteja presente no cotidiano da sociedade, no *modus operandi* de consumir e sentir o valor do meio ambiente na saúde. Às emissoras de televisão deve ser imposta a implantação de programa de educação ambiental destinado a crianças, adolescentes, adultos e pessoas idosas.

3 A sociedade tem nas mãos o poder de exercer o controle social da gestão pública que envolva todos os seus direitos. Informação e participação estão associadas a esse controle. O contribuinte deve cobrar ao Poder Público a prestação social do tributo.

4 A coleta deve ser feita pelo Poder Público, custeada com a arrecadação da taxa, instituída nos municípios brasileiros. Propõe-se a profissionalização dos catadores de resíduos mediante vínculo empregatício;

5 Enquanto o balanço dos 14 anos da PNRS, divulgado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, mostra-se superficial, sem grandes resultados e poucos investimentos, acredita-se na possibilidade de avanços com a aplicação da Lei nº 14.260/2021 e da Portaria GM/MMA nº 1.250/2024 para análise e execução dos projetos selecionados para a concessão de Incentivo à Indústria e à Cadeia Produtiva da Reciclagem. Após 15 anos de aprovação da PNRS, o ano de 2025 marcará a gestão ambiental dos resíduos sólidos. Contudo, os incentivos tributários às indústrias de reciclagem devem vir acompanhados de mais financiamento para as inovações no setor de reciclagem. O incentivo fiscal à pessoa física será também um grande impulsionador para a eficiência da lei.

7 A posição cética à Agenda 2030 da ONU e seus 17 ODS é justificada na aprovação de uma agenda para o Século 21 – Agenda 21 Global, na Conferência Rio/92. Os Estados precisam incorporar o economicamente viável ao ambientalmente correto. Os desastres ambientais são muito mais prejudiciais à Economia do que os custos para a aplicação da prevenção aos danos. Não apenas a Economia é circular, mas também os efeitos nocivos das decisões políticas de subestimam os riscos ambientais.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23. ed. São Paulo: Atlas. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMBALAGEM. Comitê de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Diretrizes de Rotulagem Ambiental para Embalagens**. 2. ed. São Paulo: ABRE, 2012. Disponível em: <https://www.abre.org.br/wp-content/uploads/2022/07/cartilharotulagem.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10004: Resíduos Sólidos - Classificação**. Rio de Janeiro-RJ, 2004. Disponível em: <https://analiticaqmcresiduos.paginas.ufsc.br/files/2014/0>

7/Nbr-10004-2004-Classificacao-De-Residuos-Solidos.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14001: Sistema de gestão ambiental** – Requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro-RJ, 2015. Disponível em: <https://www.ipen.br/biblioteca/slr/cel/N3127.pdf>. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF; Presidência da República [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021**. Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14260.htm. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR**. Disponível em: <https://sinir.gov.br/>. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Portaria GM/MMA nº 1.250, de 13 de dezembro de 2024**. Regula e estabelece procedimentos relativos à apresentação, análise, aprovação, ao acompanhamento, ao monitoramento, à prestação de contas, e avaliação de resultados das propostas e projetos do mecanismo de Incentivo à Indústria e à Cadeia Produtiva da Reciclagem. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-publica-portaria-que-regula-a-lei-de-incentivo-a-reciclagem/PORTARIAGMMMAN1.250DE13DEDEZEMBRODE2024PORTARIAGM_MMAN1.250DE13DEDEZEMBRODE2024DOUImprensaNacional.pdf. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR. **Balço de 14 anos da PNRS**. 2 ago. 2024. Disponível em: <https://sinir.gov.br/perfis/cidadao/>. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4980 de 2020**. Altera a Lei 12.305/2010 para proibir a incineração de resíduos sólidos urbanos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264536>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, [...]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002**. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4281.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm>. Acesso em: 27 out. 2024.

CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* Uma logística sustentável para a gestão administrativa dos resíduos sólidos. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz *et al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Lisboa: ICJP, 2017. v. 9. p. 5-28. Disponível em: <https://www.dialogoaci.com/publicacoes>. Acesso em: 21 abr. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **PNRS completa 10 anos; CNM lança série de matérias sobre dificuldades de execução pelos municípios.** 3 ago. 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/pnrs-completa-dez-anos-cnm-lanca-serie-de-materias-sobre-dificuldades-de-execucao-pelos-municipios>. Acesso em: 28 nov. 2024.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Ecopontos.** Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/urbanismo-meio-ambiente/servico/324>. Acesso em: 27 nov. 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Entenda a Taxa de Resíduos Sólidos; pagamento relativo a 2024 já está disponível.** 8 jan. 2024. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-taxa-de-residuos-solidos-pagamento-relativo-a-2024-ja-esta-disponivel#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o,da%20C3%A1rea%20edificada%20do%20im%C3%B3vel>. Acesso em: 27 out. 2024.

FORTALEZA. Câmara Municipal de Fortaleza. **Câmara Municipal aprova a revogação da taxa do lixo em Fortaleza.** 9 jan. 2025. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/camara-municipal-aprova-revogacao-da-taxa-do-lixo-em-fortaleza#:~:text=Em%20vota%C3%A7%C3%A3o%20realizada%20nesta%20quinta,como%20E2%80%9Ctaxa%20do%20lixo%E2%80%9D>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ONU. Agenda 2030. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2024.

ONU. Agenda 2030. **Objetivo 12 - Consumo e Produção Responsáveis.** Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=12>. Acesso em: 27 out. 2024.

ONU. Natura reconhecida pela ONU por seu compromisso com a sustentabilidade. **ONU NEWS** - Perspectiva global Reportagens Humanas. 11, setembro, 2015. Disponível em; <https://news.un.org/pt/story/2015/09/1524131>. Acesso em: 27 out. 2024.

VERTOWN. 15 perguntas e respostas sobre a NBR 10004. Set., 2024. Disponível em: <https://www.vertown.com/blog/15-perguntas-e-respostas-sobre-a-nbr-10004/#:~:text=A%20classifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20res%C3%ADduos%20envolve,ao%20meio%20ambiente%20%C3%A9%20conhecido>. Acesso em: 23 out. 2024.

Soberania alimentar brasileira: Política Pró-Minerais Estratégicos e sustentabilidade

Brazilian food sovereignty: Strategic Pro-Minerals Policy and sustainability

Patrícia Fortes Attademo Ferreira

Pós-doutora pela Universidade de Santiago de Compostela (2019). Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla La Mancha (2015). Mestra em Direito pela Universidade Gama Filho (2005). Professora da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo ACI, vinculado ao CNPq e à Universidade de Fortaleza - UNIFOR. E-mail: pferreira@uea.edu.br.

Adriano Fernandes Ferreira

Pós-doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela (2019). Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilha la Mancha. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (2005). Professor da Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo ACI, vinculado ao CNPq e à Universidade de Fortaleza - UNIFOR. E-mail: adrianofernandes3@hotmail.com.

Kleilson Frota Sales Mota

Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental - PPGDA na Universidade do Estado do Amazonas - UEA (2022). MBA em Licitações e Contratos Administrativos (2018). Especialista em Direito Processual Civil (2014). Auditor de Controle Externo do TCE/AM. Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo ACI, vinculado ao CNPq e à Universidade de Fortaleza. E-mail: kfsmota@hotmail.com.

Resumo: O objetivo do presente artigo é avaliar a instituição da Política Pró-Minerais Estratégicos como medida de fomento à produção nacional de alimentos e a necessária observância à sustentabilidade. Para alcançar este objetivo, a pesquisa possui fundamento em referenciais teóricos, jurisprudenciais e históricos, além de análise da doutrina e da normatividade nacional que rege a matéria. Inicialmente, o estudo será focado em apresentar a relação entre o uso de fertilizantes e remineralizadores com a soberania nacional. Em seguida, analisa-se a

Política Pró-Minerais Estratégicos como medida de fomento à produção nacional de alimentos, para então examinar a necessidade de harmonização da citada Política com a sustentabilidade. Concluindo o presente estudo, expõe-se que a solução perpassa por envolver os diversos atores (governo, empresários, indústria, índios, empreendedores, entre outros) para melhor viabilizar a atividade de minerais estratégicos, respeitando as regras de licenciamento e a manifestação dos órgãos ambientais (evitando, assim, a judicialização de demandas).

Palavras-chave: política pró-minerais estratégicos; energia; agronegócio; soberania nacional; sustentabilidade.

Abstract: The objective of this article is to evaluate the institution of the Strategic Pro-Minerals Policy as a measure to promote national food production and the necessary compliance with sustainability. To achieve the outstanding objective, the research is based on theoretical, jurisprudential and historical references, as well as an analysis of the doctrine and national regulations that govern the matter. Initially, the study will focus on presenting the relationship between the use of fertilizers and remineralizers with national sovereignty. Next, the Pro-Strategic Minerals Policy is analyzed as a measure to promote national food production, and then examine the need to harmonize the aforementioned Policy with sustainability. Concluding the present study, exposed that the solution involves involving various the actors (government, businessmen, industry, Indians, entrepreneurs, among others) to better enable the activity of strategic minerals, respecting the licensing rules and the manifestation of the bodies environmental issues (thus avoiding judicialization of claims).

Keywords: Strategic Pro-Minerals Policy. Energy. Agribusiness. National Sovereignty. Sustainability.

Introdução

A baixa produção mineral brasileira (apenas 20%, vinte por cento, dos fertilizantes atualmente utilizados no País advém da produção nacional) levou o governo federal a instituir a Política Pró-Minerais Estratégicos, por meio do Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021, com a finalidade de articular ações entre órgãos públicos no sentido de priorizar os esforços governamentais para a implantação de projetos de produção desses minerais.

A partir desse cenário, este artigo repercute o seguinte problema: a instituição pelo governo brasileiro da Política Pró-Minerais Estratégicos foi desenvolvida harmonizando o fomento à produção mineral com a preservação do meio ambiente, por meio da participação de diversos atores e dos órgãos ambientais?

Essa questão é essencial, pois alude à própria soberania brasileira que em face do cenário global pós-pandemia do coronavírus e do conflito Rússia/Ucrânia no leste europeu implica reconhecer, em maior grau, a importância estratégica da produção nacional de fertilizantes e remineralizadores. Desta forma, compreende-se que essa produção há de ser alcançada de forma sustentável, oportunizando o desenvolvimento econômico sem olvidar do aspecto social (para esta e para as futuras gerações) e ambiental, tendo como marco teórico a posição de Claudia Ribeiro Pereira Nunes expressada no artigo “Alimentação Adequada no Brasil: Ativo Econômico ou Direito Fundamental Social”.

Com isto, a hipótese deste estudo é que a Política Pró-Minerais Estratégicos somente será solução ao risco alimentar e energético brasileiro se harmonizada às regulações ambientais, em especial àquelas relacionadas ao licenciamento ambiental, bem como se inserida respeitando à autonomia dos povos indígenas.

Como justificativa, esta Política revela um cenário legal e econômico de fomento à produção de fertilizantes e de remineralizadores, avocando a ideia de que alimentos e energia são elementos críticos para a sociedade, de forma que haja uma otimização de recursos que seja capaz de moldar novas diretrizes ao *design* de modelo econômico importador até então adotado e que trouxe ao mercado brasileiro riscos de desabastecimentos de alimentos.

Contudo, a Pró-Minerais Estratégicos somente pode atingir sua teleologia se conduzida de forma sustentável e de forma a respeitar os territórios protegidos por legislação específica, como as terras indígenas, mantendo respeito e correlação à posição do Supremo Tribunal Federal (STF) manifestada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 6808, referente à emissão automática de licenças ambientais nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio.

Em face do exposto, frisa-se que o objetivo geral do presente artigo é verificar a sobredita Política em relação ao dever de conformismo e adequação à sustentabilidade, para trazer o retorno

esperado ao agronegócio e à política nacional de produção mineral sem burlas judiciais ou afrontas impositivas de degradação ambiental.

Desta forma, os objetivos específicos são: (1) relacionar a política energética brasileira com o uso de fertilizantes e remineralizadores e enfatizar sua relevância para a soberania nacional; (2) apresentar a Política Pró-Minerais Estratégicos como medida de fomento à produção nacional de alimentos; (3) tratar da necessária harmonização da Política Pró-Minerais Estratégicos com a sustentabilidade, valendo-se da ponderação e sopesamento das questões ambientais para se atingir aos fins sociais da norma e às exigências do bem comum.

Neste estudo será utilizado o método dedutivo de pesquisa, por meio de procedimento bibliográfico, com abordagem qualitativa, dado o caráter subjetivo do objeto analisado. O material de análise abrange publicações em revistas especializadas, livros de doutrina jurídica, teses de doutoramento, bem como verifica-se o embasamento constitucional da argumentação utilizada. Outrossim, as normas legais e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal são alicerces que fundamentam todo o presente artigo. Segue-se, pois, um raciocínio dedutivo que visa utilizar a informação de forma lógica para obter conclusões a respeito da temática.

1 A política energética brasileira: a relação entre o uso de fertilizantes e remineralizadores com a soberania nacional.

O próprio Poder Constituinte Originário de 1988 estabeleceu, no artigo 170, que a ordem econômica brasileira seria fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna. Para tanto, foram estabelecidos, entre outros, como princípios norteadores dessa ordem econômica, a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Nesta perspectiva, os fertilizantes ou remineralizadores revelam-se, por serem essenciais para o desenvolvimento da agricultura³⁰⁰, como

³⁰⁰ Segundo estudo da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos do Governo Federal, o agronegócio é responsável por aproximadamente metade das exportações brasileiras. Dentre os dez produtos mais exportados pelo país em 2019, oito são do agronegócio, entre eles a soja em grãos, o minério de ferro, a

itens de disposição econômica de inegável relevância à segurança nacional e ao interesse coletivo, recebendo do próprio constituinte (artigo 22, inciso XII c/c artigo 176 da CF/1988) a previsão de que compete privativamente à União legislar sobre tais recursos minerais. Ademais, sua definição coube à Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, no artigo 3º.

A essencialidade econômica desses itens (bem como a segurança à agricultura neles imiscuída) impõe que as pessoas físicas ou jurídicas que os produzam ou os comercializem sejam obrigadas a promover o seu registro no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Esse cenário legal reverbera a preocupação jurídica, além da relevância econômica, da produção de fertilizantes e de remineralizadores, avocando a ideia de que alimentos e energia são elementos críticos para a sociedade, ambos dependentes de recursos escassos de nosso planeta, impondo escolhas difíceis e a adoção de políticas públicas complexas. Indo além, tal ideia expõe, somada ao contexto hodierno (período pós-pandemia e guerra Rússia/Ucrânia), que os governos hão de ter grande preocupação com a formulação de políticas coerentes e sustentáveis que sejam capazes de prover suas populações com alimentos e energia sem olvidar da manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É imprescindível haver, pois, a otimização de recursos, tanto que Carlos Baptista Lobo³⁰¹ sustenta que essa é a função essencial do Estado para a prossecução do bem-estar social. Desta forma, satisfazer necessidades públicas perpassa por uma gestão zelosa dos recursos disponíveis, englobando uma perspectiva material (igualdade real) e imaterial (condições políticas, sociais, culturais e ambientais), além de uma perspectiva intergeracional (o cuidado com as gerações presentes e futuras).

celulose, o milho em grãos, o farelo de soja, o café em grãos e o açúcar. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/assuntos-estrategicos/documentos/estudos-estrategicos/sae_publicacao_fertilizantes_v10.pdf/@@download/file/SAE_Publicacao_Fertilizantes_V12.pdf. Acesso em: 7 maio 2022.

³⁰¹ LOBO, Carlos Baptista. A função de actuação econômica do Estado e o novo regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas municipais. In: FERREIRA, Eduardo Paz (org.). **Estudos sobre o novo regime empresarial do Estado**. Coimbra: Almedina, 2000. p. 243.

A soberania nacional na ordem econômica impõe, assim, o dever de otimização da agricultura e do uso/exploração dos recursos minerais (o que necessariamente envolve a produção e uso de fertilizantes e remineralizadores), avocando uma Administração Pública gerencial que atue com lastro na economicidade, eficiência e eficácia, nesse sentido os ensinamentos de Nazaré da Costa Cabral³⁰² de que o novo modelo de organização administrativa integra os seguintes elementos: a) a ideia de gestão profissional; b) a “cultura” de performance; c) a ênfase nos resultados; d) a fragmentação das grandes unidades administrativas; e) a adoção de estilos de gestão empresarial; e f) a ideia de se fazer mais com menos dinheiro.

Para Rafael Arruda Oliveira³⁰³, a Administração Pública há de se balizar, por um lado, para “reduzir os custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado e, por outro, pela participação do setor privado na realização de políticas públicas, entre outros modelos de provisão, num fenômeno de coprodução do bem público”.

Diante desses preceitos, fomentar a economia agrícola é uma questão diretamente associada ao nexo “alimento-energia-sociedade”, e este por sua vez não pode mais tolerar equilíbrios extremamente tênues, a ponto de termos um modelo econômico fulcrado em dependências perigosas e riscos de desabastecimentos de alimentos, como observa Maurício Antônio Lopes³⁰⁴ ao apontar que “há sérios erros de *design* nos mercados globais de energia e alimentos, que precisarão de mudanças profundas se queremos avançar na direção de um futuro sustentável”.

O risco alimentar e energético confronta a ordem econômica brasileira, pondo em risco a própria soberania nacional perante crises nos meios de subsistência e impõe o dever de agir para buscar capilaridade na produção e distribuição de alimentos. Nesta senda, o governo brasileiro instituiu, por meio da Lei nº 13.334/2016, o

³⁰² CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental**: da racionalidade das decisões orçamentais à realidade econômica. Coimbra: Almedina, 2008. p. 510.

³⁰³ OLIVEIRA, Rafael Arruda. Não concretização dos direitos sociais: o que há por trás da escassez de recursos? **Revista A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 233-261, jan./mar. 2012.

³⁰⁴ LOPES, Maurício Antônio. Artigo: Soberania alimentar e energética. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 mar. 2022.

Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

Já em relação aos fertilizantes e remineralizadores, o governo federal criou, no âmbito do PPI, a Política Pró-Minerais Estratégicos, por meio do Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021, instituindo a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos, de caráter permanente, com a finalidade de articular ações entre órgãos públicos no sentido de priorizar os esforços governamentais para a implantação de projetos de produção desses minerais.

Desta feita, tais ações do governo brasileiro ressaltam a necessária preocupação da política energética associada ao uso de fertilizantes e remineralizadores com a soberania nacional³⁰⁵, que busca no contexto hodierno (período pós-pandemia e guerra Rússia/Ucrânia), reverter anos de desestímulo econômico deste Setor, denotando, consoante expressa Boaventura de Souza Santos³⁰⁶, que o País assumiu um risco por processos de globalização cujas trocas e diferenças sociais são desiguais e excludentes.

2 A Política Pró-Minerais Estratégicos como medida de fomento à produção nacional de alimentos

³⁰⁵ A Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos assevera, após amplo estudo, que mais de 80% (oitenta por cento) dos fertilizantes consumidos no Brasil são de origem estrangeira, mesmo diante da existência de grandes reservas de matérias primas necessárias à produção de fertilizantes em seu território. Ademais, aponta que tal constatação está inequivocamente relacionada com os aspectos de segurança nacional, tendo em vista os riscos à segurança alimentar decorrentes da expressiva dependência do agronegócio brasileiro em relação ao produto. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/assuntos-estrategicos/documentos/estudos-estrategicos/sae_publicacao_fertilizantes_v10.pdf/@download/file/SAE_Publicacao_Fertilizantes_V12.pdf. Acesso: 7 maio 2022.

³⁰⁶ SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Uma das políticas públicas essenciais do governo federal brasileiro é o estímulo à agropecuária, atuando, inclusive, na missão de comandar ações de fomento do agronegócio e de regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. Ademais, outra missão institucional é editar medidas estratégicas para manter a produção nacional de alimentos, diminuindo a dependência da importação para esse mercado.

A busca pela mitigação dessa dependência fez o governo federal criar o programa Pró-Minerais Estratégicos por meio do Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021. Sua instituição visa a investimentos de bens minerais (como fertilizantes e remineralizadores) do qual o País dependa de importação em alto percentual para o suprimento de setores vitais da economia ou que tenha importância pela sua aplicação em produtos e processos de alta tecnologia ou ainda para o bem mineral que detenha vantagens comparativas e que seja essencial para a economia pela geração de *superavit* da balança comercial do País.

O Pró-Minerais Estratégicos representa a tentativa de incentivar um ramo de negócio que o País vinha preterindo. O Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM)³⁰⁷ defendeu, no dia 27/04/2022, perante audiência pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal, que o “déficit na balança comercial brasileira de fertilizantes é em função não apenas da demanda aquecida do setor agrícola nacional, mas também da estrutura de produção e da deficiência doméstica destes insumos”. Ademais, o diretor de Sustentabilidade e Assuntos Regulatórios do Instituto, Julio Nery³⁰⁸, explicou que o Brasil é um grande dependente de outros países para obtenção dos fertilizantes.

Na perspectiva histórica, o Brasil passou por uma mudança de rumos recente quanto à produção de fertilizantes nos últimos anos. Em 2014, a Petrobras detinha um Plano de Negócios e Gestão (englobando

³⁰⁷ O IBRAM é uma organização nacional privada e sem fins lucrativos, representativa das empresas e instituições que atuam no setor de mineração.

³⁰⁸ O Diretor Júlio Nery ainda ressaltou na audiência pública que atualmente a conta que mais pesa sobre as importações é a de fertilizantes, que historicamente o país é dependente destes produtos de fora para atender a cerca de 70% da demanda doméstica. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Brasil importa 76% do nitrogênio, 55% do fósforo e 94% do potássio.

os exercícios financeiros de 2013 a 2017)³⁰⁹ de estímulo e expansão ao Setor, mantendo, neste íterim, três unidades da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados (Fafen) no Paraná, Sergipe e Bahia. Outrossim, o Plano da estatal contemplava a ampliação com novas unidades com a construção de unidades em Laranjeiras, no Estado de Sergipe; Uberaba, no Estado de Minas Gerais; e Linhares, no Estado de Espírito Santo. Contudo, após a crise política brasileira, que teve seu estopim no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a estatal deu início a um processo de desmonte de suas unidades fabris de fertilizantes (hibernando seus polos petroquímicos da Bahia e de Sergipe)³¹⁰.

Para alterar esse caminho, o Pró-Minerais Estratégicos tem a teleologia de articular ações entre órgãos públicos no sentido de priorizar a implantação de projetos de produção de minerais para o desenvolvimento do País, tendo sido instituído o Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos - CTAPME, ao qual compete definir, para fins de apoio ao licenciamento ambiental, os projetos minerários considerados relevantes para a ampliação da produção nacional.

Assim, o Brasil tenta dar celeridade à produção nacional de minerais estratégicos frente anos de preterição e abandono volitivo desse mercado. Contudo, esse fomento à exploração mineral tem de ser conduzido de forma sustentável, devendo o agronegócio ser pensado e executado em compasso com a agroecologia³¹¹, e de forma a respeitar os territórios protegidos por legislação específica, como as terras indígenas. É o caso do Projeto Silvinita, no Estado do Amazonas, que busca reduzir a dependência externa do potássio. Esse Projeto está embargado

³⁰⁹ BRASIL. Petrobrás. **Plano de Negócios e Gestão 2013-2017 (PNG 2013-17)**. Rio de Janeiro, 19 mar. 2013.

³¹⁰ BRASIL. Petrobrás. **Fábricas de fertilizantes da Bahia e de Sergipe serão hibernadas**. Rio de Janeiro, 20 mar. 2018.

³¹¹ FAUTH, Gabriela; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Saúde, segurança alimentar e risco no caso dos agrotóxicos no Brasil: para onde estamos indo? *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; CRORE, Benedita Mac (coord.). GODINHO, André; CAÚLA, Bleine Queiroz; FREITAS, Nikaelly Lopes de (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Tema: Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente. v. 19. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2022.

atualmente para o cumprimento de exigências do Ministério Público Federal (MPF)³¹².

Logo, se por um lado já há um projeto nacional de fomento ao enriquecimento do solo brasileiro com nutrientes favoráveis a ampliação da agricultura, por outro devem ser respeitadas a autonomia dos povos indígenas e as regulações ambientais, em especial àquelas relacionadas ao licenciamento ambiental.

3 A necessidade de harmonização da Política Pró-Minerais Estratégicos com a sustentabilidade

Como já apontado, a sobredita Política tem por objetivo selecionar projetos de produção de minerais estratégicos para o desenvolvimento do país e promover a articulação de diferentes órgãos de governo para fins de apoio ao licenciamento ambiental. Toda essa conformação não pode se afastar dos princípios que regem a ordem econômica no Brasil, consoante artigo 170 da Constituição Federal.

No site da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI)³¹³ resta destacada que a forma de atuação da Secretaria objetiva favorecer a avaliação integrada dos impactos socioambientais mediante a facilitação, por exemplo, do diálogo entre o

³¹² Destaca Daniel Borges Nava que a silvinita é identificada e mapeada por sondagens profundas na forma de estratos quase horizontalizados, dispostos em profundidades abaixo de 800 metros, abrangendo áreas localizadas, principalmente, nos Municípios de Autazes, Nova Olinda do Norte e Itacoatiara. Ressalta-se que o processo de licenciamento ambiental do projeto de exploração de sais de potássio no Amazonas, no município de Autazes, em área próxima à Vila de Urucurituba margem Esquerda do rio Madeira, teve sua Licença Prévia nº 54/2015 suspensa pelo IPAAM em 2016, por ordem judicial, para que fosse executado o Protocolo Prévio de Consulta à População Indígena Mura. NAVA, Daniel Borges. **Governança socioambiental local dos grandes projetos de mineração na Amazônia Ocidental Brasileira**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Amazonas. Programa de Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Manaus, 2019.

³¹³ Informações sobre a Política de apoio ao licenciamento ambiental de projetos de investimentos para a produção de minerais estratégicos – “Pró-Minerais Estratégicos” costumam do seguinte endereço eletrônico: <https://portal.ppi.gov.br/mineracao-politica-de-apoio-ao-licenciamento-ambiental-de-projetos-de-investimentos-para-a-producao-de-minerais-estrategicos-pro-minerais-estrategicos->. Acesso em: 6 maio 2022.

órgão ambiental competente pela condução do licenciamento ambiental e outras autoridades envolvidas, como órgãos gestores de unidades de conservação e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Ademais, caberá ao CTAPME a competência para definir, para fins de apoio ao licenciamento ambiental, os projetos considerados relevantes para a ampliação da produção nacional.

Nesse sentido, o CTAPME expediu, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 10.657/2021, a Resolução nº 01, de 18 de junho de 2021, regulamentando como deve ocorrer a solicitação de habilitação de projeto de investimento (artigo 8º) que ocorrerá exclusivamente por meio de mensagem eletrônica, devendo estar devidamente fundamentada e, se necessário, acompanhada com documentos comprobatórios, incluindo a indicação dos processos minerários associados ao projeto e as substâncias envolvidas.

Constatadas a regularidade formal da solicitação de habilitação e a suficiência das informações sobre o projeto, a Secretaria-Executiva do CTAPME emitirá nota técnica conclusiva sobre o mérito do pedido, podendo serem adotadas as seguintes decisões: projeto habilitado sem pendência; projeto habilitado com pendência; processo pendente de decisão; e projeto não habilitado. Caso o processo seja habilitado ele passa a integrar a Política Pró-Minerais Estratégicos, o que garante que questões ambientais passíveis de serem dirimidas recebam uma maior articulação e diálogo entre órgãos e entidades governamentais, instituições públicas e interessados, visando à ampliação da produção nacional de minerais estratégicos.

Ocorre que todo esse esforço necessita ser harmonizado com estratégias de sustentabilidade, não sendo razoável que o CTAPME não seja sequer integrado³¹⁴ por representantes governamentais da área ambiental, como o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO).

³¹⁴ Conforme o artigo 4º do Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021, o CTAPME é composto por representantes dos seguintes órgãos: I - Ministério de Minas e Energia, que o coordenará; II - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; III - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; IV - Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos do Ministério da Economia; e V - Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Além disso, não pode haver ingerência do citado Comitê nos órgãos ambientais licenciadores, não devendo ser utilizada a ampliação da produção nacional de minerais estratégicos como medida de mitigação à preservação ambiental, de forma que as autoridades licenciadoras mantenham sua plena independência de atuação (segundo os trâmites normais do licenciamento ambiental).

Desta feita, a Política Pró-Minerais Estratégicos não pode ser utilizada com o arranjo único de flexibilização, tornando o licenciamento mais ágil ou compatível com um caráter prioritário, sem o necessário dever de observação de robustecidas avaliações técnicas, o que apenas implicaria impactos ambientais permanentes de larga escala, como assenta o Professor da Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Juiz de Fora, Bruno Milanez³¹⁵ ao citar que “em 2018, existiam 5.675 processos de exploração mineral [...] em sobreposição com Unidades de Conservação e Terras Indígenas apenas na Amazônia Legal”, importando “imaginar o tamanho dos danos que projetos avaliados de forma precipitada podem causar”.

Nesse contexto, a estratégia de mineração brasileira (o que inclui a produção de fertilizantes e remineralizadores) deve seguir com racionalidade adequada às necessidades e anseios da população, primando pelo fomento mineral nacional, sem olvidar, contudo, dos diversos fatores políticos, administrativos e técnicos que condicionam o dever de harmonização da política mineral com a sustentabilidade.

Assenta-se, pois, que a Política Pró-Minerais Estratégicos (instituída como medida de fomento à produção nacional de alimentos) precisa ser gerida de modo sustentável, com a devida participação de representantes governamentais da área ambiental no Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos, e que o licenciamento ambiental seja conduzido sem interferências de sobreposição de interesses, garantindo, pois, uma avaliação devidamente técnica.

Não se pode, portanto, pensar como agente de mercado que busca a produção de riqueza a qualquer custo mesmo que estejamos diante de questões alimentares, pois como aponta Claudia Ribeiro Pereira

³¹⁵ MILANEZ, Bruno. Notas sobre o licenciamento ambiental de projetos minerais estratégicos. *Le monde diplomatique*, São Paulo, 06 abr. 2021.

Nunes³¹⁶, o direito humano à alimentação adequada requer “estudo específico que indique, controle e garanta os alimentos como um dos sistemas de sustentação da vida”.

Nesse sentido de não permitir interferências indevidas com fulcro em desburocratização (com base em inovações introduzidas pela Medida Provisória 1.040/2021 à Lei 11.598/2017), o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) foi recentemente instado a se manifestar, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6808³¹⁷, sobre a concessão de alvará de funcionamento e licenciamento no âmbito da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), tendo a Corte entendido como inconstitucional a previsão de emissão de “alvarás sem análise humana, possibilitando que as licenças sejam concedidas e fiscalizadas somente após a liberação da atividade”.

A Relatora, Ministra Carmen Lúcia, ainda consignou em seu voto que a “automaticidade do procedimento, em matéria ambiental, contraria também as normas específicas sobre o licenciamento ambiental, instituído pela Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente”. Com base nesta decisão do STF e por força da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 10), todas as atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ambiental estão sujeitas ao controle estatal, não sendo admissível intervenções indevidas na atividade de licenciamento.

Logo, ainda que seja notória a dependência mineral do País de fertilizantes e remineralizadores, que são exemplos de minerais estratégicos, não pode a política brasileira converter em oportunidade a situação atual para desrespeitar as normas de sustentabilidade e proteção ambiental, bem como a autonomia dos povos indígenas (a exemplo do atualmente embargado Projeto Silvinita no Amazonas).

A melhor solução perpassa por envolver os diversos atores (governo, empresários, indústria, índios, empreendedores, entre outros) para melhor viabilizar a atividade de minerais estratégicos, respeitando

³¹⁶ NUNES, Claudia Ribeiro Pereira. Alimentação Adequada no Brasil: Ativo Econômico ou Direito Fundamental Social? **Espaço Jurídico Journal of Law (EJLL)**. Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 167-186, jan./abr. 2016.

³¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6808**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em: 28.04.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>. Acesso em: 16 maio 2022.

as regras de licenciamento e a manifestação dos órgãos ambientais (evitando, assim, judicialização de demandas), como forma de trazer segurança e sustentabilidade ao negócio e ainda dar concretude ao Objetivo nº 2 da Agenda 2030.

Considerações finais

A própria soberania alimentar brasileira é o tema deste estudo em face da instituição da Política Pró-Minerais Estratégicos pelo Decreto nº 10.657/2021 que visa incentivar, entre outros, à produção de fertilizantes e remineralizadores em larga escala para alterar o atual cenário de dependência externa (o País é um dos maiores importadores globais desse mercado).

A inovação normativa reverberou o seguinte problema: a instituição pelo governo brasileiro da Política Pró-Minerais Estratégicos foi desenvolvida harmonizando o fomento à produção mineral com a preservação do meio ambiente, por meio da participação de diversos atores e dos órgãos ambientais?

Após análise, vislumbra-se que a aprovação dos projetos vem ocorrendo sem a interveniência do Ministério do Meio Ambiente; e/ou do IBAMA; e/ou do ICMBIO. Há, pois, arranjos de flexibilização que olvidam do necessário dever de observação de avaliações técnicas (pelos órgãos ambientais competentes), o que pode implicar impactos permanentes ao meio. Ademais, também não se verificou o cumprimento das regras protetivas das Unidades de Conservação e das Terras Indígenas, como no caso do Projeto Silvinita no Amazonas, acarretando entraves judiciais contrários à celeridade.

Tal cenário confirma a hipótese de que a Política Pró-Minerais Estratégicos somente será solução ao risco alimentar e energético brasileiro se harmonizada às regulações ambientais, em especial àquelas relacionadas ao licenciamento ambiental, bem como se inserida respeitando à autonomia dos povos indígenas. Desta feita, na linha teórica de Claudia Ribeiro Pereira Nunes³¹⁸, reafirma-se que não podemos buscar a riqueza a qualquer custo mesmo que estejamos diante de questões alimentares.

³¹⁸ NUNES, Claudia Ribeiro Pereira. Alimentação Adequada no Brasil: Ativo Econômico ou Direito Fundamental Social? **Espaço Jurídico Journal of Law (EJLL)**. Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 167-186, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.4584>. Acesso em: 06 maio 2023.

Logo, o objetivo geral resta alcançado no sentido de sobressaltar que a suscitada Política ainda carece de maior conformação a questões de sustentabilidade, o que torna premente a participação de representantes governamentais da área ambiental no Comitê Interministerial de Análise de Projetos.

Pelo exposto, a justificativa deste estudo se coaduna ao aperfeiçoamento da Política Pró-Minerais Estratégicos para então revelar um cenário legal e econômico de fomento, entre outros, à produção de fertilizantes e de remineralizadores em harmonia com a sustentabilidade, e, assim, tentar retirar do mercado brasileiro a dependência perigosa do mercado externo e o risco de desabastecimento de alimentos.

Ante as considerações feitas, têm-se como resultados que o sucesso dessa Política perpassa pelo respeito às avaliações técnicas dos órgãos ambientais licenciadores (competência que deve ser exercida com autonomia) e pela integração dos órgãos ambientais especializados (MMA; IBAMA; e ICMBIO) ao Comitê Interministerial de Análise de Projetos, permitindo, inclusive, envolver diversos atores (governo, empresários, indústria, índios, empreendedores, entre outros) para melhor viabilizar a exploração mineral no Brasil, dando, ademais, cumprimento ao Objetivo nº 2 da Agenda 2030 que é “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 10.657, de 24 de março de 2021**. Institui a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos - Pró-Minerais Estratégicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/decreto/D10657.htm. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a inspeção e a fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas, destinados à agricultura, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/1980-1988/16894.htm>. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.598, de 03 de dezembro de 2007. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM; altera a Lei no 8.934, de 18 de novembro de 1994; revoga dispositivos do Decreto-Lei no 1.715, de 22 de novembro de 1979, e das Leis nos 7.711, de 22 de dezembro de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.906, de 4 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111598.htm. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. Petrobrás. Plano de Negócios e Gestão 2013-2017 (PNG 2013-17). Rio de Janeiro, 19 mar. 2013. Disponível em: https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=975123. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Petrobrás. Fábricas de fertilizantes da Bahia e de Sergipe serão hibernadas. Rio de Janeiro, 20 mar. 2018. Disponível em:

<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/fabricas-de-fertilizantes-da-bahia-e-de-sergipe-serao-hibernadas.htm>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia - Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Resolução nº 1, de 18 de junho de 2021**. Dispõe sobre o funcionamento do Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos (CTAPME) e sobre a habilitação de projetos de investimento na Política Pró-Minerais Estratégicos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-18-de-junho-de-2021-327359875>. Acesso em: 6 maio 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6808**. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em: 28.04.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181>. Acesso em: 16 maio 2022.

CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental**: da racionalidade das decisões orçamentais à realidade económica. Coimbra: Almedina, 2008.

FAUTH, Gabriela; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. Saúde, segurança alimentar e risco no caso dos agrotóxicos no Brasil: para onde estamos indo? *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; CRORIE; Benedita Mac (coord.); GODINHO, André; CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Tema: Os desafios dos direitos fundamentais no século XXI: a importância da segurança e do meio ambiente. v. 19. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2022. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2022/05/miolo-digital.-dialogo-ambiental.-v.-19.pdf>. Acesso em: 16 maio 2023.

LOBO, Carlos Baptista. A função de actuação económica do Estado e o novo regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas municipais. *In*: FERREIRA, Eduardo Paz (org.). **Estudos sobre o novo regime empresarial do Estado**. Coimbra: Almedina, 2000. p. 241-255.

LOPES, Maurício Antônio. Artigo: Soberania alimentar e energética. **Correio Braziliense**, Brasília, 13 mar. 2022. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/opinia o/2022/03/4992557-artigo-soberania-alimentar-e-energetica.html>. Acesso em: 29 abr. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. Não concretização dos direitos sociais: o que há por trás da escassez de recursos? **Revista A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 233-261, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.redib.org/Record/oai_articulo1261861-n%C3%A3o-concretiza%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-sociais-o-que-h%C3%A1-por-tr%C3%A1s-da-escassez-de-recursos. Acesso em: 06 maio 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MILANEZ, Bruno. Notas sobre o licenciamento ambiental de projetos minerais estratégicos. **Le monde diplomatique**, São Paulo, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/notas-sobre-o-licenciamento-ambiental-de-projetos-minerais-estrategicos/>. Acesso em: 06 maio 2022.

NUNES, Claudia Ribeiro Pereira. Alimentação Adequada no Brasil: Ativo Econômico ou Direito Fundamental Social? **Espaço Jurídico Journal of Law (EJLL)**. Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 167-186, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.4584>. Acesso em: 06 maio 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Indústria da Moda e a prática da extração ilegal do ouro

Fashion Industry and the practice of illegal gold extraction

Victor Renan de Lima

Advogado. Membro Efetivo da Comissão de Assuntos Culturais da OAB-PR. Pesquisador da Linha de Pesquisa em Direito, Moda e Sustentabilidade pelo Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional vinculado ao CNPq-UNIFOR. Pesquisador do Núcleo de Direito e Saberes PSI na Linha de Pesquisa sobre Violência e Linguagem vinculado ao CNPq-UFPR.

Dayane Nayara Alves Colaço

Advogada. Vice-presidente e Coordenadora Acadêmica da Comissão de Direito da Indústria e Comércio da Moda da OAB-CE. Foi Coordenadora da Linha de Pesquisa em Direito, Moda e Sustentabilidade pelo Grupo de Pesquisa Dialogo Ambiental, Constitucional e Internacional, vinculado ao CNPq-UNIFOR. Professora Universitária. Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela UCAM-RJ. Especialista em Direito Fiscal pela PUC-RJ. Especialista em Fashion Law pela FASM-SP. Extensão em Fashion Law pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro-UERJ.

Resumo: O presente artigo se descortina como um ponto de partida para novas pesquisas voltadas para a ocorrência de danos ambientais oriundos da extração ilegal do ouro brasileiro, o qual entra no mercado formal por meio da indústria da moda nacional. Portanto, apresenta-se o olhar da Constituição Federal de 1988 ao meio ambiente e, conseqüentemente, como a Constituição verde pode garantir proteção ambiental e preservação do ecossistema ante ao crescente mercado de garimpo ilícito. Desse modo, este artigo visa compreender que a exploração ilegal do meio ambiente vem desde a colonização e a normalização do ingresso de metais e gemas extraídos clandestinamente adentram o mercado formal por meio da indústria da Moda. Tendo como metodologia a revisão bibliográfica de pesquisas e obras que apontam o específico problema socioambiental. Desse modo, conclui-se que o mercado de moda reflete o aceite à exploração ilegal em prol do consumismo e perpetua a desigualdade social, no entanto, exige-se um novo modelo para a referida indústria.

Palavras-chave: indústria da moda; prática; extração ilegal; ouro.

Abstract: This article appears as a starting point for new research aimed at the occurrence of environmental damage arising from the illegal extraction of Brazilian gold, which enters the formal market through the national fashion industry. Therefore, the 1988 Federal Constitution looks at the environment and, consequently, how the green Constitution can guarantee environmental protection and preservation of the ecosystem in the face of the growing illicit mining market. Therefore, this article aims to understand that illegal exploitation of the environment dates back to colonization and the normalization of illegally extracted metals and gems entering the formal market through the Fashion industry. Using the methodology as a bibliographical review of research and works that point out the specific socio-environmental problem. Therefore, it is concluded that the fashion market reflects the acceptance of illegal exploitation in favor of consumerism and perpetuates social inequality, however, a new model is required for this industry.

Keywords: fashion industry; practice; illegal extraction; gold.

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo fomentar a reflexão e a discussão sobre a realidade dos danos ambientais causados pela indústria da moda ante a extração ilegal de ouro no Brasil, a qual tem crescido significativamente nas últimas décadas.

Ainda, busca mostrar a importância do Direito Ambiental na construção de sistema que se volte para a sustentabilidade ambiental e social, a fim de promover políticas ambientais que cumpram com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

O mercado de joias se tornou o caminho para que o ouro extraído ilegalmente adentre o mercado e chegue ao consumidor final. Este estudo aponta a estrutura do processo civilizatório desde o Brasil Colônia até a atualidade, onde a violação do meio ambiente e desrespeito aos valores socioambientais se perpetuaram pelos séculos.

Nesse cenário, a legislação nacional tem tratado a temática com pouca significância, pois a extração ilegal de ouro e demais gemas parece ser matéria de pouca importância ao Poder Público. Mas, tal situação torna o comércio ilegal de gemas e metais preciosos um ramo lucrativo que afeta vários eixos sociais, do cenário jurídico ao socioeconômico.

Desse modo, este artigo visa compreender o modelo jurídico-ambiental atual, no âmbito da indústria da moda, bem como do comércio clandestino do ouro nacional para movimentar o setor. Para obtenção de dados utilizados se promoveu uma revisão bibliográfica da literatura pertinente, além da análise de artigos científicos consultados de forma a ser o estudo, uma contribuição acadêmica, a qual estará propensa de melhoramentos.

1 Breve histórico sobre a exploração ambiental e social em favor do mercado moda no Brasil Colônia

Muitas são as heranças portuguesas presentes na cultura e nos costumes do Brasil, e, conseqüentemente, na formação do mercado de moda não seria diferente. Os portugueses, por meio da colonização, promoveram seus costumes em face dos colonizados, inclusive em relação à moda, sobretudo, por ter implementado a cultura eurocêntrica, como bem apontado por Souza³¹⁹:

A chegada de Portugal em terra *brasilis*, não obstante a inevitável constatação de aspectos negativos decorrentes da colonização de exploração, aproximaram o Brasil do *modus* e da moda portuguesa e também de toda a Europa ocidental. Foi, por exemplo, por meio das caravelas portuguesas que aportaram relevantes movimentos artísticos efervescentes na Europa, tais como o renascimento e o barroco.

Diante da influência que Portugal sofria dos movimentos artísticos europeus, sabe-se que a moda portuguesa não possuía referência autêntica, vez que era fruto da inspiração das tendências produzidas pela França, conforme apontado por Souza³²⁰:

³¹⁹ SOUZA, Regina Ferreira de. Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 45.

³²⁰ SOUZA, Regina Ferreira de. Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal. *In*: ABREU,

Se por um lado não se pode dizer que a moda portuguesa do tempo de colonização era propriamente original, uma vez que era fruto de inspiração ou cópia dos trajes e costumes franceses”. Portugal teve destaque no setor de joalheria, com sua principal ascensão entre os anos de 1693 a 1695, com a descoberta e exploração do ouro encontrado em determinada região brasileira, qual posteriormente foram nominada de Minas Gerais.

Este ouro extraído do Brasil custeou os pagamentos de acordos comerciais entre Portugal e Inglaterra, tanto que predomina a tese da importância do ouro brasileiro na desenvoltura de sucesso da Revolução Industrial, pois, por meio do Tratado dos Panos e Vinhos, celebrado, em 1703, a Inglaterra passou a ter monopólio de venda de tecidos para Portugal, logo, a compra de tais tecidos foi custeada com o ouro brasileiro³²¹.

Ainda, acompanhando o estudo apresentado por Souza, tem-se claro que o Brasil não prosperou a produção têxtil em suas terras, pois sofreu entraves para tal desenvolvimento de produção. Apenas consumia-se aqui os tecidos oriundos de Portugal, razão que se deu pois, por meio de Alvará expedido por D. Maria I, o qual foi revogado apenas com a vinda de D. João VI e a Corte portuguesa para o Brasil, em 1808, oportunidade em que se firmou a abertura dos portos aos países amigos, acarretando a aproximação, ainda maior, da cultura e hábitos presentes na Europa, inclusive em relação à moda³²².

Posteriormente, em 1808, revogou-se o referido decreto e, em 1809, concedeu-se um novo alvará, que incentivou o uso da atividade manufatureira no Brasil. Nesse sentido Alves pontua:

Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 46.

³²¹ SOUZA, Regina Ferreira de. Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.) **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 46.

³²² ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Impactos Sociais e Econômicos da Pirataria na Indústria da Moda**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 30.

Com a transferência da Corte Real portuguesa para o Brasil, o governo de D. João VI decidiu fomentar o desenvolvimento econômico do Brasil, incluindo o setor industrial de tecidos e, por meio de alvará de 1808, revogou o de 1785, que proibia estabelecimento de manufaturas e fábricas no Brasil³²³.

Diante de muitos entraves a serem enfrentados, desde o período colonial, a produção de moda no Brasil demorou a estruturar uma cadeia produtiva, pois sofreu com políticas protecionistas adotadas pela gestão da monarquia portuguesa sobre a Colônia. Nesse sentido, tem-se o Alvará expedido por D. Maria I, em 1785, sob o argumento da diminuição da extração de ouro e diamante tinha como causa a falta de trabalhadores neste campo, teve como objetivo evitar, supostamente, a evasão da mão de obra da lavoura e das minas para o setor têxtil.

Porém, este posicionamento estava ligado ao receio de que o Brasil começasse uma cadeia produtiva de tecidos e deixasse de consumir os produtos vindos de Portugal, assim, deixando de ser consumidor e tornando-se concorrente.³²⁴

Conforme ressalta Alves³²⁵ acerca do Alvará supramencionado, somente poderiam ser produzidos nas terras brasileiras, os tecidos mais grosseiros, destinados aos escravos. Assim, os tecidos de melhor qualidade apenas poderiam ser adquiridos por meio das mercadorias vindas de Portugal, as quais demoravam meses para chegar.

O Brasil acostumou-se a consumir e admirar tudo o que era produzido no exterior e chegava até aos nacionais, primeiramente por meio das caravelas portuguesas. Ressalta-se que não se consumia a tendência de moda do criador primário, afinal a moda que era trazida de

³²³ ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Regime Tributário Competitivo para o setor de confecção do Estado do Ceará**. 2020. Monografia (Especialização em Fashion Law) - Faculdade Santa Marcelina, São Paulo, 2020. p. 34.

³²⁴ ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Impactos Sociais e Econômicos da Pirataria na Indústria da Moda**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 30.

³²⁵ SOUZA, Regina Ferreira de. Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 141.

Portugal era cópia da produção francesa. Assim, muito pouco era produzido nas terras coloniais e as referências e tendências de moda, quando aqui chegavam, já eram tardias e superadas na Europa³²⁶.

Por estas razões o Brasil tinha uma baixa produção de vestuário, apenas expressando crescimento nos trabalhos manuais, como a ourivesaria, resultando em joias e adornos feitos a partir do ouro e pedras preciosas oriundos da exploração portuguesa em terras brasileiras.

Tal crescimento dos trabalhos manuais provocou a Coroa a expedir Alvarás com teor de desconfiança e discriminatórios, por exemplo, o Alvará expedido, em 20 de outubro de 1621, o qual proibia negros, mulatos e índios nos trabalhos de ourivesaria. De igual modo, a proibição também era endereçada aos ourives, os quais não podiam ensinar o ofício para os indivíduos listados pela Coroa³²⁷.

Diante da postura discriminatória fomentada por centenas de anos pela Coroa Portuguesa e, infelizmente, herdada pelos posteriores regimes políticos no Brasil, houve um enraizamento do sentimento de não pertencimento às produções e tendências de moda pelo povo brasileiro, pois sempre se consumiu a produção estrangeira e limitou-se socialmente o público a quem isto era direcionado, logo, não havia atenção à produção de moda têxtil brasileira. Neste sentido, no entendimento de Motta, Alcadipani e Bresler³²⁸ ao fazer referência às obras de Prado Jr. e Freye³²⁹:

³²⁶ SOUZA, Regina Ferreira de. *Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal*. In: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 142.

³²⁷ SOUZA, Regina Ferreira de. *Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal*. In: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 142.

³²⁸ MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo B. A Valorização do Estrangeiro como Segregação nas Organizações. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**. Edição Especial 2001. p. 71.

³²⁹ MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo B. A Valorização do Estrangeiro como Segregação nas Organizações. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**. Edição Especial 2001. p. 71.

Assim, o que significa usar roupas européias no tórrido clima carioca, não ir à praia e beber vinagre para esconder a dimensão negra brasileira? Significa negar a própria origem, negar que temos fortes influências indígenas e negras em nossa formação histórica, ou seja, negar que muitos de nossos bisavós, muito provavelmente, foram escravos, trabalharam duro e foram pobres; significa negar que pertencemos a esta terra que não tem interdição e fazemos gozar, voltando a nossa fase de depressão. O que parece estar por trás disso é o fato de que ser brasileiro é sinônimo de ser escravo, caipira ou jeca tatu; em suma: ser pobre e ignorante. Prado Jr. (1948) já defendia que, em nosso país, a discriminação entre as pessoas não se dá de forma marcante na diferença étnica, como nos Estados Unidos, mas pela diferença de dinheiro e poder, ou seja, de posição social; de quem mora na casa grande contra quem mora na senzala. Freyre (1963) já apontava que o binômio Casa Grande e Senzala está notoriamente inscrito em nossa cultura.

Conforme expõe Mariot³³⁰, a interferência do poder público ou religioso, por meio de normas legais, na maneira como a população se veste, perdeu por muitos anos e, ainda hoje, dentro de certos grupos sociais modernos com objetivos e propostas distintas. Principalmente, algumas marcas de luxo, buscam resguardar o privilégio de uso para certa classe ou grupo social.

Segundo dados apresentados, em 2018, pela Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT)³³¹, o Brasil possui a maior cadeia têxtil do Ocidente e apresentou faturamento anual de US\$ 48,3 bilhões, com produção média têxtil de 1,2 milhão de toneladas e produção média de confecção de 8,9 bilhões de peças, sendo o quarto maior produtor e consumidor de denim (jeans) no mundo, bem como, o quarto maior produtor de malhas do mundo. Ainda, representou 16,7% dos empregos

³³⁰ MARIOT, Gilberto. **Fashion Law: a Moda nos Tribunais**. São Paulo. Estação das Letras e Cores, 2016. p. 23.

³³¹ ABIT. Dados gerais do setor referentes a 2018 (atualizados em 2019).

e 5,7% da Indústria de Transformação³³², sendo 1,5 milhão de empregados diretos e 8 milhões se contabilizados os indiretos e os efeito-renda³³³, dos quais 75% são de mão de obra feminina.

Com a descoberta do Pré-sal, o Brasil deixou de ser importador para se tornar um potencial exportador para a Cadeia Sintética Têxtil mundial. Ainda, em 2018, teve investimento de U\$ 894,4 milhões no setor de moda e possui uma das cinco mais importantes semanas de moda do mundo³³⁴.

Como demonstrado, a realidade da produção de moda no Brasil teve um grande crescimento, realizando uma semana de moda, na qual as criações de designers brasileiros têm se destacado e despertado interesse de mercados de moda mais consolidados, principalmente pelas criações com teor ecológico, como as biojoias (ou joias ecológicas)³³⁵.

Como consequência dos costumes enraizados na sociedade e no mercado de produção da moda brasileira, a qual vem explorando os recursos naturais desde o período colonial não se fazia necessária a discussão sobre o direito diretamente ligado à indústria da moda brasileira, por ser pautada pela inspiração e cópias de criações estrangeiras. Porém, diante do crescimento deste setor no Brasil, fez-se necessário o debate sob a ótica do direito em face das particularidades e vulnerabilidades da produção de moda, principalmente, quanto ao desenvolvimento sustentável diante da atual crise ambiental que o mundo vem enfrentando.

³³² Indústria de transformação é um termo utilizado para classificar os sistemas de produção que transformam um elemento em outro, uma matéria-prima em um bem, diferenciando-se do setor de produção agrícola e indústria extrativa de vegetal ou mineral. Inclui todos os momentos da produção industrial. Abrange por exemplo as indústrias que transformam aço em máquinas e ferramentas, a produção agroindustrial que transforma cana em açúcar, a fabricação de bens de consumo, como automóveis e roupas.

³³³ O emprego efeito-renda é obtido a partir da incorporação de um componente da demanda final na modelagem: o consumo privado.

³³⁴ ABIT. Dados gerais do setor referentes a 2018 (atualizados em 2019).

³³⁵ SOUZA, Regina Ferreira de. Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 141.

2 O panorama jurídico no desenvolvimento sustentável dos setores de Moda

A Constituição Federal de 1988, no art. 225, inovou, ao firmar a existência de um bem com duas características específicas, quais sejam a essencialidade à sadia qualidade de vida e de uso comum do povo, sendo um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados³³⁶.

Pinheiro, ao fazer referência à obra de Rui Carvalho Piva, leciona que o conceito de Direito ambiental, trazido pelo referido autor, contempla de forma adequada a concepção de bem ambiental. Sendo, para o autor, o direito ambiental como ramo do direito positivo difuso que tutela a vida humana através de normas jurídicas protetoras do direito à qualidade do meio ambiente e dos recursos ambientais necessários ao seu equilíbrio ecológico³³⁷.

A doutrina de Fiorillo³³⁸ destaca o bem ambiental criado pela Constituição Federal de 1988 é de uso comum, que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais. Ainda, para que o bem tenha a estrutura de ambiental, deve ser, além de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida.

Para Sirvinskaskas³³⁹ o conceito jurídico de bem ambiental se mostra mais amplo do que o econômico, afinal abrange todos os recursos necessários para efetivação da sadia qualidade de vida, sendo um bem de uso comum ao povo, transcendendo o bem pertencente ao particular ou ao Poder Público.

O artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 define o bem ambiental como de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. Ainda neste sentido, bem ou recurso ambiental se define como a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o

³³⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo. Saraiva Jur: 2019. p. 133-134.

³³⁷ PINHEIRO, Carla. **Direito ambiental**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

³³⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo. Saraiva Jur: 2019. p. 162.

³³⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 21.

mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Fiorillo leciona que, no plano constitucional, ninguém pode estabelecer relação jurídica com o bem ambiental que implique em prerrogativas individuais ou coletivas além do direito de usar o bem ambiental, pois diverge das liberdades de gozo do direito de propriedade:

o bem ambiental, segundo o art. 225 da Constituição, é “de uso comum do povo”, ou seja, ninguém, no plano constitucional, pode estabelecer relação jurídica com o bem ambiental que venha implicar a possibilidade do exercício de outras prerrogativas individuais ou mesmo coletivas (como as de gozar, dispor, fruir, destruir, fazer com o bem ambiental, de forma absolutamente livre, tudo aquilo que for da vontade, do desejo da pessoa humana, no plano individual ou metaindividual), além do direito de usar o bem ambiental. Enfim, a Constituição da República não autoriza fazer com o bem ambiental, de forma ampla, geral e irrestrita, aquilo que permite fazer com outros bens em face do direito de propriedade³⁴⁰.

Assim, continua o referido autor, o bem ambiental, diante do texto constitucional que expõe sua natureza jurídica (difusa), não guarda familiaridade com o direito de propriedade historicamente estruturada na visão eurocêntrica. O sistema constitucional, no Brasil, a partir de 1824, passou a expressar o direito de propriedade, seguramente influenciado pelos países europeus, expondo seu conteúdo ideológico de assegurar a economia capitalista.

Desta forma, o bem ambiental, conceituado na letra da Constituição Federal de 1988 expressa claramente sua natureza jurídica difusa, onde não se permite mais o uso indiscriminado do particular sob a garantia do direito de propriedade, nem assegura ao Poder Público a livre exploração. Esse bem pertence a cada um e, ao mesmo tempo, a todos.

³⁴⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo. Saraiva Jur: 2019. p.169.

Portanto, entende-se que o meio ambiente embora atenda ao direito privado, em essência, se constitui na esfera pública, vez que o indivíduo notadamente carece dos ideais coletivos.

2.1 Direito da moda e os princípios ambientais

O Direito da moda revela-se como uma disciplina jurídica que incide sobre o estudo das relações jurídicas referentes à criação de moda. Esta disciplina ainda em construção dentro do ordenamento jurídico brasileiro trouxe à luz do direito a discussão de algumas demandas já existentes, porém com novas denominações ante à realidade do mercado de moda, conforme leciona Alves³⁴¹

Direito da moda, também chamado de *Fashion Law*, é um compilado ainda em construção dentro do direito, porém com resoluções jurídicas e pertinentes à indústria, os quais ganharam uma nova terminologia dentro do universo jurídico. O direito é uma ciência correlata as mudanças da sociedade a partir dos contextos sociais e econômicos.

Cabe ressaltar que criação de moda não se limita ao resultado físico de uma produção industrial, ou seja, apenas um objeto, acessório ou peça de vestuário, conforme apontamento de Abreu³⁴², a criação de moda sob a análise jurídica não se resume ao domínio das coisas tangíveis. Abrange o ato de criação de peças de moda e de embelezamento, como por exemplo, o design e a produção de vestuário, de calçado, de acessórios ou de cosmética e perfumaria.

As etapas do ato de criação, ou seja, a produção de tecidos, a extração de metais e pedras preciosas, o cultivo e a produção laboratorial de ingredientes da cosmética e perfumaria, a

³⁴¹ ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Impactos Sociais e econômicos da Pirataria na indústria da Moda**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p.46

³⁴² ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 12.

comercialização dessas matérias-primas e das peças de moda e embelezamento, bem como a criação de imagens.

O conteúdo expressado pelo direito da moda abrange relevantes questões sociais e ambientais, as quais contribuem para a interação desta com demais matérias jurídicas, como ressalta Abreu³⁴³:

Assim, fazem parte do corpus do direito da moda questões tão diversas como o impacto ambiental e social da produção de bens e matérias-primas, as relações laborais, a proteção de criações originais, de invenções novas ou das marcas, os contratos comerciais, as relações de concorrência, a publicidade, os limites da imagem como obra artística e a imagem como direito da pessoa retratada ou da pessoa modelo.

Quanto à sua natureza jurídica, resta clara a dualidade entre direito público e direito privado. Quanto às relações do direito privado podemos nos atentar ao apontamento feito por Abreu³⁴⁴ “Ele regula as relações jurídicas que se estabelecem entre sujeitos de direito privado, nomeadamente as indústrias, as agências de modelos, os modelos, os comerciantes, os designers e os inventores”.

Ainda, há que se falar sobre a incidência do direito público nas relações jurídicas do direito da moda, principalmente quanto às liberdades individuais, afinal, o Estado pode intervir na forma das pessoas se vestirem, buscando efetivar alguma norma ou restringir algum direito. Neste sentido cabe o entendimento exposto por Abreu³⁴⁵:

³⁴³ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 12.

³⁴⁴ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 13.

³⁴⁵ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 13.

Todavia, o direito da moda tem também uma natureza jurídico-pública. A forma como nos vestimos ou como queremos que o nosso corpo seja é uma questão de liberdade individual, uma manifestação do nosso Eu-recetor de todas as influências do momento histórico-cultural no qual vivemos, das culturas dominantes ou alternativas, tantas vezes expressas em milhares de imagens de moda, e da religião. Neste âmbito, o Estado pode, por motivos de ordem pública, de proteção da saúde física e mental, intervir nas liberdades individuais, inclusive na liberdade de quem cria as imagens de moda e de quem é modelo. Por outro lado, o Estado e até organizações internacionais podem intervir na regulação de atividades comerciais para proteger os direitos humanos. Assim, os sujeitos do direito da moda não são apenas pessoas singulares e coletivas privadas e nem só o direito privado é fonte desta disciplina.

Deste modo, resta importante compreender a realidade prática das relações de moda e do direito, para solidificar as demandas jurídicas deste mercado livre das amarras da restrita aplicação da letra fria da norma, já que passou a ser ético e moral que nas sociedades contemporâneas, o “direito” – dever/ser – do indivíduo seja um instrumento mediador, limitador e transformador³⁴⁶.

O Direito da moda é constituído de princípios que versam sobre direitos humanos, trabalhistas, ambientais e sociais, todos têm sua importância na constituição deste ramo do direito.

2.1.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável na Moda

O desenvolvimento sustentável não se limita apenas à norma ambiental, pois está diretamente relacionado às demais disciplinas jurídicas por ser um princípio basilar de todas as políticas globais e setoriais, devendo fazer parte de uma disciplina que estuda a moda, bem

³⁴⁶ ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Fashion Law: da Teoria à Prática.** Curso de Especialização em Fashion Law: Damásio. Ibmecc: São Paulo, 2023. p. 60.

como das políticas direcionadas aos setores econômicos a ela associados³⁴⁷. Neste sentido, a doutrina de Abreu expõe:

Assim, o princípio do desenvolvimento sustentável deve fazer parte de uma disciplina que estuda a moda, bem como das políticas direcionadas aos setores econômicos a ela associados. Neste âmbito, importa, em primeiro lugar, analisar a realidade econômica e social que envolve o mundo da moda, para, em seguida, propor o conteúdo da disciplina jurídica.

Sob esta ótica pode-se afirmar a necessidade do desenvolvimento sustentável nas criações de moda, enfatizando-se o princípio do desenvolvimento sustentável e sua relevância na construção e autonomia do direito da moda como matéria jurídica.

2.1.2 Princípio da Rastreabilidade e da Divulgação da Origem

A informação sobre a origem de um produto de moda tem tomado uma crescente relevância na atualidade, muitas vezes motivada por movimentos e organizações que reivindicam melhores condições sociais e ambientais, também por legislação vigente³⁴⁸, por exemplo, a Lei nº 10.743/2003, a qual institui no Brasil o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPK), relativo à exportação e à importação de diamantes brutos, e dá outras providências.

Este princípio não versa apenas sobre matéria-prima, mas também sobre questões sociais e laborais, principalmente sobre todo o processo existente em torno do produto, devendo ser observado pelos agentes econômicos dos setores da moda:

³⁴⁷ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 14.

³⁴⁸ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.) **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 17.

A expressão “rastreadabilidade e divulgação da origem” refere-se aqui não só às matérias-primas, mas também à mão de obra utilizada, passando pelo modo de fabricação ou extração de um produto, assumindo-se como uma imposição, da sociedade civil ou da lei, aos agentes econômicos dos setores da moda, como forma de os impelir a construir negócios ambientalmente sustentáveis e com respeito pelos direitos humanos³⁴⁹.

A doutrina de Abreu³⁵⁰ ensina que para efetivação deste princípio deve haver medidas efetivas de investigação e acompanhamento de todas as fases relativas à criação de um produto, desde a produção, extração, colheita, lapidação ou comercialização da matéria-prima utilizada, a fim de demonstrar com transparência e veracidade que o produto está associado a atividades que respeitam os direitos humanos e o ambiente.

O princípio da rastreabilidade e da divulgação da origem está ligado ao controle o desenvolvimento sustentável e da responsabilidade socioambiental dos agentes econômicos do setor de moda, responsabilidade essa que não se traduz apenas num dever de assumir os custos das ações e de adotar as medidas de prevenção e reparação de danos (poluidor-pagador), mas também um dever de identificação da origem do produto e divulgação das suas características e história³⁵¹.

Em razão disto, várias empresas de moda estão investindo na rastreabilidade de seus produtos, sobretudo, para ofertar ao consumidor a transparência na informação de cada etapa.

³⁴⁹ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.) **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 17.

³⁵⁰ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 18.

³⁵¹ ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In*: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 18.

3 Extração ilegal do ouro em favor do mercado de joias

Fiorillo³⁵² ensina que os bens minerais explorados no Brasil, sendo estes, os metais, os minerais industriais, as gemas e pedras preciosas, as rochas ornamentais e principalmente os combustíveis e energéticos, com o advento da Constituição Federal de 1988, vieram a merecer proteção destacada. Estes recursos minerais, por determinação expressa da Constituição Federal de 1988, art. 225, §2º, passam a ter natureza jurídica de bens ambientais.

A responsabilidade do Poder Público em relação à extração do ouro é indiscutível, afinal, a Estado é detentor dos recursos minerais no subsolo e agente regulador da produção e comercialização de nossas riquezas minerais. No caso do ouro, trata-se de um mineral estratégico, um ativo monetário e cambial, símbolo de riqueza, com alta densidade de valor e que, ao longo dos séculos, sempre despertou a cobiça humana³⁵³.

A clandestinidade das indústrias de joias, à primeira vista, não afeta a população, porém, resta como um sério problema a ser combatido, pois os efluentes líquidos industriais não tratados e lançados em rede pública coletora podem causar sérios danos ambientais. Uma das grandes dificuldades é a variação de pH na água que pode destruir a rede coletora, outro desafio é quanto aos resíduos sólidos gerados no processo industrial de joias, quando dispostos no solo de maneira inadequada, podem causar dano ambiental³⁵⁴.

O Ministério Público Federal, em 2019, produziu um parecer, solicitado pela Força-Tarefa Amazônia, para quantificar os danos ambientais oriundos da exploração mineral de ouro no bioma amazônico. O referido parecer demonstrou que, em valores pecuniários, o prejuízo ambiental decorrente da mineração ilegal de ouro em garimpos pode atingir R\$ 3 milhões por quilograma de ouro extraído,

³⁵² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo. Saraiva Jur: 2019. p. 674-676.

³⁵³ MORAIS, Ecio Barbosa. **O garimpo de ouro e a indústria de joias no Brasil**: o país em busca do desenvolvimento sustentado. IBGM, 2020.

³⁵⁴ MAROUELLI, Eliana Figueiredo. **A Gestão Ambiental e os impactos ambientais no Polo Joalheiro na cidade de São José do Rio Preto-São Paulo**. 2010. Monografia (Pós-Graduação MBA em Gestão Ambiental) - Fundação Getúlio Vargas, Santo André.

considerado o período de 42 anos necessários para a recuperação da área degradada³⁵⁵.

Ana Carolina Haliuc Bragança, coordenadora da Força Tarefa Amazônia do Ministério Público Federal, em debate promovido pelo Instituto Escolhas, informou que o ouro extraído ilegalmente adentra o mercado lícito, seja como ativo financeiro ou mercadoria, destinado ao mercado de joias:

Esse ouro de origem ilegal que é extraído em diversos pontos da Amazônia tem adentrado na nossa economia por mecanismos que nós chamamos de lavagem de ouro. Operações do MPF mostram que a lavagem ocorre tanto do ouro como ativo financeiro, como também o ouro como mercadoria, destinado ao mercado de joias. Nós todos estamos na condição de consumidores sujeitos a utilização, no nosso dia a dia, do ouro que está vindo da Terra indígena Yanomani e Munduruku³⁵⁶.

A legalidade das atividades de mineração (ouro e gemas), ponto inicial da cadeia produtiva do ramo joalheiro, é de fundamental importância para que as operações subsequentes, com a lapidação, o refino, a industrialização e o comércio ocorram de forma regular. Os entraves ao pleno desenvolvimento da indústria de joias no Brasil podem ser encontrados ao longo de toda sua cadeia produtiva, iniciando pelo processo de mineração de ouro e gemas, onde os problemas relacionados à questão ambiental e à falta de fiscalização dos órgãos competentes, bem como de procedimentos de controle burocráticos, além de uma tributação inadequada e complexa, se acumulam por décadas³⁵⁷.

³⁵⁵ AMAZONAS. Procuradoria da República do Amazonas. **Parecer do MPF aponta danos milionários causados pela extração ilegal de ouro à Floresta Amazônica**. MPF, 2019.

³⁵⁶ INSTITUTO ESCOLHAS. **Brasil exportou 29 toneladas de ouro em 2020 e parte dela extraída em garimpos ilegais na Amazônia, estimulada pelo preço no mercado internacional**, 2020.

³⁵⁷ MORAIS, Ecio Barbosa. **O garimpo de ouro e a indústria de joias no Brasil: o país em busca do desenvolvimento sustentado**. IBGM, 2020.

Há uma grande reprovação social quanto ao uso de pele de animais silvestres na produção de bens de consumo de moda. O Estado usa do poder coercitivo para tentar inibir tais práticas e proteger a fauna da exploração da indústria da moda. Mas, é necessário um olhar paciente e educativo, vez que as pessoas não estão preparadas para uma modificação social tão evidente neste eixo.

Considerações finais

Primeiramente, ressalta-se que o presente estudo não objetivou esgotar o tema ora debatido, mas sim fomentar a reflexão em torno dos danos e impactos ambientais causados pela extração ilegal do ouro brasileiro em favor da indústria da moda.

Este estudo promoveu uma análise sobre os impactos e danos ambientais provocados pelo mercado e pela indústria da moda sob a ótica do Direito Ambiental. A reflexão apresentou a realidade envolta da produção de moda, que vem contribuindo para a degradação ambiental e exploração ilegal de metais preciosos e gemas.

Observou-se que a indústria da moda contribui expressamente para esgotamento de recursos naturais, poluição ambiental e danos socioambientais. Desde o período colonial, a Coroa Portuguesa explorou os recursos naturais irresponsavelmente, ainda, proibiu o crescimento de um mercado brasileiro de moda, fomentou a segregação social e racial e deixou marcas indelévels na construção da nossa sociedade quanto à responsabilidade socioambiental.

O Brasil comunga dos ideais contidos na Governança Global Ambiental da ONU, consequentemente, os setores industriais e econômicos, devem se voltar ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e, neste sentido, a iniciativa ao promover o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade socioambiental e demais valores ambientais pode partir da iniciativa privada, a qual faz parte da coletividade.

Por fim, não basta apenas a criação de normas e políticas ambientais, as práticas da indústria e do mercado de moda e luxo, devem ser repensadas e, também, fiscalizadas por órgãos competentes. Para esse processo, é necessário a participação e esforços do poder público, da iniciativa privada, da sociedade civil organizada e dos cidadãos. Afinal, quando usamos o termo “nosso” para o bem ambiental, estamos visando o meio ambiente em sede mundial, pois a segregação

racial, social e ambiental é fruto da ambição humana, a natureza nos abraça como um todo, pois somos parte integrante do ecossistema mundial.

Referências

ABREU, Lígia Carvalho. Os Princípios do Direito da Moda e sua relevância na construção e autonomia de uma nova disciplina jurídica. *In: ABREU, Lígia Carvalho; COUTINHO, Francisco Pereira (org). **Direito da Moda***. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1. p. 11-32.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO – ABIT. **Dados gerais do setor referentes a 2018 (atualizados em 2019)**. Disponível em: <https://www.abit.org.br/cont/perfil-do-setor> . Acesso em: 31 out. 2024.

ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Fashion Law: da Teoria à Prática**. Curso de Especialização em Fashion Law. Damásio. Ibmecc: São Paulo, 2023.

ALVES, Dayane Nayara da Silva. **Regime Tributário Competitivo para o setor de confecção do Estado do Ceará**. 2020. Monografia Especialização em Fashion Law- Faculdade Santa Marcelina, São Paulo.

ALVES, Dayane Nayara. **Impactos Sociais e Econômicos da Pirataria na Indústria da Moda**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

AMAZONAS. Procuradoria da República do Amazonas. **Parecer do MPF aponta danos milionários causados pela extração ilegal de ouro à Floresta Amazônica**. MPF, 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/parecer-do-mpf-aponta-danos-milionarios-causados-pela-extracao-ilegal-de-ouro-a-floresta-amazonica>. Acesso em: 31 out. 2024.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo. Saraiva Jur, 2019.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Brasil exportou 29 toneladas de ouro em 2020 e parte dela extraída em garimpos ilegais na Amazônia, estimulada pelo preço no mercado internacional**. 2020. Disponível

em: <https://www.escolhas.org/brasil-exportou-29-toneladas-de-ouro-em-2020-e-parte-dela-extraida-em-garimpos-ilegais-na-amazonia-estimula-da-pelo-preco-do-ouro-no-mercado-internacional/>. Acesso em: 31 out. 2024.

MARIOT, Gilberto. **Fashion Law: a Moda nos Tribunais**. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016.

MAROUELLI, Eliana Figueiredo. **A Gestão Ambiental e os impactos ambientais no Polo Joalheiro na cidade de São José do Rio Preto- São Paulo**. 2010. Monografia (Pós-Graduação MBA em Gestão Ambiental) - Fundação Getúlio Vargas, Santo André. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/escolasuperior/wpcontent/uploads/sites/30/2016/06/Eliana_Marouelli.pdf. Acesso em: 31 out. 2024.

MORAIS, Ecio Barbosa. **O garimpo de ouro e a indústria de joias no Brasil: o país em busca do desenvolvimento sustentado**. IBGM, 2020. Disponível em: <https://ibgm.com.br/o-garimpo-de-ouro-e-a-industria-de-joias-no-brasil-o-pais-em-busca-do-desenvolvimento-sustentado/>. Acesso em: 31 out. 2024.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo B. A Valorização do Estrangeiro como Segregação nas Organizações. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**. Edição Especial 2001, p. 59-79. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/146/150>. Acesso em: 13 out. 2024.

PINHEIRO, Carla. **Direito ambiental**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SOUZA, Regina Ferreira de. Moda e Direito Penal: a construção da legislação brasileira sobre joias e a influência de Portugal. *In*: ABREU, Lígia; COUTINHO, Francisco Pereira (org.). **Direito da Moda**. Lisboa: Asprint, 2019. v. 1.



Internacional

Direito de patente *versus* direito à assistência farmacêutica com nanomedicamentos na União Europeia³⁵⁸

Patent right versus the right to pharmaceutical assistance with nanodrugs in the European Union

Alexandra Barbosa de Godoy Corrêa

Pós doutora no MICHK e doutorado em Direito na UNESA. Professora da Universidade Veiga de Almeida. *Visiting professor* na *Università Degli Studi di Padova*. Membro de Comissões da OAB-RJ. Pesquisadora do *ResearchGroup in Global Comparative Law - GGINNS*. Avaliadora e Parecerista de Periódicos Científicos. E-mail: alexandrabc@gmail.com.

Aline Pernas Ferreira

Mestre em Ciência Política com ênfase em Direito Internacional Público na UFF. Advogada da OAB-RJ e OA-Porto. Pesquisadora do *ResearchGroup in Global Comparative Law - GGINNS* e do Grupo de Pesquisa Empreendedorismo Étnico e de imigrantes vinculado ao CNPq e à UFF. Avaliadora e parecerista de Periódicos Científicos. E-mail: alinepernas@gmail.com.

Resumo: Em princípio, percebe-se a colisão de direitos na tensão existente entre interesses públicos e privados com relevância social. O objetivo da pesquisa é a de analisar se há efetivamente antinomia entre o direito de propriedade e o direito à saúde no que diz respeito ao acesso ao nanomedicamento, o que será alcançado por meio da revisão bibliográfica e a interpretação das normas. O método utilizado é o hipotético-dedutivo. O trabalho foi organizado em duas etapas. Primeiro foi descrita a regulação da pesquisa e desenvolvimento dos nanomedicamentos na Europa. Em seguida, analisou-se a antinomia jurídica entre o direito da propriedade do inventor, no contexto do direito à propriedade, e o direito à assistência farmacêutica, no âmbito do direito sanitário.

Palavras-chave: antinomia; direito sanitário; nanomedicamentos; inovação; tecnologia.

³⁵⁸ Agradecemos o apoio da FAPERJ - Edital Editoração e Publicação FAPERJ 2022NE0000037.

Abstract: In principle, existing tension between public and private interests with social relevance could be a possibility for a collision of rights. The research aims to analyze whether there is an effective antinomy between the right to property and the right to health concerning nanomedicines, which will be achieved through the literature review and the interpretation of the norms. The method is hypothetical-deductive. The work was organized in two stages. First, it described the regulation of research and development of nanomedicines in Europe. On the side, the collision rights between nano drugs access and patentability was analyzed.

Keywords: antinomy; death law; nanodrugs; innovation; technology.

Introdução

A nanotecnologia consolidou uma dinâmica muito rápida de desenvolvimento revolucionando inclusive a indústria farmacêutica. No Conselho da Europa, nanotecnologia define-se como o conjunto de técnicas desenvolvidas a fim de promover a “manipulação da matéria em escala atômica e molecular”³⁵⁹. Não se trata apenas da manipulação de produto conhecido a uma escala muito pequena. Mas, um nanômetro é uma medida correspondente à bilionésima parte do metro, e, nessa escala, as matérias podem apresentar características biológicas, químicas e físicas diferentes daquelas que o material conhecido em uma escala maior apresenta³⁶⁰.

Nanomedicamento é toda a substância ou combinação de substâncias elaborada que possuem distintas propriedades físico-

³⁵⁹ Relatório adotado pela Comissão Europeia em 19 de novembro de 2012. Embora não haja uma definição oficial para nanomedicamentos, estão a ser envidados esforços para compreender melhor as propriedades específicas dos nanomateriais nos medicamentos e para melhorar continuamente as orientações científicas disponíveis. As orientações científicas relativas aos nanomedicamentos da Agência Europeia de Medicamentos ajudam os criadores de medicamentos a preparar pedidos de autorização de introdução no mercado de medicamentos para uso humano. EMA. **Scientific Guidelines for Multidisciplinary Nanomedicines Research and Development.**

³⁶⁰ OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MARINHO, Maria Edevalcy; FUMAGALI, Ellen de Oliveira. Nanowastes riscos para saúde humana e meio ambiente: diálogos entre o princípio da precaução e a sociedade de risco. **Revista Aracauria**, ano 17, n. 33, 2015. p. 183-209.

químicas, usada com finalidade profilática, curativa, paliativa ou para fins de diagnóstico³⁶¹. Sendo esta, uma forma farmacêutica terminada que contém um fármaco em nano escala ou associado a um nano adjuvante com ação farmacológica específica visando modular funções metabólicas ou fisiológicas³⁶².

Essa nova tecnologia – o nanomedicamento - é um instituto do direito sanitário, passível de patenteabilidade. O sistema de patentes como conhecemos hoje, à luz do enquadramento normativo, é passível de “abusos” que podem existir na exploração pelo titular. Geralmente em regra, a exploração de um medicamento no Brasil, decorre um prazo de 20 anos para esse titular gozar com exclusividade. Enquanto, que na Europa o titular de uma patente e de um certificado deve poder beneficiar num total de um período máximo de 15 anos de exclusividade, conforme dispõe o artigo 9, do Regulamento (CE) nº 469/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 06.05.2009. Essa situação fática pode causar uma colisão do direito, pois existem interesses públicos e privados de relevância social conflitantes. Ademais, os nanomedicamentos se tornaram uma promissora prioridade de inovação para os medicamentos, abrindo novas indicações e opções de tratamento com a pandemia. Diante de uma realidade evidente, o arcabouço das regulamentações sanitárias e de patente passa pela legislação como princípio, mas também pelas questões éticas. Neste contexto, o problema da pesquisa é saber: há ou não conflitos? Há como mitigar essa colisão de direitos?

Para respondermos a estas questões, teremos de analisar o estado desta possível antinomia jurídica, que é o objetivo geral deste artigo. Tendo isto em conta, os objetivos específicos são: (i) descrever, sucintamente, a Regulação da Pesquisa e Desenvolvimento dos Nanomedicamentos na Europa, apresentando os nanomedicamentos aprovados; e (ii) compreender a antinomia do direito de propriedade do inventor, no âmbito do Direito de Patentes, e do direito da assistência

³⁶¹ CAIXETA, Adrielle Veloso; BINSFELD, Pedro Canisio. **Nanomedicamentos e Nanocarreadores de Drogas para o uso terapêutico de Câncer**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 2.

³⁶² OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MARINHO, Maria Edevalcy; FUMAGALI, Ellen de Oliveira. Nanomedicamentos e os desafios da Anvisa diante da inexistência de um marco regulatório no Brasil. **Amazon's Research and Environmental Law**, v. 3, n. 3, p. 36-51, set. 2015.

farmacêutica, no contexto do Direito Sanitário. O estudo tem o intuito de verificar se existe ou não colisão de direitos por força das diferentes esferas de interesses que estes dois direitos alcançam.

Este estudo se justifica pela necessidade de se discutir à luz da política tecnológica e industrial e da busca pelo desenvolvimento científico, tecnológico e industrial o nível e a importância da regulação da nanotecnologia e seus desafios. As inovações tecnológicas são de alta relevância na evolução das sociedades para novos patamares de segurança e bem-estar social. A inserção de novas tecnologias, especialmente a nanotecnologia na área farmacêutica, apresenta novos caminhos para os tratamentos terapêuticos, trazendo impactos reais para a humanidade. No entanto, conscientes do impacto significativo e da importância da nanotecnologia na área da nanociência, os governantes e empresários/investidores vem alocando recursos para o desenvolvimento tecnológico. Permitindo neste contexto, interesses público e privado.

Para alcançar os objetivos da investigação, a estratégia de pesquisa foi delineada como um estudo qualitativo, descritivo e exploratório, que utiliza como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a análise documental e dos dados quantitativos disponíveis. O procedimento analítico das publicações científicas no campo de nanomedicamentos, busca a qualificação e classificação temática da produção científica, assim como também necessita explicitar os inter-relacionamentos - direito de patente versus direito à assistência farmacêutica - dos assuntos a serem abordados.

Da mesma forma, foram também coletadas informações secundárias em livros, normas, acervos digitais e eletrônicos, entre outros documentos, como complemento à análise dos documentos chave, artigos relacionados com o tema pesquisado. O método científico é o hipotético-dedutivo evidenciado uma resposta mais adequada ao problema suscitado. De acordo com a Professora Sylvia Vergara “todo método tem possibilidades e limitações [...] mas que ainda o justificam como o mais adequado aos propósitos da investigação”³⁶³. Assim, as autoras esperam ampliar a discussão sobre o tema de forma a fornecer um fundamento para a hipótese, de que é importante conjugar as obrigações estatais com a necessidade do desenvolvimento sustentável,

³⁶³VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

ou seja, incentivar a inovação como elemento de saneamento do problema do acesso ao direito à assistência farmacêutica, no âmbito do direito sanitário, sem com isso, desprezar o direito às patentes farmacêuticas.

1 Aspectos Gerais da Regulação da Pesquisa e Desenvolvimento dos Nanomedicamentos na Europa

A pesquisa e o desenvolvimento são necessários para a efetivação do direito de acesso aos medicamentos, de forma progressiva e como atividade estatal preventiva. É importante conjugar as obrigações estatais com a necessidade do desenvolvimento sustentável, ou seja, incentivar a inovação é uma das estratégias para ampliar a oferta e contribuir para o acesso aos medicamentos, sempre respeitando o direito às patentes farmacêuticas, salvo em casos de exceções. A decisão de implantar uma licença compulsória a uma patente só deve ser tomada em casos de emergência nacional ou internacional, quando inexistirem alternativas, ou como forma de impedir o abuso do poder econômico pelo titular da patente farmacêutica restringindo o acesso aos medicamentos³⁶⁴.

Durante a pandemia, a Comissão Europeia adotou uma estratégia nova ao domínio farmacêutico, que visa a constituição do ciclo de vida dos nanomedicamentos desde a pesquisa e desenvolvimento até à autorização, incluindo o acesso dos doentes aos progressos científicos e tecnológicos³⁶⁵.

³⁶⁴RICCI, Antônio Ferro. A contribuição da Propriedade Intelectual para a aceleração do crescimento. *In: Anais do XXVII Seminário Nacional da Propriedade Intelectual*, Rio de Janeiro: ABPI, Painel 10 - Licença Compulsória de Medicamentos e a Legalidade dos Atos Administrativos, 2007. p. 220.

³⁶⁵As nanotecnologias possuem seis benefícios para a sociedade: 1. Entrega mais efetiva de medicamentos; 2. Melhoria na qualidade dos exames de imagem; 3. Cirurgias menos invasivas; 4. Despoluição de águas; 5. Melhoria na capacidade de conversão do CO₂; 6. Menor uso de pesticidas na agricultura. Quanto à efetividade dos nanomedicamentos, o documento cita: (i) no tratamento do câncer, a inovação garante a transferência dos quimioterápicos apenas para as células doentes, evitando que as saudáveis sejam atingidas; e (ii) os pesquisadores europeus desenvolveram nanopartículas capazes de atrair e inativar o vírus HIV. Na estratégia, a Comissão Europeia não considera que seja necessário rever a legislação no dos nanomedicamentos (EUR-LEX. Conselho

1.1 Nanomedicamentos aprovados na União Europeia

Na União Europeia pode ser aplicado para a aprovação de autorizações de introdução no mercado de medicamentos, incluindo nanomedicamentos, que estão no mercado há mais de 20 anos, e nanossimilares³⁶⁶. Já existem medicamentos aprovados que aplicam nanomateriais³⁶⁷.

Foi em 1996 que o primeiro nanomedicamento foi autorizado pela Comissão Europeia. Para cada medicamento que avalia, a Agência Europeia de Medicamentos (EMA) publica um Relatório Público Europeu de Avaliação (EPAR) no seu sítio da Internet explicando a sua utilização e as características. As autoridades europeias avaliam cada nanomedicamento antes de o aprovar e publicam informações relativas às suas utilizações e características. Abaixo encontram-se os nanomedicamentos autorizados e a disposição no mercado de fármacos.

Medicamento	Substância ativa e plataforma/ tecnologia	Utilização	Vantagens da nanoformulação
Abraxane	Suspensão colóide de nanopartículas esféricas de paclitaxel ligadas à albumina (substância ativa) isenta de solventes	Tratamento do cancro da mama, adenocarcinoma do pâncreas, cancro do pulmão de não pequenas	Problemas de solubilidade do princípio ativo resolvidos (o próprio paclitaxel é insolúvel na água). Toxicidade menos frequente e grave (náuseas, vômitos, fadiga,

Europeu. Nanotecnologia. Diretiva 2001/83/CE. Regulamento (CE) n.º 726/2004.). EUR-LEX. Comissão Europeia. **Pharmaceutical Strategy**.

³⁶⁶ EUR. Conselho Europeu. **Nanotecnologia**. Diretiva 2001/83/CE e Regulamento (CE) n.º 726/2004.

³⁶⁷ A UE adotou uma definição de nanomaterial em 2011. EUR-LEX. Comissão Europeia. **Definição de Nanomaterial**. 2011. Recomendação 2011/696/UE sobre a definição de nanomaterial e comendação 2011/696/UE sobre a definição de nanomaterial).

		células	artralgia, mialgia, alopecia), em comparação com as formulações anteriores
Caelyx	Doxorrubicina numa formulação lipossômica pegui-lada	Tratamento do cancro da mama metastático, cancro do ovário, sarcoma de Kaposi (um cancro dos vasos sanguíneos, mieloma múltiplo	Maior acumulação nas células tumorais e aumento do tempo de circulação – redução da cardiotoxicidade da doxorubicina
CosmoFer/INFe D/Ferrisat* <i>*O EPAR não está disponível dado que não foi concedida uma autorização através do procedimento europeu.</i>	Nanopartículas de ferro revestidas por dextrano para administração por via parentérica (injeção)	Tratamento da anemia	Complexo ferro-hidratos de carbono mais estável, em comparação com formulações não nano – toxicidade reduzida (nefrotoxicidade reduzida, acumulação intracelular de ferro).

Rapamune	Partículas de sirolímus numa nanodispersão colóide nanocristalina estabilizada para reduzir a dimensão das partículas	Profilaxia da rejeição de órgãos em doentes submetidos a transplante renal	Estabilidade e biodisponibilidade melhoradas
----------	---	--	--

Fonte: <https://euon.echa.europa.eu/pt/nanomedicines-on-the-eu-market>³⁶⁸

O tema das patentes de medicamentos, que confere direitos de propriedade e uso exclusivo da invenção, vem-se tornando cada vez mais frequente e debatido, de um lado por representantes do setor de saúde, que expressam a dificuldade de se garantir o acesso a alguns tipos de medicamentos, como os nanomedicamentos, e, do outro, representantes de empresas farmacêuticas multinacionais que alegam que sem as patentes, elas não desenvolverão novos produtos que poderão salvar vidas no futuro.

2 Análise da colisão do direito à propriedade e à saúde

A análise da colisão de direitos fundamentais da propriedade e da saúde na União Europeia, com base na Carta de Nice, pode ser feita considerando o equilíbrio entre esses direitos e os princípios fundamentais estabelecidos pela União Europeia³⁶⁹.

Por um lado, o direito à propriedade está consagrado na Carta de Nice, garantindo a proteção dos direitos de propriedade privada dos cidadãos europeus. No entanto, esse direito pode entrar em conflito com o direito à saúde, especialmente em situações em que a propriedade privada representa um risco para a saúde pública³⁷⁰.

³⁶⁸ EUNON. **Os Nanomedicamentos no Mercado da EU**.

³⁶⁹ OLIVEIRA, Maria Auxiliadora; BERMUDEZ, Jorge Antônio Zepeda; OSÓRIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa. **Assistência farmacêutica e acesso a medicamentos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 27.

³⁷⁰ LAGES, Diogo de Queiroz. **Conflitos entre normas que se interceptam**. 2018. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa.

Nesses casos, a União Europeia busca encontrar um equilíbrio entre esses direitos, utilizando instrumentos legais e políticas públicas que visam proteger tanto o direito à propriedade quanto o direito à saúde. Isso pode incluir medidas como regulamentações ambientais, normas de segurança e saúde no local de trabalho, e restrições ao uso de certos produtos ou materiais que representem um risco para a saúde pública.

Além disso, a Carta de Nice também estabelece princípios de solidariedade e proteção da saúde pública como valores fundamentais da União Europeia. Isso implica que, em casos de colisão entre o direito à propriedade e o direito à saúde, a proteção da saúde pública pode prevalecer, desde que seja proporcional e necessário para atingir o objetivo legítimo de proteger a saúde dos cidadãos.

Portanto, a análise dessa colisão de direitos fundamentais na União Europeia requer uma abordagem equilibrada que leve em consideração os princípios fundamentais da União, incluindo o respeito aos direitos individuais, a solidariedade e a proteção da saúde pública. Outra possibilidade é a de buscar a resolução do conflito de normas no Poder Judiciário de cada Estado-membro³⁷¹. Políticas públicas também podem ser eficientes em realizar uma ponderação entre os direitos em conflito, considerando a necessidade de proteção da saúde pública e a garantia dos direitos individuais³⁷².

2.1 A Carta de Nice

Os Direitos Fundamentais ganharam realce no cenário europeu, notadamente quando foram adotados pela Carta Nice³⁷³,

³⁷¹ ANTUNES, Aquilino Paulo. Novamente os problemas do acesso a medicamentos em Portugal suscitados pelo Tribunal Unificado de Patentes. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borrás (coord); CAÚLA, Bleine Queiroz; LEITÃO, Rômulo Guilherme (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Lisboa: ICJP, 2019. p. 239-272. v. 10.

³⁷² DALLARI, Sueli Gandolfi. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, v. p. 147-166, 2006, p. 152.

³⁷³ A Carta de Nice publicada em 2000, passou a ter vigência em 2003. EUR-LEX. Comissão Europeia. **Carta dos Direitos Humanos Fundamentais**.

também conhecida como Tratado de Nice ou Carta dos Direitos Humanos Fundamentais. Contém as mais importantes e atualizadas diretrizes essenciais e existenciais para assegurar a dignidade dos seres humanos, como o direito à propriedade, à saúde, à personalidade, entre outros. E, trazem um novo olhar a conceitos já estabelecidos em diversas normas e ordenamentos, a fim de propiciar harmonização da legislação europeia³⁷⁴, impulsionando os estados membros e associados a seguirem suas inspirações legislativas a atualizarem seus diplomas legais para não restarem defasados diante de iniciativas e tratados internacionais.

Viglianisi Ferraro discorre sobre o valor significativo da Carta dos Direitos Humanos Fundamentais, especialmente em suas referências a um futuro de paz e ao compromisso de fortalecimento da “proteção dos direitos fundamentais à luz da evolução da sociedade, do progresso social e desenvolvimentos científicos e tecnológicos”, com claras expectativas voltadas ao bem-estar das gerações futuras³⁷⁵. Segundo o autor, a Carta de Nice possui o mesmo ‘valor vinculativo dos Tratados’, e pode ser invocada por cidadãos na hipótese de “violação grave aos direitos esculpidos neste instrumento de proteção”³⁷⁶, mas não soluciona as antinomias. Não existem diretrizes na Carta de Nice sobre a razoabilidade e proporcionalidade dos direitos fundamentais para solucionar os casos de colisão.

³⁷⁴ PERALTA, Pedro Diaz; BOTIJA, Fernando Gonzalez; NUNES, Claudia Ribeiro Pereira. Regulatory, legislative harmonization, and regulatory convergence processes impact the Brazilian Health Regulatory Agency on Sanitary Surveillance, ANVISA, as the International Public Policymaking system. *In: GONÇALVES, Rubén Miranda; SILVA, Fabio Veiga da (ed.). Estudos de Derecho Iberoamericano*, v. I, Madrid: Dykinson, 2019. p. 156.

³⁷⁵ FERRARO, Angelo Viglianisi. Il private enforcement in italia della carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea a vent’anni dalla sua proclamazione. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 25, n. 2, p. 338-353, maio/ago. 2020. p. 341.

³⁷⁶ FERRARO, Angelo Viglianisi. Il private enforcement in italia della carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea a vent’anni dalla sua proclamazione. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 25, n. 2, p. 338-353, maio/ago. 2020. p. 351.

2.2 A antinomia entre o direito de propriedade do inventor e o direito da assistência farmacêutica com nanomedicamentos

Os conflitos de direitos fundamentais com outros direitos são espécies de antinomias. Os direitos fundamentais, por sua própria estrutura, tendem a chocar-se entre si, e com outros objetivos de valor jurídico ou normas³⁷⁷. Para analisar a antinomia certas premissas devem ser apresentadas. O ordenamento jurídico é um sistema por abrigar um nexos, uma coerência, um conjunto de elementos dotados de métodos de análise. O sistema jurídico, portanto, não é uma construção arbitrária. A ordem jurídica constitui a organização da sociedade e roga pelo princípio maior de efetivação da justiça. A coerência do ordenamento jurídico não se constitui alicerçada na validade, mas na efetividade³⁷⁸.

Contudo, a complexidade dos problemas que atingem a sociedade exige a análise das normas existentes e, às vezes, os operadores do direito ao buscarem uma solução aceitável, percebem que há conflito entre as normas, o que recebe o nome de antinomia. Para evitar a desarmonia no sistema jurídico, Norberto Bobbio indica alguns critérios que são parâmetros para obter uma solução social harmônica³⁷⁹.

³⁷⁷ PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

³⁷⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 90-94.

³⁷⁹ Os critérios empregados para a solução das antinomias são três: O critério cronológico (*Lex posterior derogat legi priori*), remonta ao período que as normas entram em vigor. Tendo duas normas incompatíveis será mantida a norma posterior (*Lex posterior*). Bobbio assinala também que, no Direito existe uma lei geral em que “a vontade posterior revoga a precedente, e que dois atos de vontade da mesma pessoa vale o último no tempo”. Vale frisar que esse critério se restringe ao conflito de normas do mesmo escalão. O critério hierárquico (*Lex superior derogat legi inferiori*) tem por baseamento a superioridade que uma norma tem em relação à outra. Como é sabido, as normas de um ordenamento são escalonadas, ou seja, são colocadas em ordem hierárquica. Assim, entre duas normas incompatíveis, a norma superior revoga a inferior, mas a recíproca não é verdade. Uma norma constitucional revoga uma norma ordinária, mas uma lei ordinária jamais poderá revogar uma lei constitucional, pois seu poder normativo é inócuo ante a norma constitucional. O critério de especialidade (*Lex specialis derogat legi generali*), como presume, trata das normas especiais e das normas gerais. Havendo conflito entre essas

Far-se-á o exercício hermenêutico com o conflito ao direito ao acesso aos nanomedicamentos, um Direito Sanitário³⁸⁰ que tem natureza de Direito Público, e os direitos inerentes à patente farmacêutica, na qualidade do direito fundamental da propriedade, de natureza individual com relevância social. O desenvolvimento e uso dos nanomedicamentos envolvem tanto interesse público, como privado. Interesse público, por se tratar de prestação de serviço sob responsabilidade do ente estatal, correspondente a direito público; e interesse privado, que compreende pesquisa, desenvolvimento e investimento, que ao final gerará uma patente.

Na Europa, a iniciativa privada fabrica os nanomedicamentos. Contudo, há diversas linhas de financiamento público, como o Horizonte Europa. A tecnologia dos nanomedicamentos ainda se encontra em desenvolvimento. Esses medicamentos, embora tenham excelentes resultados, não são considerados medicamentos essenciais à vida³⁸¹. O uso dos nanomedicamentos permite ao paciente não sofrer os efeitos colaterais com o seu uso. Em pacientes de alto risco ou

normas, prevalece à primeira. Para Bobbio, a “lei especial é aquela que anula uma lei mais geral, ou que subtrai de uma norma uma parte da sua matéria para submetê-la a uma regulamentação diferente”. É um critério que expressa um caminho de justiça, pois no processo de especialização de uma norma geral por uma especial, encontra-se o princípio: *suum cuiusque tribuere*. BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 96-102.

³⁸⁰ Direito sanitário é um conjunto de regulações administrativas que abrangem todas as esferas da administração pública, visando a eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde ou a intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente. Ademais, regulam a produção e a circulação de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionam com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo, bem como o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde pública. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Direito sanitário e saúde pública**. Márcio Iorio Aranha (org.). Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

³⁸¹ Por medicamentos essenciais, a Organização Mundial de Saúde entende aqueles que satisfazem às necessidades de saúde prioritárias da população, os quais devem estar acessíveis em todos os momentos, na dose apropriada, a todos os segmentos da sociedade. OMS. Lista Nacional de Medicamentos Essenciais.

vulneráveis deveriam ser de uso obrigatório pois a medicina humanizada deveria ser a prática corrente. Infelizmente, pelos altos custos dos nanomedicamentos, neste estágio de sua tecnologia, esta não é a realidade existente.

Por outro lado, a patente é um direito, conferido pelo Estado, ao inventor ou titular da exclusividade de exploração da sua invenção por um determinado período de tempo estipulado em lei. Isso é permitido, por ser uma forma do inventor ou titular obter retorno do investimento gasto em pesquisa, além de ser um estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias³⁸². Segundo Paranaguá e Reis, o regime das patentes se reveste de especial importância no âmbito da indústria farmacêutica, extremamente dependente dos custos das inovações científicas. Em virtude disso, as patentes seguem procedimentos complexos e mais rigorosamente regulamentados do que outras formas de proteção³⁸³.

Ronaldo Lemos considera invenção, como a criação intelectual de efeito técnico ou industrial. Desta forma, a simples criação do intelecto não é considerada invenção *stricto sensu*, no sentido técnico jurídico da palavra. Segundo o autor, para que uma criação seja considerada invenção, necessário se faz que haja uma solução nova para um problema técnico existente. A invenção é, então, uma solução técnica para um problema técnico³⁸⁴. Deve-se diferenciar invenção de descoberta. A invenção, de modo geral, consiste na criação de uma coisa

³⁸²As empresas farmacêuticas fazem enormes investimentos para desenvolver novos medicamentos, valendo-se das pesquisas farmacológicas básicas e dos avanços da biotecnologia. Os testes exigidos para o licenciamento de um produto, que muitas vezes perduram por vários anos, são feitos e financiados pela empresa e controlados pela entidade de fiscalização de medicamentos do país em questão. Todo esse processo onera a empresa, que, após a solicitação de patente, trata de comercializar o medicamento em larga escala, para que as vendas reponham os investimentos e deem lucro. O patenteamento consiste na suposta saída deste impasse, assegurando aos investidores continuidade na exploração, possibilidade de lucros e incentivo a novos empreendimentos. FROTA-PESSOA, Oswaldo. Fronteiras do Biopoder. **Revista Bioética**, v. 5, n. 2, Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1997.

³⁸³PARANAGUÁ, Pedro; REIS, Renata. **Patentes e criações industriais**. Rio de Janeiro: FGV Jurídica, 2009.

³⁸⁴LEMO, Ronaldo. **Propriedade Intelectual**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

até então inexistente; a descoberta é a revelação de uma coisa existente na natureza, e não resultado da criação do homem³⁸⁵.

Para Gama Cerqueira, a invenção apresenta-se como a solução de um problema técnico, que visa à satisfação de fins determinados, de necessidades de ordem prática; a descoberta, ao contrário, não visa a fins práticos preestabelecidos e apenas aumenta a soma dos conhecimentos do homem sobre o mundo físico³⁸⁶.

A patente constitui um título outorgado pelo poder público àquele que desenvolveu uma invenção, atribuindo-lhe o direito de exclusividade na exploração desta, por período limitado, contado da data de depósito, desde que presentes os requisitos da novidade, da atividade inventiva e da aplicação industrial³⁸⁷. Consubstancia-se em um título declarativo de exercício de propriedade outorgado pela autoridade pública, atendendo-se certas condições, ao autor ou titular de um invento, conferindo direito exclusivo à sua exploração, durante determinado tempo e em território delimitado, exceto nos casos previstos em regras extraterritoriais.

A patente constitui um direito que é de propriedade, porém, com particularidades específicas. Os direitos de exclusividade da patente, ainda que temporários, podem apresentar distorções ao trazer preços “monopolísticos”, contudo, a divulgação de informações contidas nas patentes é de certa forma uma “contrapartida” social do direito de exclusividade, já que o titular da patente revela ao público em geral todos os passos do invento para que mais tarde, quando a patente cair

³⁸⁵Assim, a distinção entre descoberta e invenção torna-se evidente quando se tem em mente que aquela é mera revelação de algo já encontrado na natureza, apesar de, até então, desconhecido, ao passo que através da invenção surge algo antes inexistente. FLORES, Nilton Cesar. Antagonismos da Propriedade Intelectual diante dos Direitos Humanos. *In*: KLEVENHUSEN, Renata Braga (coord.). **Temas sobre Direitos Humanos em Homenagem ao Professor Vicente Barreto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 125-136.

³⁸⁶CERQUEIRA, João Gama. **Tratado de Propriedade Industrial**. 2. ed. São Paulo: RT, 1982. v. I.

³⁸⁷Esses conceitos não são definidos nas normas internacionais, o que foi negociado pelos países, procurando dar maior liberdade de ação aos escritórios nacionais de patentes e com vistas ao desenvolvimento nacional em função das realidades domésticas. VARELLA, Marcelo Dias. Políticas Públicas para a Propriedade Intelectual no Brasil. *In*: VARELLA, Marcelo Dias (org.). **Propriedade Intelectual e Desenvolvimento**. São Paulo: Lex, 2005. p. 171-232.

em domínio público, ele possa ser livremente produzido por qualquer interessado³⁸⁸.

A pluralidade ética e a positivação de amplos catálogos de direitos fazem com que o fenômeno das antinomias, que é inerente a todas as dimensões do ordenamento, torne-se especialmente comum no plano normativo³⁸⁹. Para mitigar uma antinomia, faz-se mister uma adaptação regra de justiça à realidade social até o limite ideal de um tratamento diferente para cada caso, isto porque as pessoas pertencentes à mesma categoria deverão ser tratadas da mesma forma e as de outra, de modo diverso.

A antinomia entre o direito de propriedade do inventor e o direito da assistência farmacêutica com nanomedicamentos, demonstra que as opções políticas e os valores expressados nas atuais são variados e, muitas vezes, antagônicos, o que faz com que tenham uma tendência natural de colidir.

Em um mundo cada vez mais baseado em tecnologia, as patentes tornam-se títulos disputados pelos setores público e privado, já que conferem exclusividade a seu titular para explorar seu invento. Por outro lado, o acesso a medicamentos faz parte de uma agenda internacional, e, indubitavelmente, essa agenda de saúde pública em qualquer nível da administração pública.

Considerações finais

Respondendo à pergunta problema da pesquisa, a antinomia entre o direito de propriedade do inventor e o direito da assistência farmacêutica com nanomedicamentos na União Europeia ocorre devido ao confronto entre interesses comerciais e o acesso equitativo a tratamentos médicos inovadores.

Por um lado, o direito de propriedade intelectual protege os inventores de nanomedicamentos, concedendo-lhes exclusividade sobre suas descobertas por um período determinado de tempo. Isso incentiva a inovação e o desenvolvimento de novos tratamentos médicos, contribuindo para o progresso científico e tecnológico.

³⁸⁸ CARVALHO, Patrícia Luciane de. **Patentes farmacêuticas e acesso aos medicamentos**. São Paulo: Atlas, 2007.

³⁸⁹ DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 39-46.

No entanto, essa proteção também pode criar obstáculos ao acesso dos pacientes aos medicamentos, especialmente quando os preços são excessivamente altos devido à exclusividade do direito de propriedade. Isso pode resultar em disparidades no acesso aos tratamentos, com alguns pacientes incapazes de arcar com os custos dos medicamentos patenteados.

Para lidar com essa antinomia, a União Europeia adota uma abordagem equilibrada, que busca conciliar os interesses dos inventores com a necessidade de garantir o acesso equitativo aos tratamentos médicos. Isso pode incluir medidas como a concessão de licenças compulsórias para a produção genérica de medicamentos patenteados em casos de emergência de saúde pública, bem como políticas de preços que buscam tornar os medicamentos mais acessíveis.

Além disso, a União Europeia promove a pesquisa e o desenvolvimento de medicamentos através de programas de financiamento e parcerias público-privadas, visando estimular a inovação enquanto garante que os medicamentos resultantes sejam acessíveis aos pacientes.

Portanto, a antinomia entre o direito de propriedade do inventor e o direito da assistência farmacêutica com nanomedicamentos na União Europeia é abordada por meio de políticas e regulamentações que buscam equilibrar a proteção dos direitos de propriedade intelectual com a promoção do acesso equitativo aos tratamentos médicos inovadores.

O direito ao acesso a medicamentos e o direito às patentes farmacêuticas devem ser conjugados pela ordem internacional. O intérprete deve buscar ou auxiliar a construir políticas públicas bem-organizadas e estruturadas por parte do Estado, na área de fármacos. Tornar acessível os nanomedicamentos permitirá qualidade de vida aos pacientes, pois inúmeros são os benefícios da nanotecnologia na terapêutica. As formulações nanotecnológicas apresentam diversos benefícios quando comparadas às formas farmacêuticas convencionais. Outrossim, os incentivos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento devem ser atuação melhor alinhados por meio de formação de parcerias público-privadas. A academia pode ser de grande ajuda para mitigar a antinomia estudada.

Referências

ANTUNES, Aquilino Paulo. Novamente os problemas do acesso a medicamentos em Portugal suscitados pelo Tribunal Unificado de Patentes. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; PENTINAT, Susana Borràs (coord); CAULA, Bleine Queiroz; LEITÃO, Rômulo Guilherme (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Lisboa: ICJP, 2019. p. 239-272. v. 10. Disponível em: https://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/04/e-book_DialogoAIC_vol10.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Direito sanitário e saúde pública**. Márcio Iorio Aranha (org.). Brasília: Ministério da Saúde, 2003. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/direito_san_v1.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

CAIXETA, Adrielle Veloso; BINSFELD, Pedro Canisio. **Nanomedicamentos e Nanocarreadores de Drogas para o Uso Terapêutico de Câncer**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

CARVALHO, Patrícia Luciane de. **Patentes farmacêuticas e acesso aos medicamentos**. São Paulo: Atlas, 2007.

CERQUEIRA, João Gama. **Tratado de Propriedade Industrial**. 2. ed. São Paulo: RT, 1982. v. I.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Políticas de Estado e políticas de governo: o caso da saúde pública. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, v. p. 147-166, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

EMA. **Scientific Guidelines for Multidisciplinary Nanomedicines Research and Development**. Disponível em: <https://www.ema.europa.eu/en/human-regulatory/research-development/scientific-guidelines/multidisciplinary/multidisciplinary-nanomedicines>. Acesso em: 12 maio 2024.

EUR-LEX. Comissão Europeia. **Carta dos Direitos Humanos Fundamentais**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000X1218\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000X1218(01)&from=CS). Acesso em: 12 maio 2024.

EUR-LEX. Comissão Europeia. **Pharmaceutical Strategy**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12421-Pharmaceutical-Strategy-Timely-patient-access-to-affordable-medicines>. Acesso em: 12 maio 2024.

EUR-LEX. Conselho Europeu. **Nanotecnologia**. Diretiva 2001/83/CE. Regulamento (CE) n.º 726/2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02012R0528-20220415&qid=1696163107912>. Acesso em: 12 maio 2024.

EUNON. **Os Nanomedicamentos no Mercado da EU**. Disponível em <https://euon.echa.europa.eu/pt/nanomedicines-on-the-eu-market>. Acesso em: 12 maio 2024.

FERRARO, AngeloViglianisi. Il private enforcement in italia della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea a vent'anni dalla sua proclamazione. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 25, n. 2, p. 338-353, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/16907>. Acesso em: 13 maio 2024.

FLORES, Nilton Cesar. Antagonismos da Propriedade Intelectual diante dos Direitos Humanos. *In*: KLEVENHUSEN, Renata Braga (coord.). **Temas sobre Direitos Humanos em Homenagem ao Professor Vicente Barreto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 125-136.

FROTA-PESSOA, Oswaldo. Fronteiras do Biopoder. **Revista Bioética**

v.5, n. 2, Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1997. Disponível em: https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/388. Acesso em: 12 maio 2024.

LEMOS, Ronaldo. **Propriedade Intelectual**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LAGES, Diogo de Queiroz. **Conflitos entre normas que se interceptam**. 2018. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa.

PERALTA, Pedro Diaz; BOTIJA, Fernando Gonzalez; NUNES, Claudia Ribeiro Pereira. Regulatory, legislative harmonization, and regulatory convergence processes impact the Brazilian Health Regulatory Agency on Sanitary Surveillance, ANVISA, as the International Public Policymaking system. *In*: GONÇALVES, Rubén Miranda; SILVA, Fabio Veiga da (ed.). **Estudios de Derecho Iberoamericano**, v. I, Madrid: Dykinson, 2019. p. 154-166.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MARINHO, Maria Edevalcy; FUMAGALI, Ellen de Oliveira. Nanowastes riscos para saúde humana e meio ambiente: diálogos entre o princípio da precaução e a sociedade de risco. **Revista Aracauria**, ano 17, n. 33, 2015. p. 183-209. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/issue/view/101>. Acesso em: 12 maio 2024.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MARINHO, Maria Edevalcy; FUMAGALI, Ellen de Oliveira. Nanomedicamentos e os desafios da Anvisa diante da inexistência de um marco regulatório no Brasil. **Amazon's Research and Environmental Law**, v. 3, n. 3, p. 36-51, set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.14690/2317-8442.2015v33166>. Acesso em: 12 maio 2024.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora; BERMUDEZ, Jorge Antônio Zepeda; OSÓRIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa. **Assistência farmacêutica e acesso a medicamentos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

OMS. **Lista Nacional de Medicamentos Essenciais**. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107366?locale-attribute=pt&>. Acesso em: 12 maio 2024.

PARANAGUÁ, Pedro; REIS, Renata. **Patentes e criações industriais**. Rio de Janeiro: FGV Jurídica, 2009.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

RICCI, Antônio Ferro. A contribuição da Propriedade Intelectual para a aceleração do crescimento. *In: Anais do XXVII Seminário Nacional da Propriedade Intelectual*, Rio de Janeiro: ABPI, Painel 10 - Licença Compulsória de Medicamentos e a Legalidade dos Atos Administrativos, 2007. p. 215-222.

VARELLA, Marcelo Dias. Políticas Públicas para a Propriedade Intelectual no Brasil. *In: VARELLA, Marcelo Dias (org.). Propriedade Intelectual e Desenvolvimento*. São Paulo: Lex, 2005. p. 171-232.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

El cambio climático y la migración forzada: la necesidad de repensar el contexto de los refugiados medioambientales

The climate change and forced migration: the need to rethink the context of environmental refugees

Adriano Fernandes Ferreira

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela, na Espanha (2019). Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla la Mancha na Espanha (2014). Professor Adjunto IV e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas- UFAM. Professor do Programa de Mestrado em Constitucionalismo e Direitos da Amazônia da UFAM e, em Direito Ambiental, pela UEA

Karla Ximena Cáceres Bustamante

Mestre e bolsista OEA en Derecho pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Graduação em Derecho y Ciencia Política pela Universidad Andina de Cusco (2017), especialización en Derecho Empresarial pela Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2019) e, en Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual pela Universidad Católica San Pablo (2021).

Leda Mourão Domingos

Professora da Faculdade Metropolitana de Manaus – FAMETRO. Mestre em Direito Ambiental - Universidade do Estado do Amazonas (2023). Advogada. Pós-graduação em Direito Público, com capacitação para o Ensino no Magistério Superior, pela Faculdade Damásio (2016). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), em 2013.

Resumen: Este artículo pretende analizar el concepto de refugiado medioambiental, además de destacar el escenario que viven estas víctimas. La metodología aplicada será hipotética deductiva, porque es necesario considerar más allá del conocimiento, el estudio en relación con el término, así como los cuatro aspectos de la protección internacional del ser humano. La investigación se complementará con el análisis de artículos científicos, páginas web especializadas en el tema y doctrinas relacionadas con el mismo. Se concluye que el Derecho

Internacional Humanitario, tiene como función primordial, la protección de la persona, asegurando al individuo unas condiciones mínimas de existencia, por lo que es necesario proteger la integridad de estos.

Palabras clave: cambio climático; refugiado ambiental; Derechos Humanos; Derecho Internacional; inmigración forzada.

Abstract: This article aims to analyze the concept of environmental refugee, in addition to highlighting the scenario experienced by such victims. The methodology applied will be the hypothetical deductive one, since it is necessary to consider, in addition to knowledge, the study in relation to the term, as well as the four aspects of international protection of the human being. The research will be complemented by the analysis of scientific articles, sites with the expertise of the subject and doctrines related to the theme. It is concluded that International Humanitarian Law has as its primary function the protection of the person, ensuring the individual minimum conditions of existence, hence why it is necessary to protect their integrity.

Keywords: climate changes; environmental refugee; Human Rights. International Law; forced immigration.

Introducción

Los cambios climáticos son condiciones que acompañan a nuestro planeta desde su existencia, se sabe que en un inicio, no existían condiciones de habitación de la tierra por las altas temperaturas a las que el planeta se encontraba sometido, gradualmente y en algunas ocasiones de manera abrupta, surgieron mudanzas climáticas causadas por diversos factores naturales como variaciones en los parámetros orbitales, alteraciones de la radiación solar, actividad volcánica intensa, impactos de meteoritos entre otros, sin embargo en la actualidad esas mudanzas climáticas se vienen produciendo de manera abrupta y acelerada, y el protagonista de tal desequilibrio ambiental es el propio hombre, mencionados cambios son causados principalmente por las emisiones industriales procedentes de la quema de combustibles fósiles produciendo e intensificando el conocido efecto invernadero.

Eventos climáticos extremos, como deslizamientos, inundaciones, períodos prolongados de lluvias o de sequías, descongelamiento de glaciales, tormentas intensas, huracanes y tifones nunca vistos, temperaturas elevadas o extremadamente bajas son solamente algunos de los fenómenos son los causantes de la destrucción de sociedades, ya que

muchas personas que quedaron en la indigencia encuentran la solución en trasladarse a sitios más seguros. Esos desplazamientos, a veces temporales y otras veces permanentes, empiezan por afectar la dinámica de la vida cotidiana de muchas poblaciones por el mundo acrecentando los problemas sociales económicos y políticos, esta situación genera importantes conflictos y desafíos tanto para la comunidad científica como para las sociedades y por supuesto para el Derecho.

En este sentido el gran desafío se proyecta en encontrar soluciones jurídicas y políticas sobre como caracterizar y respaldar jurídica y socialmente a las personas migrantes motivadas por causas ambientales, resaltando la falta de compromiso y abordaje sobre el tema en los debates internacionales, como también la falta de consenso sobre una nomenclatura apropiada para referirse a esos migrantes.

Los términos encontrados en la literatura especializada, entre los cuales también se encuentran aquellos defendidos por diferentes referentes de la materia, varían entre “migrante ambiental”, “migrante ambientalmente forzado”, “dislocado ambiental”, “migrante climático” y “eco migrante”.

El término “refugiado ambiental”, habitualmente, no es aceptado entre los defensores de Derecho Internacional de las Personas Refugiadas, a pesar de que en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados se refiere de forma explícita, se interpreta que dicho texto será aplicado únicamente para las personas cuyas características se adecuen a su artículo 2(1)(A), no habiendo exclusividades del uso del término “refugio” con relación a otros documentos internacionales.

El presente artículo, no obstante, utilizará el término “refugiado ambiental” para referirse a personas que fueron forzadas a abandonar sus lugares de origen, de forma temporaria o permanente, debido a una catástrofe ambiental de causa natural o antropogénica y que terminó por amenazar su calidad de vida. Comprende también que se tratan de una movilidad forzada, ya que quienes abandonan su tierra, buscan refugio frente a una situación de vulnerabilidad, sustentando el peligro al que se enfrentan por su supervivencia, además de perseguir cierta estabilidad económica y emocional. En este sentido, del mismo modo que resulta complicado encontrar el consenso universal sobre la nomenclatura utilizada tampoco es posible que conozcamos con exactitud la cantidad de “refugiados ambientales” en el mundo debido a falta de datos específicos y por el no reconocimiento de esa categoría migratoria existente.

En este contexto, a partir de las diversas concepciones que la problemática aportó a la investigación, esta se justificaría en la necesidad de repensar sobre el tratamiento jurídico a nivel regional e internacional que debe envolver a los inmigrantes por causas climáticas, de tal forma que, desde la comunidad internacional, se implemente un arquetipo adecuado y suficiente que solvete las exigencias mínimas para conceder calidad de vida digna a este grupo humano, teniendo en consideración que la motivación de loco moverse de sus territorios originales responde a un hecho de mera supervivencia, situación que los coloca en una categoría compleja y que debe evaluar los parámetros de protección que deben gozar en su calidad de refugiados ambientales, la metodología utilizada fue deductiva, en la medida en que se exploraron supuestos generales, basados en hechos sociales relevantes para la investigación y en cuerpos normativos que exploran el tema desde aspectos regionales. Este estudio también se basó en la investigación bibliográfica y documental, buscando explorar la doctrina brasileña, así como la legislación internacional, haciendo hincapié en su correlación con el tema propuesto.

Entre los aportes teóricos que puede aportar la investigación destacamos los beneficios que supone la implementación de mecanismos de protección internacional que resguarden derechos específicos de la categoría refugiados ambientales, lo que implicaría el reconocimiento de este grupo de personas dislocadas por motivos propios de inhabilitación en sus territorios de origen lo que daría abriendo el debate en torno a un reconocimiento jurídico sostenible que los coloque como sujetos de derechos con nombre propio

Llevando en consideración el recelo y la incertidumbre suscitados por el abordaje del tema, sobre todo por la falta de concordancia en las normas internacionales y vinculantes específicas sobre la protección jurídica de los “refugiados ambientales”, el objetivo principal que envuelve el presente artículo es, a través de literatura especializada y de análisis de acuerdos internacionales, desenvolver el apoyo jurídico dentro de los sistemas protegidos existentes de la protección internacional de la persona humana a través del uso de mecanismos presentes en el Derecho Internacional.

La carencia del reconocimiento de la categoría refugiado ambiental como tal, pese a la estructura doctrinaria que solventa ampliamente su reconocimiento como sujetos de derecho con un status oportuno conlleva a establecer nuevos paradigmas dentro del sistema de

reconocimiento de los derechos humanos de los refugiados, entre tanto si bien se reconoce las cuatro vertientes que sustentan la protección humana internacional de los refugiados medioambientales, otorga cierta protección jurídica a los inmigrantes, carece de una normativa específica que resguarde los derechos de este grupo humano.

Por lo tanto consideramos que nuestra investigación resulta relevante ya que el tema aborda una realidad que no es ajena a nadie en nuestro planeta, debido a las mudanzas climáticas que en la actualidad vienen siendo más recurrentes; lo que puede provocar migraciones forzadas de mayor magnitud, colocando al planeta en sí, en una situación de vulnerabilidad al no existir una herramienta jurídica suficiente que responda a las necesidades de protección jurídica para los países que sean el albergue temporal o permanente y los propios migrantes ambientales.

1 Desastres, cambios climáticos, vulnerabilidad ambiental y humana: el escenario que viven los “refugiados ambientales”

El fenómeno de la migración ambiental no es un hecho reciente, ya que podemos encontrar en diversos materiales sobre la historia de la humanidad numerosas descripciones de catástrofes naturales o enfermedades además de grandes periodos de hambre o sequía que ya obligaban a los individuos a desplazarse para asegurar la supervivencia y recuperar el cobijo que se perdía en estas situaciones.

Acontecimientos como las sequías, las inundaciones y las catástrofes naturales (terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas), las hambrunas y las epidemias, en el pasado, se veían como una "fatalidad", o un "castigo divino" y, aún hoy, en algunas culturas, esta percepción del riesgo sigue presente, especialmente en los países en desarrollo y subdesarrollados. Sin embargo, es de gran importancia señalar que la percepción del riesgo se está transformando en función de las opciones políticas no sólo del presente, sino también de años atrás. Hoy en día, el riesgo se entiende como el resultado de acciones y procesos de decisión humanos.

Hoy en día, los riesgos, los accidentes y las catástrofes ocupan un lugar destacado debido a la creciente demanda mundial de seguridad y calidad de vida que a menudo se siente en falta. Y es por ello por lo que los riesgos e incertidumbres deben ser debidamente comprendidos, previniéndolos y/o minimizándolos, lo que requiere, según Yvette

Veyret³⁹⁰, un enfoque integrado en el que dialogan las aportaciones de las ciencias naturales ("ciencias duras"), la sociología, el derecho y la economía.

En este contexto y según la definición de Ramos³⁹¹, el término "vulnerabilidad" surge como el grado en que un sistema es susceptible e incapaz de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad y los extremos climáticos, según el siguiente extracto:

A análise da vulnerabilidade é o elemento-chave que conecta mudança climática, desastres, degradação ambiental e migrações forçadas daí decorrentes e que permite visualizar, com a devida abrangência, as múltiplas dimensões das mudanças ambientais e a necessidade da cooperação global, especialmente quando Estados e regiões afetados demonstram evidente incapacidade de responder a tais mudanças por meio de medidas preventivas e posteriormente à ocorrência dos eventos.

Según datos extraídos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³⁹², el número de personas desplazadas por el cambio climático es de unos 24,9 millones en 140 países. Según ACNUR, el cambio climático es la crisis de nuestros tiempos, y para las personas en situación de vulnerabilidad, el impacto es aún más desigual en comparación con el resto de la población.

³⁹⁰ VEYRET, Yvette (org.). **Los acantilados: el hombre como agresor y víctima del medio ambiente. Traductor** Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007.

³⁹¹ RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientales: buscando reconocimiento bajo el derecho internacional**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo.

³⁹² ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). El cambio climático es la crisis de nuestro tiempo y también afecta a los refugiados. 10 dez. 2020.

Pero ¿qué es en sí un refugiado ambiental? Para el profesor egipcio Essam El-Hinnawi³⁹³, quien acuñó el término refugiado ambiental por primera vez en 1985 en una publicación para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), define esta categoría como:

Para los propósitos de este libro, los refugiados ambientales se definen como aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, debido a una marcada perturbación ambiental (natural y/o provocada por el hombre) que ha puesto en riesgo su existencia y /o afectar gravemente la calidad de sus vidas.

Otros autores como Carolina de Abreu Batista Claro³⁹⁴ consideran a los migrantes medio ambientales como “refugiados no convencionales” basando tal definición en la Convención Relativa al Estatuto de Refugiados de 1951, desde la interpretación literal de dicho documento, se establece que los requisitos para la obtención de estatus de refugiado es preciso sustentar que son víctimas de persecución por motivos de raza , religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, desconsiderando persecución en el caso concreto de la movilización por causas climáticas, sin embargo en casos específicos dicha Convención reconoce la posibilidad de alinear los intereses de los refugiados ambientales con su contenido.

Por otro lado, otra clasificación relativa a estas catástrofes son las definidas como catástrofes humanas, que son el resultado de la acción antrópica, es decir, de la acción u omisión practicada por el hombre, representada por el capitalismo desenfrenado unido al hecho de que el mundo está cada vez más globalizado, donde prevalece el desarrollo económico, muchas veces en detrimento del medio ambiente ecológicamente equilibrado y adecuado para todos los seres humanos.

³⁹³ EL-HINNAWI, E. **Refugiados ambientales**. Nairobi: UNEP, 1985. Disponible em: <https://digitallibrary.un.org/record/121267?v=pdf>. Acceso en: 23 abr. 2024.

³⁹⁴ CLARO, Carolina de Abreu Batista. **La protección de los “refugiados ambientales” en el derecho internacional**. 2015. Tesis (Doctorado) - Universidad de São Paulo, Facultad de Derecho. São Paulo.

Para Zuin, Souza e Torres³⁹⁵, os haitianos, por ejemplo, por cuestiones geográficas, políticas y económicas, el país se vio sumido en sucesivas crisis, con una de las dictaduras modernas más largas, lo que desencadenó el caos que duró hasta 2004, incluso requiriendo la intervención de las Naciones Unidas para revertir el problema.

Para Marcelino³⁹⁶, algunos ejemplos son la contaminación de los ríos, la deforestación, la rotura de presas, la construcción en zonas de preservación y otros. **Blank³⁹⁷ sublima que "el cambio climático está asociado al calentamiento global como consecuencia del aumento de la concentración de gases de efecto invernadero y también de los cambios en el uso de la tierra", destacando también que, en Brasil, a pesar de que las contribuciones a la concentración de gases de efecto invernadero son menores que en los países industrializados, la contribución debida a la quema (humo y aerosoles) es bastante elevada.**

Concretamente, en la Amazonia y el Nordeste de Brasil, se encuentran los llamados desplazados internos, que también son un grupo altamente vulnerable según su condición. Según los Principios Orientadores relativo a los Desplazados Internos da ACNUR³⁹⁸, los desplazados internos se

³⁹⁵ ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; TORRES, Sandra Aparecida Silvestre de Frias; SOUZA, Arlen José Silva de. La vulnerabilidad de los refugiados ambientales y el acceso a la justicia: haitianos en la Amazonía Occidental. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado *et al* (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al*. (org.). **Diálogo ambiental, Constitucional e Internacional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP, 2020. v. 9. p. 480-503. Disponible em: http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/04/e-book_DialogoAIC_vol9.pdf. Acceso em: 29 abr. 2023.

³⁹⁶ MARCELINO, Emerson Vieira. Desastres Naturais e Geotecnologias: conceitos básicos. 2008. **Caderno Didático nº 1**, INPE/CRS, Santa Maria, 2008. p. 2-39.

³⁹⁷ **BLANK, Dionis Mauri Pennin**. El contexto del cambio climático y sus víctimas. Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 157-172, maio/ago. 2015.

³⁹⁸ Para la aplicación de estos Principios, los desplazados internos son personas o grupos de personas que se ven forzadas u obligadas a huir o a abandonar su

diferencian de los refugiados ambientales porque, a pesar de huir o abandonar sus lugares de residencia por situaciones de violencia, catástrofes naturales y otras, no cruzan una frontera internacionalmente reconocida de un Estado; sólo hay desplazamiento dentro de su propio territorio.

En la Amazonia, el cambio climático y las catástrofes medioambientales son responsables de intensos flujos migratorios en la región. En este caso, los desplazados internos están constituidos por pueblos indígenas, ribereños y quilombolas y, en su mayoría, estos grupos se desplazan debido a los conflictos socioambientales generados por las disputas territoriales y la invasión de tierras indígenas y tradicionales por parte de las grandes empresas madereras, mineras e hidroeléctricas.

En ese sentido es importante mencionar que Brasil, uno de los países que presta más atención al tema de los refugiados, desarrollo categorías alternativas al tratamiento de estos en su territorio nacional, como la concesión de estatus de refugiados a miembros de la comunidad LGBTI. Según Rodrigues e Souza³⁹⁹:

hogar o su lugar de residencia habitual, en particular como consecuencia o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes humanas o naturales, y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida de un Estado. BATTISTELLA, Graziano. Migration and human rights: the uneasy but essential relationship. In: GUCHTENEIRE, Paul de; PÉCOUD, Antoine; CHOLEWINSKI, Ryszard. **Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrat Worker's Rights**. Cambridge: Cambridge University Press/ UNESCO, 2009. p. 46.

³⁹⁹ SOUZA, Magno Aparecido de; RODRIGUES, Dulcilene Aparecida Mapelli. Los nuevos refugiados y (debido a) su orientación sexual. En: MIRANDA, Jorge (coordinación); CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. v. 3. p. 191-205. Disponible en: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.3-Tomo-II-versa%CC%83o-brasileira.pdf>. Acceso en: 19 mayo 2023.

Brasil es uno de los países más desarrollados en términos del Estatuto de los Refugiados, pues el 22 de julio de 1997 promulgó la Ley 9.497, que definió mecanismos para la aplicabilidad del Estatuto de los Refugiados de 1951 y determinó otras medidas, como la ampliación nuevamente el concepto de refugiado, anteriormente con delimitaciones temporales y geográficas, dando así la posibilidad de otorgar la condición de refugiado a lesbianas, gays, bisexuales y transexuales que tengan fundados temores de persecución por su orientación sexual, encajando así en un determinado grupo social.

Sim embargo, a pesar que se desarrollaron categorías innovadoras en lo que respecta al tema de protección de los derechos humanos de los refugiados, aun encontramos deficiencias con respecto al tema que nos compete analizar, los refugiados medioambientales, teniendo en cuenta el escenario actual presentado, es fácil ver que la cuestión de la migración medioambiental y sus actores (víctimas) está ganando cada vez más espacio para el debate y la profundización de la crisis medioambiental global en la agenda internacional. Por lo tanto, se necesitan urgentemente mecanismos de prevención y gestión para controlar los riesgos medioambientales, por lo que la cuestión requiere respuestas inmediatas en la misma proporción en que se producen las catástrofes y/u otras causas de migración.

2 Las cuatro vertientes de la protección humana internacional: protecciones legales recientes para los “refugiados medioambientales”

La protección internacional de los derechos humanos se divide hoy en día en cuatro aspectos principales: el antiguo Derecho Internacional Humanitario, construido desde el siglo XIX; el Derecho de los Refugiados; el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional, que, aunque son sistemas autónomos de normas de Derecho Internacional Público, se interrelacionan y complementan con vistas a la protección del ser humano.

De este modo, tenemos las cuatro vertientes, a saber: el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional, que tienen un mismo objetivo común, que es promover la protección internacional de los derechos humanos.

La doctrina clásica solía tener una visión compartida de las tres primeras grandes vertientes o sistemas de protección internacional de la persona humana: las tres vertientes de protección internacional de la persona humana, formadas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Refugiados (DIR) tienen como objetivo principal la protección de los derechos de la persona humana (Cançado Trindade, 1996), ya sea desde una perspectiva integral (DIDH) o específica (DIH y DIR).

El DIDH aborda cuestiones relacionadas con la protección de todas las personas de forma indiscriminada y en todo momento, mientras que el DIH establece las normas que deben observarse en casos de conflicto armado interno o internacional y el DIR, por su parte, protege, en tiempos de paz o de guerra, a quienes tienen un temor fundado de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, es decir, los casos de migración internacional forzada.

En cuanto al primer aspecto, la ILHR, en relación con los "refugiados ambientales", les proporciona protección de forma genérica sin mencionar el tema específicamente. Se puede considerar entonces que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) los protege en todos sus artículos, especialmente en los arts. 13 y 14 relativos al derecho a migrar, emigrar y solicitar asilo.

Según los artículos 13(1) y 13(2) de la DUDH, "toda persona tiene derecho a circular y residir libremente dentro de las fronteras de un Estado" y "toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a él". Y también "toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en otros países contra la persecución" (art. 14, 1), con la salvaguarda de que "no podrá invocarse este derecho cuando la persecución esté legítimamente motivada por delitos comunes o por actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas" (art. 14, 2).

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece, en sus artículos 12(1) y 12(2), que "toda persona que

se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente y a escoger libremente su residencia en él" y que "toda persona es libre de salir de cualquier país, incluso del propio".

Sin embargo, a pesar de que el DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están dando importancia al derecho de una persona a emigrar de su país de origen o incluso dentro de él, el tema de la migración encuentra una fuerte resistencia a la normalización en el ámbito internacional, que supera los principios no indicados. La Convención de la ONU sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) sólo cuenta con 55 Estados miembros, ninguno de los cuales se considera un país de inmigración o con una economía desarrollada. Segundo Battistella⁴⁰⁰:

La Convención sobre los Trabajadores Migrantes (1990)] es el mayor de los instrumentos de la ONU, tuvo el proceso más lento entre su adopción y su entrada en vigor y tiene el menor número de Estados participantes. Esto no es una coincidencia, pero está intrínsecamente ligado a la dificultad de la comunidad internacional para abordar la migración desde una perspectiva de derechos humanos y acordar estándares para su gestión (Traducción libre).

Esta dificultad, efectiva una normalización coherente en materia de migraciones, debido en parte, a la resistencia de los países en adoptar normas jurídicas y políticas de respeto a los derechos humanos y no basadas primordialmente en la soberanía, la seguridad y los intereses nacionales como ocurre actualmente según Mármora⁴⁰¹. Por ello, Dauvergne⁴⁰² también asegura que "las leyes migratorias se han

⁴⁰⁰BATTISTELLA, Graziano. Migration and human rights: the uneasy but essential relationship. In: GUCHTENEIRE, Paul de; PÉCOUD, Antoine; CHOLEWINSKI, Ryszard. **Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrate Worker's Rights**. Cambridge: Cambridge University Press/ UNESCO, 2009. p. 47-69.

⁴⁰¹ MÁRMORA, Lelio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria: la perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília**, ano XVIII, n. 35, p. 71-92, jul./dez. 2010.

⁴⁰² DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal: what globalization means for migration and Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

convertido en el último bastión de la soberanía, la cuestión clave para disputar el núcleo de la 'nación' y del 'Estado'".

A los "refugiados ambientales" les quedan entonces las disposiciones de los tratados internacionales sobre el derecho a migrar y las relacionadas con todos los demás derechos humanos, generales o específicos, que se encuentran tanto en los tratados internacionales de alcance mundial como en los de alcance regional, así como en las costumbres internacionales y en otras formas de expresión del derecho internacional.

Surge una cuarta vertiente, a saber: Derecho Penal Internacional. El nacimiento del derecho penal internacional se produjo en el momento histórico de transición posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando se empezaron a evidenciar no sólo los crímenes de guerra, sino también la búsqueda de la sanción de los culpables como individuos.

Como se puede ver en los votos, el Prof. Cançado Trindade señala una convergencia entre las tres grandes vertientes antes mencionadas y el Derecho Penal Internacional, a partir de los siguientes puntos: la personalidad jurídica internacional del ser humano (El individuo como sujeto activo y pasivo; la participación de las víctimas en el proceso de reparación⁴⁰³); la complementariedad entre la responsabilidad internacional del Estado y del individuo y la prevención y las garantías de no repetición⁴⁰⁴; el concepto de crímenes contra la humanidad (quien comete el crimen es un ser humano tras un marco de la idea de crimen de Estado)⁴⁰⁵; La justicia reparadora en la confluencia del DIDH y el DPI (Los tribunales internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda)⁴⁰⁶.

Así pues, se trata de una cuarta rama del derecho internacional no sólo porque coloca al individuo en la posición de acusado, sino principalmente porque abre la posibilidad de que las víctimas de los crímenes que son competencia del Estatuto de Roma (crímenes de lesa

⁴⁰³ CORTE IDH. **Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo.** Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C n°. 75.

⁴⁰⁴ CORTE IDH. **Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C n° 153.

⁴⁰⁵ CORTE IDH. **Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n°. 154.

⁴⁰⁶ CORTE IDH. **Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala.** Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. Serie C n°. 105.

humanidad, genocidio, crímenes de guerra y crímenes de agresión) participen en el proceso y reclamen reparaciones al autor de estos crímenes

3 Propuestas para una readaptación del marco jurídico internacional

Dados los obstáculos encontrados en la aplicación de los instrumentos internacionales existentes sobre migrantes climáticos, se creó una convención para protegerlos explícitamente. Podemos citar como ejemplo, la Convención propuesta por la Universidad de Lomoge, cuyo objetivo principal es regular y proteger la migración forzosa por motivos medioambientales y la “*Convention for Persons Displaced by Climate Change*”, fomentada por el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad del Oeste de Australia, que tiene objetivos similares al anterior. No obstante, estas propuestas teóricas no poseen el apoyo político necesario para que de facto se valore.

Por lo tanto, una opción concreta para que exista una eficiente interrelación entre la protección de la migración ambiental y, de forma más específica, de los migrantes surgidos debido el cambio climático, se trata del reconocimiento de un nuevo Protocolo a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), denominado “*Protocol on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees*” (*Climate Refugee Protocol*)” (Biermann y Boas)⁴⁰⁷.

Sin embargo, el principal problema de esta propuesta es determinar la conexión de causalidad entre la desolación ambiental por causas climáticas y la migración forzada. Resulta, también importante comentar que esa Convención solo defendería los derechos de un grupo específico de migrantes ambientales, es decir, los climáticos, ignorando la situación de quienes migran por otras causas y, por supuesto, también debido a otras formas de degradación ambiental.

Sin embargo, mismo con los inúmeros refrenamientos de un compromiso para que haya una eficiente y segura protección al migrante climático por parte de un país de acogida y la inexistencia de reconocimiento de un derecho humano al medio ambiente sano, la

⁴⁰⁷ BIERMANN, F.; BOAS, I. (2010). The Case of Protecting Climate Refugees. En F. Biermann, P. Pattberg y F. Zell (ed.). **Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 255-269.

disciplina de los derechos humanos terminó por expandir las responsabilidades de protección de los países más allá de la categoría de “refugiado”, en la medida que las alteraciones climáticas, origen del movimiento forzado, pueden acometer sobre una serie de derechos humanos.

En ese punto del artículo, se hace necesario referirnos al derecho a la vida, derecho a la alimentación adecuada y a no padecer de hambre, el derecho al agua potable y al disfrute del más alto nivel de la salud y aún al derecho a una vivienda adecuada (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966⁴⁰⁸). El amparo más significativo e irrecurrible de quienes migran por ocasión de desastres ambientales recae en la admisión inescrutable de los derechos humanos inherentes a toda toda persona, indistintamente de su situación jurídica, cuyo fundamento son el respeto y protección de la dignidad humana en su esfera más amplia. Dicho esto, la asistencia prestada debe asegurar las necesidades primigenias de estos grupos de migrantes, en consonancia a los principios elementales de la declaración universal de los derechos humanos con énfasis en los principios rectores de no discriminación, participación y empoderamiento.

Atento a los nuevos desafíos que demanda la globalización sobre el mínimo de respeto a la dignidad humana, especialmente relativo a la movilización obligatoria de poblaciones vulnerables afectadas por el cambio climático y alteraciones en el medio ambiente, el derecho internacional legitima la idea de una protección complementaria a la prevista por la Convención de Ginebra y a cualquier otra propuesta alternativa. Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, propugna que los estados reconozcan como norma suprema los derechos civiles y políticos de “todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción, sin distinción” (artículo 2). Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966 también, preserva los derechos sociales, económicos y culturales de todas las personas sin discriminación. Deduciendo de este modo que ambos pactos garantizan la aplicabilidad de los derechos fundamentales de los migrantes.

⁴⁰⁸ PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Teniendo en cuenta que ya existe un sistema arquitectado con respecto de la salvaguarda jurídica de migrantes, encontrar una solución a los desafíos impuestos por la degradación ambiental que viene incidiendo en los últimos años, resulta menos complicada ya que los ordenamientos jurídicos existentes pueden optar por la adaptarse, es decir alinear sus parámetros iniciales con las necesidades que exige nuestra nueva realidad como el respeto al derecho a la tierra, a un ambiente saludable y al acceso a los recursos esenciales, como derechos humanos universales, como lo estableció el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 08 de octubre de 2021⁴⁰⁹.

Sin embargo, la migración ambiental, debido a la insuficiencia normativa existente todavía se constituye como un foco de abusos y violación anticipada de derechos. Esta situación permite al Derecho Internacional observar las obligaciones de protección de los países más allá de las categorías impuestas como de “refugiado”, incluyendo a las personas en riesgo de privación deliberada de la vida, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Este concepto en el Derecho internacional se conoce como “protección complementaria”, porque pormenoriza la protección basada en los derechos humanos que es complementaria a la prevista por la Convención sobre los Refugiados de 1951. En esta coyuntura, en relación con los refugiados ambientales y los desplazados internos, es importante mencionar la Iniciativa Nansen, a través de la Conferencia Nansen sobre el Cambio Climático y el Desplazamiento Humano en el Siglo XXI, celebrada en Oslo, Noruega, que dio lugar a recomendaciones y 10 principios⁴¹⁰, entre ellos tenemos abajo los 5 (cinco) primeros principios:

Las respuestas al desplazamiento relacionado con el clima y el medio ambiente deben basarse en conocimientos adecuados y guiarse por los principios fundamentales de humanidad, dignidad humana, derechos humanos y cooperación internacional. (Principio I)

⁴⁰⁹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS [ACNUDH]. About the Universal Declaration of Human Rights Translation Project. ONU: Geneva, 2019.

⁴¹⁰ CONFERÊNCIA DE NANSEN SOBRE A MUDANÇA CLIMÁTICA E DESLOCAMENTO HUMANO NO SÉCULO XXI.

Los Estados tienen el deber primordial de proteger a sus poblaciones y prestar especial atención a las necesidades especiales de las personas más vulnerables y más afectadas por el cambio climático y otros peligros ambientales, incluidos los desplazados, las comunidades de acogida y las personas en riesgo de desplazamiento. El desarrollo de legislación, políticas e instituciones, así como la inversión de recursos adecuados, son claves en este sentido. (Principio II)

Se necesita el liderazgo y el compromiso de los gobiernos y las comunidades locales, los civiles, la sociedad y el sector privado para abordar de manera efectiva los desafíos que plantea el cambio climático, incluidos los relacionados con la movilidad humana. (Principio III)

Cuando la capacidad nacional es limitada, las estructuras regionales y la cooperación internacional deben apoyar la acción a nivel nacional y contribuir a desarrollar la capacidad nacional, respaldar los planes de desarrollo, prevenir el desplazamiento, ayudar y proteger a las personas y comunidades afectadas por dicho desplazamiento y encontrar soluciones duraderas. (Principio IV)

La prevención y la resiliencia deben fortalecerse aún más en todos los niveles, en particular a través de Recursos. Los actores internacionales, regionales y locales comparten la responsabilidad de implementar los principios consagrados en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Desarrollo de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. (Principio V)

Más adelante, encontramos los llamados Principios Peninsulares sobre el Desplazamiento Climático entre Estados redactados el 18 de agosto de 2013⁴¹¹ con un enfoque en el desplazamiento humano causado

⁴¹¹ LOS PRINCIPIOS DE PENÍNSULA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO DENTRO DE LOS ESTADOS, 18 de agosto de 2013.

por el cambio y la variabilidad del clima. Hay un total de 16 principios, entre los cuales, es importante que los Estados y la comunidad cumplan con sus obligaciones en virtud del derecho internacional para prevenir y evitar las condiciones que causan el desplazamiento climático (Principio 5) y proporcionar asistencia para la adaptación, la protección y otras medidas, garantizando la protección contra el desplazamiento climático (Principio 6).

Como puede verse, estas propuestas tienen un objetivo común, que es encontrar respuestas a una realidad internacional extremadamente compleja, creciente y preocupante. Sin embargo, son verdaderos instrumentos generales para contribuir a la protección internacional de los derechos de la persona.

Con todo aun encontramos dificultades para encajar las expresiones “refugiados ambientales” y “desplazados internos ambientales” dentro de la disciplina del Derecho internacional vigente, desconociendo la categoría de migrantes ambientales con fines de protección y asistencia. Resulta tedioso entender que tampoco la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados no ostente un mandato de índole ambiental, así como la falta de protección a esa nueva categoría de personas ni en los procesos de restauración ecológica, que evidencia la Convención sobre Mudanza Climática, podemos inferir que tales carencias revelan las limitaciones para lidiar con los nuevos desafíos jurídicos provenientes del reconocimiento de una nueva categoría de refugiados.

Desde esta perspectiva, es notorio el reconocimiento legal de una categoría de "refugiados ambientales", ya que sólo el reconocimiento de esta categoría por el Derecho Internacional generaría una legislación protectora para ellos a nivel regional y local.

Anjos y Mota⁴¹² tienen razón al afirmar que no se puede dejar de reconocer que la existencia de un vacío normativo genera una falta de organización y apoyo a las personas que son víctimas de los desastres ambientales y que, por lo tanto, son las más pobres y vulnerables. Así, con la existencia de un estatuto mundial que los reconozca, los "refugiados ambientales" tendrán perspectivas de obtener ayuda humanitaria para reparar la situación de desorden jurídico, económico y

⁴¹² ANJOS, Brenda Reis dos; MOTA, Maria Nazareth da Penha Vasques. Refugiados ambientales: una clase innovadora de individuos en la esfera jurídica internacional. In: XXIII Encuentro Nacional Conepedi, 2014.

social en la que se encuentran como consecuencia de la degradación ambiental global⁴¹³.

Consideraciones finales

Como se ha demostrado en la primera parte del documento, se puede deducir que los refugiados medioambientales son personas que se ven obligadas a abandonar sus lugares de origen o costumbre, en busca de un Estado que les acoja y brinde una solvente calidad de vida en vista de, los acontecimientos provocados por los desastres medioambientales.

En definitiva, se trata de un tema poco explorado pero que se viene suscitando desde hace mucho tiempo, ya que la protección jurídica que este grupo específico de personas que están a merced de las catástrofes, ya sean naturales o resultantes de la acción humana, resulta todavía incipiente, por lo tanto, se plantea la integración de la categoría refugiado climático como una categoría complementaria por parte de la comunidad internacional que goce de una adecuada regulación en la creación de su estatus final.

Además, está claro que, como se ha demostrado, el número de personas que se desplazan de sus territorios debido al cambio climático al que están expuestos es relevante y está en constante crecimiento, alcanzando índices globales alarmantes. Por lo tanto, existe una clara necesidad de adoptar una convención internacional específica, una norma jurídica global que proteja los intereses de esta nueva categoría de personas llamada refugiados medioambientales.

Por lo tanto, en vista de la discusión aquí discutida, tenemos una clara necesidad de adoptar una convención internacional específica, una norma legal global que proteja los intereses de esta nueva categoría de personas llamadas refugiados ambientales. Por ello, urge el reconocimiento legal de una categoría de “refugiados ambientales”, ya que sólo el reconocimiento de esta categoría por el Derecho Internacional generaría una legislación protectora para ellos a nivel regional y local.

⁴¹³BATES, Diane C. ¿Refugiados ambientales? Clasificación de las migraciones humanas por cambio ambiental. *Población y Medio Ambiente*, v. 23, n. 5, may, 2002, p. 465-477. Disponible en: <https://gambusia.zo.ncsu.edu/readings/Bates2002PopEnv.pdf>. Acceso en: 16 mayo 2024.

En este contexto, la comunidad internacional, el gobierno local y la sociedad son responsables de la protección y la asistencia que debe ofrecerse a estas personas. Además, es bien sabido que el Derecho Internacional y el Derecho Humanitario tienen el deber de proteger el bienestar, la calidad de vida y las condiciones mínimas de existencia de la persona humana, que siempre debe intentar cumplir su papel en la búsqueda de la construcción de una sociedad mejor y menos desigual.

Referencias

ACNUDH. (2018). **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families**. Status of Ratification. Disponible en: <http://indicators.ohchr.org/>. Acceso en: 16 mayo 2024.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). **El cambio climático es la crisis de nuestro tiempo y también afecta a los refugiados**. 10 dez. 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/mudanca-climatica-e-crise-de-nosso-tempo-e-impacta-tambem-os>. Acceso en: 16 abr. 2024.

ANJOS, Brenda Reis dos; MOTA, Maria Nazareth da Penha Vasques. Refugiados ambientales: una clase innovadora de individuos en la esfera jurídica internacional. *In: XXIII Encontro Nacional do Conpedi*, 2014. Disponible en: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6ee6d45b879fa474>. Acceso en: 17 abr. 2024.

BATES, Diane C. ¿Refugiados ambientales? Clasificación de las migraciones humanas por cambio ambiental. *Población y Medio Ambiente*, v. 23, n. 5, may, 2002, p. 465-477. Disponible en: <https://gambusia.zo.ncsu.edu/readings/Bates2002PopEnv.pdf>. Acceso en: 16 mayo 2024.

BATTISTELLA, Graziano. Migration and human rights: the uneasy but essential relationship. *In: GUCHTENEIRE, Paul de; PÉCOUD, Antoine; CHOLEWINSKI, Ryszard. Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Worker's Rights*. Cambridge: Cambridge University Press/ UNESCO, 2009, p. 47-69.

BIERMANN, F.; BOAS, I. (2010). The Case of Protecting Climate Refugees. En F. Biermann, P. Pattberg y F. Zell (eds.), *Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation* (pp. 255–269). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139107150.02>. Acceso en: 16 mayo 2022.

BLANK, Dionis Mauri Pennin. **El contexto del cambio climático y sus víctimas**. Mercator, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 157-172, maio/ago. 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.4215/RM2015.1402.0010>. Acceso en: 16 mayo 2024.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **La protección de los “refugiados ambientales” en el derecho internacional**. 2015. Tese (Doutorado) - Universidad de São Paulo – Facultad de Direito, São Paulo. Disponible en: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/publico/TeseCarolinadeAbreuBatista_Claro.pdf. Acceso en: 20 mayo 2024.

CMNUCC. Protocolo a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/convencion-marco-naciones-unidas-cambio-climatico>. Acceso en: 15 mayo 2022.

CONFERÊNCIA de Nansen sobre a mudança climática e Deslocamento Humano no Século XXI. Disponible en: <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>. Acceso en: 18 mayo 2022.

CORTE IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de Marzo de 2001. Série C Nº. 75. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf. Acceso en: 18 mayo 2023.

CORTE IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf. Acceso en: 18 mayo 2022.

CORTE IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N.º. 154. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acceso en: 18 abr. 2023.

CORTE IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. Serie C N.º. 105. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_105_esp.pdf. Acceso en: 18 abr. 2023.

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> . Acceso en: 19 mayo 2022.

DAUVERGNE, Catherine. **Making people illegal**: what globalization means for migration and Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DECLARACIÓN de Cartagena sobre Refugiados. Disponible en: <https://www.acnur.org/es/5b076ef14.pdf>. Acceso en: 19 abr. 2023.

DIDH: DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law> Acceso en: 17 abr. 2023.

DIR: DERECHO INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS. Disponible en <https://www.un.org/es/global-issues/refugees> . Acceso en: 19 abr. 2023.

EL-HINNAWI, E. **Refugiados ambientales**. Nairobi: UNEP, 1985. Disponible em: <https://digitallibrary.un.org/record/121267?v=pdf>. Acceso en: 23 abr. 2024.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES – IFRC. IFRC policy on migration: the 10 migration principles. Geneva: ICRC, s/d., 4 fls.

LOS PRINCIPIOS DE PENÍNSULA SOBRE EL DESPLAZAMIENTO CLIMÁTICO DENTRO DE LOS ESTADOS, 18 de agosto de 2013, Disponible en: <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>. Acceso en: 24 abr. 2024.

MARCELINO, Emerson Vieira. Desastres Naturales y Geotecnologías: conceptos básicos. 2008. **Caderno Didático n° 1**, INPE/CRS, Santa Maria, 2008. p. 2-39. Disponible en: <http://mtc-m16c.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/mtc-m18@80/2008/07.02.16.22/doc/publicacao.pdf>. Acceso en: 24 abr. 2023.

MÁRMORA, Lelio. Modelos de Gobernabilidad Migratoria: la perspectiva política en América del Sur. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, ano XVIII, n. 35, p. 71-92, jul./dez. 2010. Disponible en: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/229/212>. Acceso en: 24 abr. 2024.

OCHA: OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. Annual Report 2010. Geneva: UN, 2011. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal de Direitos Humanos. Paris, 10 de dezembro de 1948. Disponible en: <https://www.unocha.org/> Acceso en: 20 abr. 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/universal-declaration-of-human-right> Acceso en: 20 mayo 2022

PACTO Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. Acceso en: 14 abr. 2023.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientales: buscando reconocimiento bajo el derecho internacional. 2011. Tesis (Doctorado en Derecho) – Universidad de São Paulo**. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf. Acceso en: 16 abr. 2023.

SOUZA, Magno Aparecido de; RODRIGUES, Dulcilene Aparecida Mapelli. Los nuevos refugiados y (debido a) su orientación sexual. En: MIRANDA, Jorge (coordinación); CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). *Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional*. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. v. 3. p. 191-205. Disponible en: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%811ogo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.3-Tomo-II-versa%CC%83o-brasileira.pdf>. Acceso en: 19 mayo 2023.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol**, September 2011. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4ec4a7f02.html>. Acceso en: 13 mayo 2023.

VEYRET, Yvette (org.). **Los acantilados: el hombre como agresor y víctima del medio ambiente**. Traductor Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; TORRES, Sandra Aparecida Silvestre de Frias; SOUZA, Arlen José Silva de. La vulnerabilidad de los refugiados ambientales y el acceso a la justicia: haitianos en la Amazonía Occidental. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado *et al* (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz *et al*. (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas – ICJP, 2020. v. 9. p. 480-503. Disponible em: http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/04/e-book_DialogoAIC_vol9.pdf. Acceso em: 29 abr. 2023.

A atuação do Estado brasileiro e a integração do refugiado: o projeto para uma cidadania cosmopolita

The role of the brazilian state and refugee integration: the
project for a cosmopolitan citizenship

Susana de Miranda Pires

Mestranda no Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás. Advogada inscrita nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Goiás. Graduada em Direito na Escola Superior Associada de Goiânia-ESUP. Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, cadastrado no CNPQ e certificado pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), na linha de pesquisa Direitos Humanos, Estado e Cidadania. E-mail: susanademiranda.pires@gmail.com.

Carolina Sores Hissa

Doutoranda em Direitos Humanos na Universidade Federal de Goiás-UFG. Doutorado Sanduíche no Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX na Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (2012). Pesquisadora CNPQ no grupo de pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional Internacional - linha Direito Internacional dos Direitos Humanos, Estado Democrático de Direito e Cidadania, Gênero e Minorias vinculado à Universidade de Fortaleza. E-mail: carolshissaacademico@gmail.com.

Resumo: Este trabalho pretende aprofundar os estudos da integração social dos refugiados no Brasil e identificar quais iniciativas o Estado deve desenvolver para possibilitar a construção de uma cidadania cosmopolita para o refugiado no Brasil. Para isso é preciso apresentar o conceito de direito cosmopolita proposto por Kant, cidadania social de Marshall e a cidadania cosmopolita de Adela Cortina e observar a temática do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro. É uma pesquisa básica, estratégica (finalidade) e descritiva com abordagem qualitativa (objeto). O método utilizado é o dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Verifica-se que existe um “vazio” na legislação nacional dificultando a realização dos projetos de integração, prejudicando o efetivo exercício de direitos por parte do refugiado,

como também impede que este se sinta pertencente à comunidade em que está inserido. Assim, impossibilita a concretização do ideal de cidadania cosmopolita para o refugiado no Brasil.

Palavras-chave: refúgio; cidadania cosmopolita; integração; Estado.

Abstract: This work intends to deepen the studies of the social integration of refugees in Brazil and identify initiatives the State should develop to enable the construction of cosmopolitan citizenship for the refugee in Brazil. For this, it is necessary to present the concept of cosmopolitan law proposed by Kant, Marshall's social citizenship and Adela Cortina's cosmopolitan citizenship and observe the theme of refuge in the Brazilian legal system. It is a basic strategic (purpose), descriptive research with a qualitative approach (object). Method is deductive, through bibliographic and documentary research. Appears that there is a "void" in the national legislation, making it difficult to carry out integration projects, harming the effective exercise of rights by the refugee and preventing him from feeling that he belongs to the community in which he is inserted. Thus, it makes it impossible to achieve the ideal of cosmopolitan citizenship for the refugee in Brazil.

Keywords: refuge; cosmopolitan citizenship; integration; State.

Introdução

Em 2021 completou-se 70 anos desde a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), e a cada ano o número de pessoas que estão em situação de deslocamento forçado aumenta. A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) publicou o Relatório Global Trends no qual relatou que até o final de 2020, 82,4 milhões de pessoas estavam em situação de deslocamento forçado, das quais 26,4 milhões são refugiados⁴¹⁴.

No contexto brasileiro o número de pessoas que solicitam o reconhecimento da condição de refugiado também aumenta a cada ano, totalizando 265.729 pessoas entre os anos de 2011-2020, conforme dados do Relatório Refúgio em Números – 6ª edição, publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em cooperação com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)⁴¹⁵.

⁴¹⁴ THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). Global Trends in Forced Displacement-2020. UNHCR, 18 jun. 2021.

⁴¹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e

O Brasil possui instrumentos normativos que abordam a temática do refúgio, dentre os quais se destacam a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/1997, esta última garantiu ao Brasil reconhecimento por ter sido o primeiro país na América do Sul a formular uma norma interna específica para o tema do refúgio, além de ser um dos primeiros a adotar a concepção ampliada de refugiado⁴¹⁶.

Ela também propõe em seu título VII a possibilidade de adotar três soluções duráveis sendo elas a repatriação dos refugiados aos seus países de origem (artigo 42), a integração local no país em que foram acolhidos (artigos 43 e 44) e o reassentamento em um terceiro país (artigos 45 e 46). Para a implementação de tais medidas deve-se valer da estrutura tripartite na qual estão o Estado, a ACNUR e a sociedade civil.

A pesquisa buscou se concentrar na questão da integração do refugiado no país de acolhida, neste caso, o Brasil, e para tanto assumindo a cidadania cosmopolita, defendida por Adela Cortina, como um ideal possível de ser alcançado a partir de ações desenvolvidas pelo Estado. Nesse contexto indaga-se: Como o Estado brasileiro deve atuar para que a cidadania do refugiado se aproxime da concepção de cidadania cosmopolita?

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é identificar quais iniciativas o Estado brasileiro deve desenvolver para que seja possível que a cidadania do refugiado no Brasil se aproxime do que se entende por uma cidadania cosmopolita.

Para isso o trabalho se divide em três seções, a primeira responsável por apresentar a concepção de cidadania cosmopolita desenvolvida por Adela Cortina, e outros conceitos chave para essa teoria, como o direito cosmopolita de Kant e a cidadania social de Thomas H. Marshall. Em seguida será feito um estudo sobre a temática do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro, utilizando-se a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/1997.

A última seção irá apresentar uma iniciativa de integração local informando quem são os responsáveis por elaborá-la, quais as áreas de

Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

⁴¹⁶ FALANGOLA, Renata de Farias. **O direito internacional dos refugiados e os ordenamentos jurídicos brasileiro e português: uma análise da efetividade da proteção.** 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. 169 p.

atuação e público alvo, em seguida contextualizar quais serão as possíveis ações a serem projetadas pelo Estado brasileiro objetivando alcançar o ideal da cidadania cosmopolita para o refugiado no Brasil.

A pesquisa é classificada quanto à sua finalidade como básica estratégica voltada para o estudo da cidadania do refugiado no Brasil, buscando traçar as iniciativas do Estado brasileiro que possibilitem que ela se aproxime da concepção de cidadania cosmopolita. Quanto ao seu objetivo é uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa.

Utilizou-se do método dedutivo, e de pesquisa bibliográfica e documental, tendo por base livros e artigos que abordam tanto a temática da cidadania, como também o refúgio, além de relatórios como o Global Trends publicado pela ACNUR e Refúgio em números 6ª edição do Ministério da Justiça e Segurança Pública em parceria com a OBMigra, e normas como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena de 1984, a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/1997. Dentro da temática da cidadania utilizou-se de obras como “Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania” escrito por Adela Cortina, “Cidadania, Classe social e Status” de Thomas H. Marshall.

Ao final desta pesquisa o objetivo geral e específicos foram alcançados, no entanto o problema foi parcialmente resolvido pela hipótese, pois o necessário para efetivar o projeto de uma cidadania cosmopolita para o refugiado no Brasil é o Estado assumir o seu papel de garantidor dos mínimos de justiça, e a partir daí a pessoa terá autonomia para exercer a sua cidadania em todas as suas facetas (social, econômica, política, civil e cultural) e conseqüentemente a cosmopolita. Contudo, um dos obstáculos para a implementação desse projeto é a lacuna presente na norma quanto à organização, funcionamento e orçamento das iniciativas de integração.

1 A cidadania cosmopolita

O presente capítulo visa explorar a concepção de cidadania cosmopolita delineada por Adela Cortina em sua obra “Cidadãos do Mundo”. Cortina se propõe-se a examinar diversas noções de cidadania para então apresentar um conceito que seja universalista e capaz de abordar os problemas do conceito atual de cidadania. Para a autora, é essencial buscar formas que satisfaçam o desejo inerente do ser humano

de ser formar e pertencer a uma comunidade, desejo este mais fundamental e sólido do que as relações baseadas em nacionalidade ou etnia⁴¹⁷.

Essa busca por uma nova teoria é fundamentada na noção de justiça e na distribuição equitativa dos bens sociais, denominados por Adela como “bens da Terra”. Esses bens abrangem uma variedade de tipos, desde recursos materiais até aspectos imateriais, como a educação, alimentação, carinho, cultura, vestuário e até mesmo a graça divina⁴¹⁸.

Outro aspecto a ser considerado é o processo de globalização econômica e a consequente transformação do mundo em uma “Aldeia Global”. Este processo ressalta a necessidade de se abordar problemas e soluções dentro do contexto global, não deixando-se levar por crenças e atitudes catastróficas, além de não se utilizar dessas questões para benefício próprio ou de grupos específicos. Nesse sentido, a resposta deve ser o avanço de uma ética universalista, como discorre Adela “Brigar por uma globalização ética, pela mundialização da solidariedade e da justiça (...)”⁴¹⁹. Além disso, é importante buscar o diálogo entre as culturas, sem a pretensão de superioridade de uma sobre as outras.

O capítulo será construído em três seções, começando pela evolução do conceito de cosmopolitismo desde a antiguidade com os filósofos cínicos até a formulação do direito cosmopolita de Kant. Em seguida, a segunda seção irá apresentar a teoria da cidadania social do sociólogo Thomas H. Marshall buscando entender o contexto em que ela se desenvolveu e seus três elementos, tendo em vista que conforme Cortina, é “*conditio sine qua non*” para a elaboração de uma cidadania cosmopolita. A terceira seção buscará elucidar o conceito de cidadania cosmopolita.

1.1 O direito cosmopolita de Kant

Estima-se que o primeiro esboço de uma ideia cosmopolita teve origem no antigo Egito, 1526 a.C., com Anhanaton, o qual afirmava que

⁴¹⁷ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 207.

⁴¹⁸ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

⁴¹⁹ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 207.

existia entre os indivíduos de uma comunidade deveres morais uns para com os outros⁴²⁰.

No entanto, o marco originário do cosmopolitismo remete aos filósofos gregos do cinismo, o pensamento de Diógenes defendia o tratamento igualitário entre as pessoas, considerando que todos fazem parte da mesma comunidade humana, não sendo necessário para tanto as alianças baseadas em questões políticas particulares ou ao lugar de nascença, o ser humano não seria, portanto, um cidadão de uma cidade, mas sim um “cidadão do mundo”⁴²¹.

A igualdade admitida por Diógenes se restringia ao tratamento político perante o visitante/estrangeiro não chegando à visão de um direito cosmopolita nem mesmo à universalidade de direitos humanos, o que foi ser defendido muito depois.

Após receber influência dos cínicos, foi a vez dos estoicos romanos desenvolverem a sua concepção de cosmopolitismo, na qual o elemento unificador da comunidade humana é a capacidade de pensar, a razão, que possibilita ao homem um agir moral, o mundo poderia ser classificado como uma cidade-Estado. Nesse sentido, é possível identificar no cosmopolitismo dos estoicos romanos três princípios⁴²².

O primeiro é que os seres humanos formam uma comunidade, tendo em consideração que são da mesma espécie. Segundo é a possibilidade do homem de pensar racionalmente e de se comunicar é o elo que une esta comunidade, e esta capacidade é o que torna possível a formulação de ideias e valores universais de respeito e igualdade. Já o último princípio faz menção a uma lei universal natural, fruto do

⁴²⁰ CITTADINO, Gisele Guimarães; DUTRA, Deo Campos. Cosmopolitismo jurídico: pretensões e posições na interseção entre filosofia política e direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 145-159, jan. /jun. 2013.

⁴²¹ CITTADINO, Gisele Guimarães; DUTRA, Deo Campos. Cosmopolitismo jurídico: pretensões e posições na interseção entre filosofia política e direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 145-159, jan. /jun. 2013.

⁴²² CITTADINO, Gisele Guimarães; DUTRA, Deo Campos. Cosmopolitismo jurídico: pretensões e posições na interseção entre filosofia política e direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 145-159, jan. /jun. 2013.

propósito unificador dos homens e da harmonia entre a razão humana, a natureza e a lei universal⁴²³.

Kant, influenciado pelas ideias acima, buscou inseri-las no contexto do Direito, como um terceiro elemento do direito público. Para ele o direito poderia ser dividido em três, todos distintos, porém conectados. O primeiro consiste no direito interno, nas leis domésticas, as quais deveriam estar em conformidade com uma constituição republicana. O segundo é o direito presente nas relações entre os Estados, simbolizado pelos tratados internacionais. O terceiro é a sua grande inovação, o direito cosmopolita⁴²⁴.

Na obra “Para a paz perpétua”, Kant ao escrever sobre o direito cosmopolita o traz conexo à ideia de hospitalidade universal, a qual impõe limites a esse direito. Defende que todas as pessoas têm direito ao solo, assim sendo o estrangeiro não deveria ser tratado com hostilidade. Para Kant é imprescindível que se construa uma relação de respeito mútuo entre o visitante e o Estado visitado, na qual o indivíduo é tratado com cordialidade e em troca age conforme as regras daquele lugar⁴²⁵.

1.2 A cidadania social de Marshall

O próximo conceito a ser apresentado é o da cidadania social do sociólogo Thomas H. Marshall, e que é considerado por Adela Cortina um dos primeiros passos para que seja possível construir uma cidadania cosmopolita.

A cidadania de Marshall possui três elementos: o civil, o político e o social. O trecho a seguir foi retirado do livro *Cidadania, Classe social e status* onde Marshall esmiúça os elementos de sua teoria da cidadania social tornando mais fácil identificar as diferenças entre a sua teoria e a ideia das três dimensões de direitos humanos.

⁴²³ CITTADINO, Gisele Guimarães; DUTRA, Deo Campos. Cosmopolitismo jurídico: pretensões e posições na interseção entre filosofia política e direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 145-159, jan. /jun. 2013. Acesso em: 15 maio 2024.

⁴²⁴ CITTADINO, Gisele Guimarães; DUTRA, Deo Campos. Cosmopolitismo jurídico: pretensões e posições na interseção entre filosofia política e direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 145-159, jan. /jun. 2013. Acesso em: 15 maio 2024.

⁴²⁵ KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**. Tradução Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça. Este último difere dos outros -porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente-, associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais⁴²⁶.

Adela Cortina em seu livro “Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania” faz uma análise da cidadania social de Marshall e como ela foi implantada pelos chamados Estados de bem-estar. Reconhece a importância que eles tiveram para a difusão das ideias de Marshall mas, apresenta também as falhas e deficiências desse modelo, nesse trabalho vale destacar o paternalismo e a dependência do cidadão.

Segundo a filósofa, o Estado do bem-estar se transmutou em um megaestado, assumindo com seus cidadãos uma relação paternalista na qual enxerga o indivíduo como um ser incapaz de agir racionalmente, dependente da imposição de medidas estatais que lhes proteja de danos ou que os garanta acesso a um bem-estar. A partir da perpetuação desse paternalismo o cidadão adota um posicionamento passivo, tornando-se um mero “consumidor” dos bens sociais ofertados pelo Estado.

⁴²⁶ MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

A cidadania social de Thomas H. Marshall acaba por confinar a pessoa somente à ideia da cidadania social, porém o custo para garantir a todos o acesso aos bens sociais é demasiado grande para que o Estado consiga cumprir com o seu papel (além do interesse dos que estão no poder de atender somente as demandas que podem lhe trazer benefícios como voto nas eleições seguintes), mas não há mudança pois a população não vê em si a capacidade de agir, seja para buscar os próprios interesses ou para cobrar um posicionamento diferente de seus governantes.

1.3 A cidadania cosmopolita de Adela Cortina

A globalização transformou as relações pessoais, a cada dia se torna possível estabelecer conexões com pessoas dos mais diversos lugares, o crescimento e desenvolvimento tecnológico propiciou uma maior liberdade para além dos “muros” dos Estados. Contudo, com isso também vieram os conflitos, o descuido com o meio ambiente e responsabilidade de cada para com os sofrimentos da humanidade.

A partir desse cenário percebe-se a importância de elaborar um conceito de cidadania capaz de atender às necessidades de uma comunidade global interligada. A teoria da cidadania cosmopolita projetada por Adela Cortina vem para preencher essa lacuna, voltada para “um mundo em que todas as pessoas se saibam e se sintam cidadãs”⁴²⁷.

A filósofa afirma em seu livro ‘Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania’ que já existe na sociedade um cosmopolitismo latente possível de ser identificado na busca pelo “reconhecimento dos direitos aos refugiados, na denúncia de crimes contra a humanidade, na necessidade de um direito internacional, nos organismos internacionais e, sobretudo, na solidariedade de uma sociedade civil, capaz de transpor todas as fronteiras”⁴²⁸.

Pensando no ordenamento jurídico brasileiro, tem-se como exemplo desse ideal cosmopolita latente o disposto no caput do artigo 5º da Constituição Federal ao garantir tanto aos brasileiros quanto aos

⁴²⁷ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

⁴²⁸ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

estrangeiros residentes no país “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”⁴²⁹.

Para melhor compreensão do ideal de cidadania cosmopolita é fundamental versar sobre três pontos fundamentais: as diversas faces da cidadania, o Estado Social de Justiça e os mínimos de justiça e a autonomia do cidadão.

A construção de um projeto cosmopolita nessa teoria se dá pela unificação de 5 facetas distintas de cidadania que se complementam: a social, a política, a civil, a econômica e a cultural.

O segundo tópico a ser elucidado é o papel do Estado perante os seus cidadãos, neste caso é responsabilidade do Estado Social de Justiça atender às necessidades básicas do ser humano por meio da distribuição de determinados bens sociais que constituem o mínimo de justiça, para que a pessoa possa por si buscar o seu padrão de “bem-estar” para em seguida expandir à sua comunidade, até que atinja toda a humanidade. Estes mínimos são: renda básica, moradia digna, trabalho, assistência à saúde, educação, apoio em períodos de vulnerabilidade e os bens públicos que não podem ser individualizados⁴³⁰.

A partir daí têm-se o terceiro elemento: a autonomia do indivíduo, as responsabilidades da pessoa perante a sua comunidade. Uma “relação de mão dupla: da comunidade para o cidadão e do cidadão para a comunidade”⁴³¹. Desse modo, a pessoa deverá não só buscar satisfazer os seus objetivos, mas também desenvolver a sociedade a partir dos mínimos garantidos pelo Estado.

O objetivo deste capítulo era esmiuçar os conceitos que tornaram possíveis a elaboração e compreensão da cidadania cosmopolita na visão da filósofa Adela Cortina, facilitando, o entendimento da temática que será apresentada no terceiro capítulo.

2 Considerações sobre a Lei nº 9.474/1997 e o refúgio no Brasil

O propósito deste capítulo é o de estudar a questão do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro utilizando-se a Constituição Federal de

⁴²⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁴³⁰ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

⁴³¹ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

1988 e a Lei nº 9.474/1997. Para alcançar esse objetivo far-se-á primeiramente uma exposição sobre a atual situação do refúgio no Brasil e no mundo utilizando-se de dados fornecidos em relatórios. Em seguida apresentar os princípios norteadores da política migratória brasileira previstos na Constituição Federal de 1988 e a análise de algumas inovações trazidas pela Lei nº 9.474/1997 abordando o conceito de refugiado adotado pela legislação brasileira e a previsão legal da integração, uma das propostas de solução durável.

Conforme o relatório *Global Trends Forced Displacement in 2020* produzido pela Agência da ONU para refugiados (ACNUR), até o final de 2020 somaram-se 82,4 milhões de pessoas em situação de deslocamento forçado, 26,4 milhões são de refugiados⁴³².

No Brasil, o relatório *Refúgio em Números*, publicado em 2021 pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em parceria com o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), relata que o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados no período de 2011-2020 totaliza 265.729 pessoas⁴³³.

Estes dados revelam a necessidade de debater e analisar a situação do refúgio tanto no âmbito do Direito Internacional quanto no direito interno. É fundamental agir na prevenção, buscando por exemplo a pacificação de conflitos ou por meio de ações de cooperação para melhoria da infraestrutura e desenvolvimento dos países. Além disso, deve-se atentar também no acolhimento dessas pessoas e posteriormente em como e onde irão se estabelecer.

No Direito Internacional tem-se como principais instrumentos normativos a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Quanto às normas regionais é válido mencionar a Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados da África e a Declaração de Cartagena de 1984. No ordenamento jurídico brasileiro destacam-se na temática do refúgio: a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/1997.

⁴³² THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). *Global Trends in Forced Displacement-2020*. UNHCR, 18 jun. 2021.

⁴³³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

A Constituição Federal de 1988, norma suprema que rege a legislação do direito interno brasileiro trouxe muita atenção à proteção dos direitos humanos, e já no inciso III do artigo 1º, apresenta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Mais adiante, em seu artigo 4º, ao tratar dos princípios que devem nortear as suas relações internacionais, dispõe no inciso II a prevalência dos direitos humanos. Logo em seguida, no caput do artigo 5º a Constituição Federal de 1988 coloca em posição de igualdade os nacionais e os estrangeiros residentes no Brasil, garantindo-lhes a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

O instrumento normativo que regula os procedimentos de entrada e acolhida dos refugiados, além de determinar como se dará a aplicação da Convenção de 1951 dentro do território nacional é a Lei nº 9.474/1997. Considerada como um grande avanço dentro das normas sobre refúgio, especialmente na América Latina, e dentre as inovações trazidas está a adoção do conceito ampliado de refugiado que une a definição prevista na Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 com a Declaração de Cartagena de 1984.

Ao abordar as soluções duráveis, a Lei nº 9.474/1997 as divide em três: a repatriação, a integração local e o reassentamento. A repatriação para o país de origem, conforme o artigo 42, deverá ser voluntária, exceto quando comprovado que as situações que justificaram o refúgio não mais existem. A integração local está disposta nos artigos 43 e 44, porém pouco se determina quanto ao funcionamento desta ou quais áreas o Estado deveria atuar. Por fim, o reassentamento para um terceiro país, disposto no artigo 45 e 46, também deverá, na maioria das vezes, ser guiado pelo caráter voluntário.

Ainda que haja grandes avanços na presente lei nota-se um “vazio” no que se refere às políticas de integração, pois não há no texto legal delimitação quanto a responsabilidade da formulação e execução destas iniciativas, quais áreas devem ser atendidas, a previsão de um orçamento próprio e a divisão de competência entre os entes.

O propósito do presente capítulo é de observar a temática do refúgio no ordenamento jurídico brasileiro. Para este fim é preciso conhecer os dados que mostram os números do refúgio no Brasil e no Mundo. Logo após, averiguar o que a legislação brasileira versa sobre o refúgio, desde os princípios na Constituição Federal até as disposições

previstas na norma infraconstitucional, a Lei nº 9.474/1997, suas inovações e omissões no que diz respeito à integração do refugiado.

3 O projeto de cidadania cosmopolita para a pessoa refugiada no Brasil

Diante da exposição do tema da cidadania cosmopolita e os seus elementos e da previsão da integração do refugiado na Lei nº 9.474/1997, esta seção se concentrará em apresentar o projeto LEAP (Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção) para mulheres migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil), pontuando quem são os responsáveis, qual a área de atuação, o público alvo para em seguida propor iniciativas para o Estado desenvolver nas quais possa cumprir com o seu papel de garantidor dos mínimos de justiça propostos por Adela Cortina, proporcionando ao refugiado autonomia para alcançar o seu ideal de bem-estar e consequentemente desenvolver também a comunidade a que estiver inserido, externando então o advento de uma cidadania cosmopolita.

3.1 O Programa conjunto LEAP- Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção para mulheres migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil⁴³⁴

O Programa Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção (LEAP) organizado pela ONU Mulheres em parceria com o Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) e a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), é financiado pelo governo de Luxemburgo. Foi instaurado em janeiro de 2019 e divide suas ações em três áreas: Proteção e Violência baseada no gênero, Empoderamento econômico, e Liderança e Participação.

O público-alvo é constituído de meninas e mulheres refugiadas, solicitantes de refúgio ou migrantes, variando quanto à idade, ao gênero e diversidade, atendendo mulheres acima de 50 anos, lésbicas, bissexuais, trans, e mulheres com deficiência.

Tratando-se da integração local, esse programa possui iniciativas voltadas para a inserção no mercado de trabalho e reintegração

⁴³⁴ Os dados sobre o Programa LEAP foram retirados do documento “Estudo de caso Programa Conjunto LEAP- Liderança, Empoderamento, acesso e proteção para mulheres migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil”.

socioeconômica mediante a oferta de cursos técnicos voltados para as áreas com oportunidades de emprego no Brasil, mentorias voltadas para as que desejam empreender e formalmente abrir um negócio próprio. Estes cursos vêm acompanhado por diferentes tipos de auxílio financeiro.

Ainda na área de integração laboral, esse programa atua também diretamente com as empresas para conscientizá-las sobre a necessidade de oferecer oportunidades para homens e mulheres igualmente, tendo em consideração que se constatou que elas preferiam contratar homens solteiros. Além de também dar assistência técnica aos parceiros do poder público que auxiliem no Empoderamento econômico das mulheres.

No período de janeiro de 2019 até abril de 2021 foram 5706 mulheres migrantes, refugiadas ou solicitantes de refúgio que conseguiram maior acesso à capacitação econômica, oportunidades e direitos. Quanto aos mecanismos de proteção e apoio, foram 29.882 mulheres⁴³⁵.

Apesar dos esforços para garantir igualdade de oportunidades para os homens e as mulheres, contabiliza-se que das vagas de emprego no mercado formal de trabalho a maioria é destinada aos homens. Outra dificuldade encontrada é a necessidade de se ter acesso a creches e escolas para os filhos dessas mulheres permanecerem enquanto elas estão no serviço.

Diante da necessidade em se pensar em alternativas de médio e longo prazo, os responsáveis pelo LEAP demonstraram interesse em desenvolver outro programa que priorize o empoderamento econômico das mulheres (as medidas de proteção ainda continuariam, porém em menor escala). No dia 23 de novembro de 2021, a Agência da ONU para Refugiados publicou uma notícia confirmando a criação dessa nova empreitada. O novo projeto intitulado Programa Conjunto Empoderamento de Mulheres Refugiadas e Migrantes no Brasil está previsto para durar até dezembro de 2023⁴³⁶.

⁴³⁵ ONU Mulheres, Fundo de Populações das Nações Unidas, Agência da ONU para refugiados. **Programa Conjunto LEAP- Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção para mulheres migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil.** Brasil, jun. 2021.

⁴³⁶ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Em Roraima, ONU Mulheres, ACNUR e UNFPA anunciam programa para empoderamento econômico de mulheres venezuelanas.** 23 nov. 2021.

As metas desejadas são a capacitação de 15 mil mulheres venezuelanas refugiadas e migrantes, voltadas para o empreendedorismo, trabalho autônomo, educação financeira e também oportunidades de inserção no mercado de trabalho⁴³⁷.

3.2 Iniciativas do Estado brasileiro e a garantia dos mínimos de justiça

A partir do exemplo acima, é preciso pensar em quais ações o Estado deve desenvolver para que cumpra o seu papel em uma concepção cosmopolita de cidadania, qual seja o de garantir aos seus cidadãos os mínimos de justiça, o essencial para se ter uma vida digna.

É somente a partir de então que a pessoa poderá usufruir de sua autonomia, assumindo os diversos modos de exercer a cidadania (social, civil, política, econômica e cultural) buscando alcançar o seu próprio ideal de bem-estar e, conseqüentemente, o desenvolvimento da comunidade em que está inserido. Portanto, as propostas devem ter por meta garantir ao refugiado uma renda básica, trabalho, estudo, moradia digna, acesso ao sistema público de saúde, e auxílio em situações de maior vulnerabilidade.

A primeira dificuldade a ser enfrentada para elaborar tais ações está na omissão da norma, neste caso a Lei 9.474/97, que apesar de trazer inovações em seu texto, erra em não aprofundar nas soluções duráveis. Não há uma delimitação sobre como deve-se dividir os papéis dentro do sistema tripartite (ACNUR, Estado e sociedade civil), não se prevê um orçamento próprio, também falta a repartição de competência entre os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Essa lacuna no instrumento normativo não chega a impedir que se desenvolva projetos pontuais, contudo se houvesse uma melhor organização o alcance dessas iniciativas seria muito maior, e o número de beneficiados também.

Quanto ao acesso aos bens mínimos, há também que aprimorar, porém não se trata de uma problemática só dos refugiados, mas de toda a população brasileira. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e

⁴³⁷ AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Em Roraima, ONU Mulheres, ACNUR e UNFPA anunciam programa para empoderamento econômico de mulheres venezuelanas**. 23 nov. 2021.

Estatística (IBGE) contabilizam que no segundo trimestre de 2021 14,4 milhões de pessoas estavam desempregadas⁴³⁸.

Seria de muita importância no presente momento pensar em uma alternativa ao antigo auxílio, o Bolsa Família que foi o complemento da renda de muitos, e que foi revogado pela Medida Provisória n° 1.061 de agosto de 2021, a qual institui o Auxílio Brasil, prestação que é muito recente e, portanto, não se sabe se a população de refugiados terá direito a sacar⁴³⁹.

Este capítulo empenhou-se em investigar um projeto de integração local do refugiado, abordando então tanto a sua inserção no mercado de trabalho formal ou empreendendo em um negócio próprio. Em seguida, discorreu também sobre as lacunas da norma (a Lei 9747/97) quanto à previsão da integração o que dificulta a missão do Estado de dar aos seus cidadãos o acesso a tais bens, consequentemente afetando a autonomia que o indivíduo teria de buscar a sua própria felicidade e o crescimento da sociedade.

Considerações finais

Os dados apresentados anteriormente sobre o número de deslocados forçados e refugiados no mundo e no Brasil destacam a urgência de atender a esse grupo vulnerável, procurando amenizar os conflitos e crises que os forçaram a deixar seus lares, bem como, proporcionar um local adequado para que possam se instalar seja temporariamente ou definitivamente.

Assim, esta pesquisa visa contribuir para o debate, concentrando-se na compreensão do papel do Estado brasileiro e das ações necessárias para permitir que os refugiados no Brasil exerçam uma cidadania cosmopolita, tendo por base a teoria da filósofa Adela Cortina. As análises destacam a importância de se estabelecer primeiramente um Estado Social de Justiça capaz de garantir aos seus cidadãos o mínimo de justiça.

Ao examinarmos a Constituição Federal de 1988 e a Lei n° 9.474/1997, identificamos normas que abordam a temática do refúgio no

⁴³⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **O que desemprego?**

⁴³⁹ BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória n° 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.

ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, constatamos lacunas quanto às determinações sobre organização, planejamento, competência e orçamento das iniciativas de integração local.

Em seguida, focando na atuação do estado para a construção dessa cidadania cosmopolita, foi analisado um projeto voltado para a inserção no mercado de trabalho e a qualificação profissional, o Programa conjunto LEAP- Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção para mulheres migrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil, trazendo dados sobre as pessoas que participaram e como elas foram afetadas .

Este artigo partiu da hipótese de que era possível instituir uma abordagem cosmopolita de cidadania por meio da integração, embora faltasse um certo protagonismo do Estado, considerando que a maioria das ações em andamento ou já concluídas era da sociedade civil. Essa hipótese foi parcialmente confirmada. No entanto, não se trata necessariamente do protagonismo do Estado, mas sim de papéis distintos.

Cabe ao Estado garantir ao ser humano os mínimos de justiça para que ele possa buscar por si próprio os seus ideais de bem-estar. Dessa forma, o indivíduo estaria livre para exercer sua cidadania (social, civil, econômica, política e cultural) cosmopolita. Para isso, é preciso primeiramente, solucionar as lacunas existentes na norma (neste caso a Lei nº 9.474/1997) sobre as iniciativas de integração local da pessoa refugiada. É necessário estabelecer uma delimitação clara quanto à organização, ao alcance, ao orçamento e à divisão de competências entre os entes (União, Estado, Município, Distrito Federal).

Outra iniciativa crucial é a formação do indivíduo e da sociedade para que se tornem cidadãos do mundo, baseando-se em noções de solidariedade, justiça, ética e diálogo intercultural. Isso implica em combater ativamente o racismo, a xenofobia, a aporofobia, os discursos individualistas e os egoísmos. Ao fazer isso, estamos nos tornando parte de “uma comunidade humana, em que abrigue todas as pessoas e todas as culturas humanizadoras”⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

Referências

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Apenas 34% dos jovens refugiados estão matriculados no ensino secundário.** 7 set. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/09/07/apenas-34-dos-jovens-refugiados-estao-matriculados-no-ensino-secundario/>. Acesso em: 12 maio 2024.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Guia para pais e educadores sobre integração de crianças e adolescentes nas escolas.** 2021. Disponível em: https://d0f7305d-cacb-4a32-906f-3cd06be4846d.filesusr.com/ugd/5a0238_934858f3058f4290a9bb8e51e9eebe34.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Em Roraima, ONU Mulheres, ACNUR e UNFPA anunciam programa para empoderamento econômico de mulheres venezuelanas.** 23 nov. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2021/11/23/em-roraima-onu-mulheres-acnur-e-unfpa-anunciam-programa-para-empoderamento-economico-de-mulheres-venezuelanas/>. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Refúgio em Números.** 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 12 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **O que desemprego?** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 12 maio 2024.

CITTADINO, Gisele Guimarães; DUTRA, Deo Campos. Cosmopolitismo jurídico: pretensões e posições na interseção entre filosofia política e direito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 145-159, jan. /jun. 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/332/319>. Acesso em: 15 maio 2024.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

FALANGOLA, Renata de Farias. **O direito internacional dos refugiados e os ordenamentos jurídicos brasileiro e português**: uma análise da efetividade da proteção. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito - Ciências Jurídico Internacionais) - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. 169 p. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37199/1/ulfd135727_tese.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**. Tradução Bárbara Kristensen. Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz, 2006.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ONU MULHERES. Fundo de Populações das Nações Unidas, Agência da ONU para refugiados. **Programa Conjunto LEAP - Liderança, Empoderamento, Acesso e Proteção para mulheres migrantes**,

solicitantes de refúgio e refugiadas no Brasil. Brasil, jun. 2021. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/06/LEAP-case-study-portugues.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

THE UN REFUGEE AGENCY (UNHCR). Global Trends in Forced Displacement - 2020. **UNHCR**, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>. Acesso em: 15 maio 2024.

Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a resolução alternativa de conflitos: caso José Pereira

Inter-American System Of Human Rights and alternative conflict resolution: José Pereira case

Eneida Orbage de Britto Taquary

Doutora em Direito e Mestre em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Integrante dos Grupos de Pesquisa de inovação e as Novas Tecnologias aplicadas ao âmbito do Direito e do Grupo de Pesquisa de Gestão Criativa de Conflitos, vinculado ao CNPq e à Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Segurança Pública, Metodologia do Ensino Superior; Tribunais Superiores; Docência do Ensino Superior e Tutoria de Educação à Distância. Licenciatura em História. Advogada. Sócia do Escritório de Advocacia Borges Taquary. Delegada de Polícia Aposentada da Polícia Civil do Distrito Federal. Professora Doutora da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília – Distrito Federal. Autora de vários artigos científicos e livros publicados. É membro da Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados – ANPPD. E-mail: eneidataquary@gmail.com

Catharina Orbage de Britto Taquary Berino

Pós Doutora (2020), Doutora em Direito (2019), Mestre em Direito e Políticas Públicas (2014). Especialista em Antropologia, Orientação Educacional, Psicologia Educacional, Psicologia Jurídica, Gestão e Coordenação Pedagógica, Conciliação e Mediação de Conflitos, Direito Constitucional, Direito da Família e Docência do Ensino Superior, Gestão e Tutoria EAD, Gestão, Empreendedorismo, Tecnologia e Marketing Digital Jurídico e Advocacia Extrajudicial. Licenciada em História (2022). Membro da Comissão de Mediação, Comissão de Arbitragem e Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional OAB/DF. Membro da Associação Nacional dos Profissionais de Privacidade de Dados – ANPPD. Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional: linha de pesquisa Análise dos riscos emergentes da inovação e novas tecnologias e linha de Gestão Criativa de Conflitos, vinculado ao CNPq e à

Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Diretora do Centro de Pesquisa e Vice-Presidente da Comissão Nacional de Mediação da Associação Brasileira de Advogados (ABA). Advogada, Sócia do Escritório de Advocacia Borges Taquary, Professora Universitária, Mediadora e Conciliadora, Historiadora, Escritora e Pesquisadora. Autora de vários artigos científicos e livros publicados. E-mail: catharinaaquaryberino@gmail.com

Resumo: A problemática reside em analisar se há princípios comuns aplicáveis na solução pacífica de conflitos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH e na mediação brasileira, por intermédio do caso José Pereira, que foi submetido à condição análoga a de escravo. Objetiva enumerar e identificar os princípios comuns aplicáveis na resolução pacífica de conflitos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e da mediação brasileira. A metodologia se desenvolve em dois momentos: o levantamento dos princípios da solução amistosas adotadas no caso José Pereira, analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e o segundo, o levantamento referente aos princípios adotados na mediação no Brasil. O resultado se refere à coincidência de princípios contidos nas soluções amistosas do SIDH e na mediação no Brasil.

Palavras-chave: resolução pacífica de conflitos; mediação; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; caso José Pereira; redução à condição análoga à de escravo.

Abstract: The problem lies in analyzing whether there are common principles applicable in the peaceful solution of conflicts in the Inter-American System of Human Rights – SIDH and in Brazilian mediation, through the case of José Pereira, who was subjected to a condition analogous to that of a slave. It aims to enumerate and identify the common principles applicable in the peaceful resolution of conflicts within the scope of the Inter-American Human Rights System and Brazilian mediation. The methodology is developed in two moments: the survey of the principles of friendly settlement adopted in the José Pereira case, analyzed by the Inter-American Commission on Human Rights, and the second, the survey regarding the principles adopted in mediation in Brazil. The result refers to the coincidence of principles contained in the friendly settlements of the IAHRs and in mediation in Brazil.

Keywords: peaceful conflict resolution; mediation; Inter-American Human Rights System. Jose Pereira case; reduction to a condition analogous to that of a slave.

Introdução

O artigo tem por objetivo analisar os princípios comuns aplicáveis pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos quando da análise de um caso de violação de direitos humanos, que esteja sob a análise da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH.

O problema a ser apreciado consiste em verificar se há princípios comuns aplicáveis e de princípios na solução pacífica de conflitos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – SIDH e na mediação brasileira, por intermédio do caso José Pereira, que foi submetido à condição análoga a de escravo.

As hipóteses se vinculam à princípios comuns aplicáveis pela CIDH, quando propõe a solução amistosa em um caso de violação de direitos humanos, e os aplicáveis no Brasil, na mediação realizada perante o Poder Judiciário.

O tema tem por objetivo enumerar e identificar os princípios comuns aplicáveis na resolução pacífica de conflitos no âmbito da CIDH e na mediação brasileira, que foram aplicados no caso José Pereira.

A metodologia se desenvolve em três momentos: o levantamento dos princípios da solução amistosa aplicado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos-CIDH, o levantamento referente aos princípios adotados na mediação no Brasil e os princípios que foram adotados na solução amistosa aplicada no caso José Pereira, que recebeu o nº 11.289, e seu respectivo Relatório nº 95/2003, de 24 de outubro de 2003.

O caso tem por tema a redução à condição análoga a de escravo, da vítima José Pereira, em setembro de 1989, que contava com 17 anos de idade, bem como outros sessenta trabalhadores, que tiveram sua liberdade de locomoção restringida, mediante violência e grave ameaça, e foram forçados a trabalhar sem remuneração e em condições desumanas e degradantes⁴⁴¹.

⁴⁴¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução**

O resultado se refere à coincidência de princípios contidos nas soluções amistosas do SIDH, em especial aplicados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH no caso José Pereira, e no Brasil, na mediação.

1 Princípios aplicáveis nas soluções amistosas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A mediação é um dos métodos mais eficazes de prevenção, gestão e resolução de conflitos. Para ser eficaz, no entanto, um processo de mediação requer mais do que a nomeação de um indivíduo de alto perfil para atuar como terceiro. Os litigantes muitas vezes precisam ser persuadidos dos méritos da mediação, e os processos de paz devem ser bem apoiados política, técnica e financeiramente. Esforços de mediação *ad hoc* e mal coordenados – mesmo quando lançados com a melhor das intenções não avançam ao objetivo de alcançar uma paz duradoura⁴⁴².

A Organização das Nações Unidas elaborou um documento informativo para uma mediação eficaz para apoiar os esforços de mediação profissionais e confiáveis em todo o mundo. Este documento de referência conciso abrange o trabalho com a vasta experiência dos mediadores nos níveis internacional, nacional e local. Também se baseia nas opiniões dos beneficiários de processos de mediação bem-sucedidos, bem como daqueles que sofreram com tentativas fracassadas de mediação⁴⁴³.

Amistosa José Pereira-Brasil -24 de outubro de 2003. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022.

⁴⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and)

Embora todas as disputas e conflitos sejam únicos e exijam abordagens específicas, existem boas práticas que devem informar as abordagens de todos os mediadores. Esta publicação visa ajudar as partes a fortalecer sua compreensão da mediação eficaz e ajudar os mediadores a maximizar as chances de sucesso⁴⁴⁴.

A Organização das Nações Unidas identifica a mediação como um meio importante para a solução pacífica de controvérsias e conflitos, e provou ser um instrumento eficaz para lidar com conflitos interestatais e intraestatais. O Manual das Nações Unidas sobre a Solução Pacífica de Disputas entre Estados desenvolveu ainda mais a compreensão da mediação de disputas entre Estados e continua sendo um recurso útil⁴⁴⁵.

O relatório do Secretário-Geral sobre o aprimoramento da mediação e suas atividades de apoio examinou os desafios de mediação enfrentados pelas Nações Unidas e seus parceiros e delineou algumas considerações para fortalecer os processos de mediação⁴⁴⁶.

Os atores da mediação continuaram a adaptar suas abordagens e capacidades para enfrentar a natureza mutável do conflito,

%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47. Acesso em: 16 maio. 2022.

⁴⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022.

⁴⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022

⁴⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022

particularmente em reconhecimento de conflitos intraestatais como uma ameaça à paz e segurança internacionais e regionais⁴⁴⁷.

A Resolução 65/283 da Assembleia Geral, intitulada “Fortalecimento do Papel da Mediação na Solução Pacífica de Controvérsias, Prevenção e Resolução de Conflitos”, adotada por consenso, reconheceu o aumento do uso da mediação, refletindo sobre os desafios atuais da comunidade internacional em tal esforços de mediação e instou os principais intervenientes a desenvolverem as suas capacidades de mediação⁴⁴⁸.

A Assembleia Geral também solicitou ao Secretário-Geral, em consulta com os Estados-Membros e outros atores relevantes, que desenvolvesse orientações para uma mediação mais eficaz, levando em consideração, *inter alia*, as lições aprendidas de processos de mediação anteriores e em andamento⁴⁴⁹.

Preparado em resposta ao pedido da Assembleia Geral e em conformidade com a Carta das Nações Unidas, a Orientação visa informar a concepção e gestão dos processos de mediação. Destina-se a ser um recurso para mediadores, Estados e outros atores que apoiam os esforços de mediação, mas também é relevante para as partes em

⁴⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022.

⁴⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022

⁴⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022

conflito, a sociedade civil e outras partes interessadas. Enfatiza a necessidade de uma boa compreensão da mediação e uma apreciação de seu potencial e limites como meio de prevenção, gestão e resolução de conflitos⁴⁵⁰.

Os mediadores precisam criar um entendimento comum com as partes em conflito sobre o papel do mediador e as regras básicas da mediação. Esse entendimento pode ser afetado por mandatos formais para o esforço potencial de mediação ou por acordos informais com as partes. Com base nisso, os mediadores precisam de alguns princípios norteadores, tais como:

- i. **Preparação:** a preparação permite ao mediador orientar e monitorar o processo de mediação, ajudar a fortalecer (quando necessário) a capacidade de negociação das partes em conflito e outras partes interessadas, ajudá-los a chegar a acordos e galvanizar o apoio (inclusive entre os atores internacionais) para a implementação. Um mediador bem preparado e apoiado é capaz de gerenciar expectativas, manter um senso de urgência, evitando soluções rápidas e responder efetivamente a oportunidades e desafios no processo geral.
- ii. **Consentimento:** A mediação é um processo voluntário que requer o consentimento das partes em conflito para ser eficaz. Sem consentimento, é improvável que as partes negociem de boa-fé ou se comprometam com o processo de mediação⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio. 2022.

⁴⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and)

Às vezes, o consentimento pode ser dado de forma incremental, limitado inicialmente à discussão de questões específicas antes de aceitar um processo de mediação mais abrangente. O consentimento pode ser transmitido explicitamente ou mais informalmente (através de canais secundários). Expressões provisórias de consentimento podem se tornar mais explícitas à medida que a confiança no processo aumenta⁴⁵².

Uma vez dado, o consentimento pode ser posteriormente retirado, especialmente quando há divergências dentro de uma das partes. Grupos armados ou políticos podem se dividir, criando novas pressões sobre o processo de negociação. Alguns grupos dissidentes podem sair da mediação todos juntos e tentar inviabilizar o processo⁴⁵³.

iii. Imparcialidade: A imparcialidade é uma pedra angular da mediação – se um processo de mediação for considerado tendencioso, isso pode prejudicar o progresso significativo para resolver o conflito. Um mediador deve ser capaz de conduzir um processo equilibrado que trate todos os atores de forma justa e não deve ter um interesse material no resultado. Isso também requer que o mediador seja capaz de conversar

%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

com todos os atores relevantes para a resolução do conflito⁴⁵⁴.

A imparcialidade não é sinônimo de neutralidade, pois um mediador, especialmente um mediador das Nações Unidas, é normalmente mandatário para defender certos princípios e valores universais e pode precisar torná-los explicitamente conhecidos pelas partes.

iv. Inclusão: refere-se à extensão e maneira em que as visões e as necessidades das partes em conflito e outras partes interessadas são representadas e integradas no processo e resultado de um esforço de mediação. É mais provável que um processo inclusivo identifique e aborde as causas profundas do conflito e garanta que as necessidades dos setores afetados da população sejam atendidas⁴⁵⁵.

A inclusão também aumenta a legitimidade e a propriedade nacional do acordo de paz e sua implementação. Além disso, reduz a probabilidade de os atores excluídos prejudicarem o processo. Um processo inclusivo não implica que todas as partes interessadas participem diretamente das negociações formais, mas facilita a interação

⁴⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

entre as partes em conflito e outras partes interessadas e cria mecanismos para incluir todas as perspectivas no processo⁴⁵⁶.

v. Propriedade Nacional: implica que as partes em conflito e a sociedade se comprometam com o processo de mediação, os acordos e sua implementação. Isto é de importância crítica porque são as comunidades que sofreram o maior impacto do conflito, as partes em conflito que têm que tomar a decisão de parar os combates e a sociedade como um todo que deve trabalhar para um futuro pacífico. Embora as soluções não possam ser impostas, os mediadores podem ser úteis na geração de ideias para resolver problemas de conflito⁴⁵⁷.

vi. Direito Internacional e Marcos Normativos: A mediação ocorre dentro de marcos normativos e legais, que podem ter diferentes implicações para diferentes mediadores. Os mediadores realizam o seu trabalho com base nos mandatos que recebem da entidade que os nomeou e dentro dos parâmetros estabelecidos pelas regras e regulamentos da entidade.

Assim, os mediadores das Nações Unidas trabalham dentro da estrutura da Carta das Nações Unidas, das resoluções relevantes do

⁴⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

Conselho de Segurança e da Assembleia Geral e das regras e regulamentos da Organização.

A coerência com o direito e as normas internacionais contribui para reforçar a legitimidade de um processo e a durabilidade de um acordo de paz. Também ajuda a mobilizar o apoio internacional para a implementação. No entanto, equilibrar as demandas das partes em conflito com os marcos normativos e legais pode ser um processo complexo⁴⁵⁸.

Os mediadores frequentemente precisam lidar com a urgência de acabar com a violência em contextos onde também há uma clara necessidade de abordar violações de direitos humanos e outros crimes internacionais. A lei aplicável pode não ser a mesma para todas as partes em conflito, ou sua compreensão dessa lei pode variar. Além disso, embora haja um crescente consenso internacional sobre algumas normas, nem todas as normas são igualmente aplicadas em diferentes contextos nacionais e pode haver diferentes interpretações dentro de uma determinada sociedade⁴⁵⁹.

vii. Coerência, Coordenação e Complementaridade: Iniciativas de mediação conjuntas ou colideradas têm sido usadas como uma forma de promover a coordenação entre organizações regionais e internacionais. Embora

⁴⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

tenham servido a propósitos políticos importantes, os resultados foram mistos⁴⁶⁰.

Geralmente é preferível ter um mediador líder de uma única entidade com base em uma parceria estratégica e coordenação com outras entidades mediadoras. O lead deve ser estabelecido caso a caso⁴⁶¹.

Apoio coerente ao esforço de mediação de atores internacionais e mensagens consistentes para as partes em conflito são outros aspectos na criação de um ambiente propício para a mediação. Os Estados interessados e outros podem não estar diretamente envolvidos na mediação, mas ainda assim ter impacto no processo. Grupos de amigos e grupos de contatos internacionais, quando alinhados com os objetivos do esforço de mediação, muitas vezes serão úteis⁴⁶².

viii. Acordo de Paz de Qualidade: a implementação de acordos de paz é muitas vezes altamente dependente do apoio externo. O envolvimento precoce no processo de implementação dos atores de apoio, bem como

⁴⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

dos doadores, pode ajudar a encorajar o cumprimento de concessões às vezes difíceis feitas durante as negociações. Embora o apoio externo seja fundamental para garantir que as partes em conflito tenham a capacidade de implementar o acordo, a dependência excessiva da assistência externa pode minar a apropriação nacional⁴⁶³.

A Organização das Nações Unidas ainda apresenta algumas perspectivas para a aplicação efetiva da mediação. Entender de quem é o consentimento necessário para que um processo de mediação viável seja iniciado. Se apenas algumas das partes do conflito concordaram com a mediação, o mediador pode precisar se envolver com as partes anuentes e expandir gradualmente a base de consentimento. Tal julgamento de “consentimento suficiente” deve ser baseado em uma análise dos diferentes grupos constituintes e uma avaliação do possível impacto de um processo de mediação inicialmente limitado, bem como o potencial de as partes excluídas inviabilizarem o processo⁴⁶⁴.

Cultivar o consentimento, a fim de criar o espaço e uma boa compreensão da mediação. Os contatos informais permitem que as partes testem as águas sem se comprometer com um processo de mediação completo; isso pode ajudar a lidar com possíveis medos ou inseguranças⁴⁶⁵.

⁴⁶³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁶⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁶⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and

Envolver-se com atores ou organizações locais e de base comunitária, incluindo grupos de mulheres, bem como atores externos com acesso e relacionamento com as partes em conflito para incentivar o uso da mediação. Usar medidas de construção de confiança em diferentes estágios para construir confiança entre as partes do conflito e entre o mediador e as partes, bem como confiança no processo de mediação⁴⁶⁶.

Por fim, ser consistente, transparente e imparcial na gestão do processo de mediação e respeitar a confidencialidade, bem como avaliar periodicamente se o processo tem consentimento suficiente e esteja preparado para fluxos de consentimento ao longo da mediação, trabalhando para trazer as partes em conflito de volta ao processo e aproveitando a influência de seus apoiadores ou outros terceiros, conforme apropriado⁴⁶⁷.

2 Princípios aplicáveis à mediação no Brasil

No Brasil, a mediação enquanto Resolução Alternativa de Disputas tem diversas previsões, porém, para fins desta análise utiliza-se a Lei nº 13.140/2015 para observar os princípios típicos que regulam as

resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022

⁴⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation.** Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47). Acesso em: 16 maio 2022.

percepções entre particulares e na autocomposição dos conflitos na esfera da Administração Pública⁴⁶⁸.

De acordo com a referida legislação, a mediação é compreendida como “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”⁴⁶⁹.

Princípios são regras de conduta aplicáveis à interpretação legislativa associada às práticas. No que tangem as sessões de mediação, as legislações em vigor, preveem os seguintes princípios:

- I. Imparcialidade do Mediador: o (a) mediador (a) deve ser manter imparcial durante todo o período de mediação. A imparcialidade garante a segurança jurídica, bem como o sucesso da própria solução amistosa da sessão.
- II. Isonomia entre as Partes: este princípio possui relação direta com o princípio da imparcialidade, uma vez que a garantia da isonomia depende intrinsecamente do tratamento isonômico dado às partes.
- III. Oralidade: todo o procedimento é feito oralmente. A oralidade, além de princípio, é característica típica da mediação, uma vez que se trata da prática dos atos verbalmente na presença das partes interessadas e dos mediadores.
- IV. Informalidade: vinculado ao princípio anterior, a ideia de informalidade remota a não exigência das

⁴⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

legislações em vigor de forma típica, uma vez que a legislação brasileira fomenta a viabilização de adequação a cada caso típicos de procedimento informal, o qual não exige forma específica, salvo em momentos específicos como a redução a termo do acordo fruto da sessão de mediação.

- V. Autonomia da Vontade das Partes: as partes são protagonistas e empoderadas no procedimento de mediação. Desta forma, têm plena liberdade para escolher estar ali e saber sobre o conteúdo em que está inserido o contexto da mediação.
- VI. Busca do Consenso: é importante destacar que o acordo não define o sucesso da mediação. O reestabelecimento da comunicação e a busca pelo consenso é que realmente fomentam a tão esperada pacificação social. A busca pelo consenso é determinada pela autonomia das partes na escolha das decisões referentes às suas vidas, são as chamadas partes empoderadas.
- VII. Confidencialidade: este princípio tem especial relevância, uma vez que a sessão de mediação trata de assuntos confidenciais, inclusive não é possível gravar nenhum momento da mediação e nenhuma das pessoas na audiência (partes, advogados e/ou mediadores) podem ser testemunhas nos processos que tenham por objeto a mediação.
- VIII. Boa-fé: este princípio permeia todo o ordenamento jurídico, tendo antes do caráter punitivo a perspectiva pedagógica. O princípio da boa-fé prevista em diversas legislações no ordenamento jurídico brasileiro permeia valores como a sinceridade, lealdade, honestidade, justiça, garantindo a efetivação segurança jurídica no procedimento de mediação⁴⁷⁰.

Observa-se que ninguém é obrigado a permanecer em procedimento de mediação e no Brasil é viável sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação,

⁴⁷⁰ BERINO, Catharina Orbage de Britto Taquary. **O direito fundamental à resolução pacífica de conflitos:** Psicologia Jurídica, Mediação e Comunicação Não Violenta. São Paulo: Dialética, 2021. p. 07-52.

podendo versar sobre o conflito ou parte dele. Vale ressaltar que “o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público”⁴⁷¹.

3 O caso José Pereira apreciado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os Princípios comuns aplicáveis às soluções amistosas e à mediação no Brasil

O caso apreciado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos- SIDH, em especial na Comissão Interamericana de Direitos- CIDH Humanos, recebendo o nº 11.289, e Relatório nº 95/2003, de 24 de outubro de 2003, onde a vítima teria sido reduzida à condição análoga a de escravidão, em setembro de 1989, quando contava com 17 anos de idade. Além dele, outros sessenta trabalhadores tiveram sua liberdade de locomoção restringida, mediante violência e grave ameaça, e foram forçados a trabalhar⁴⁷² sem remuneração e em condições desumanas e degradantes⁴⁷³.

José Pereira ao tentar fugir da fazenda, o adolescente Pereira e outro trabalhador foram atacados com disparos de fuzil pelos contratados para vigiar o local e manter as vítimas em cativeiro. José Pereira apesar de atingido sobreviveu, fingindo-se de morto. Outros trabalhadores foram mortos e seus corpos foram ocultados.

⁴⁷¹BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁷²BRASIL. **Convenção nº 29, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório.** Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_pt.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁷³ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução Amistosa José Pereira-Brasil - 24 de outubro de 2003.** Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

José Pereira e outros peticionários alegaram violação do direito à vida e direito à justiça, bem como a violação pelo Brasil dos artigos I (direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade pessoal), XIV (direito ao trabalho e a uma justa remuneração) e XXV (direito à proteção contra a detenção arbitrária) da Declaração Americana sobre Direitos e Obrigações do Homem (doravante denominada a Declaração); e os artigos 6 (proibição de escravidão e servidão); 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção Judicial), em conjunção com o artigo 1(1), da Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴⁷⁴.

Na petição, foram mencionados outros casos ocorridos no “biênio 1992-93, anos imediatamente anteriores à denúncia, em que a Comissão Pastoral da Terra (CPT), organização de direitos humanos da Igreja Católica, registrou 37 casos de fazendas onde imperava o trabalho em condições de escravidão, que afetavam 31.426 trabalhadores⁴⁷⁵”. São trabalhadores agricultores pobres e analfabetos ou “sem terra”, provenientes dos Estados do Nordeste do Brasil, onde as possibilidades de trabalho são mínimas.

Os peticionários ainda alegaram que as condições de trabalho afetam geralmente “os trabalhadores agrícolas sazonais, recrutados através de promessas fraudulentas, transportados para fazendas distantes de seu lugar de residência, retidos contra sua vontade mediante violência e endividamento e obrigados a trabalhar em condições desumanas⁴⁷⁶”, e que o Estado brasileiro fazia vista grossa em relação ao Trabalho escravo, inclusive devolvendo para a fazenda Espírito Santo, localizada no Estado do Pará. Os fatos foram comprovados e o Brasil foi

⁴⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução Amistosa José Pereira-Brasil - 24 de outubro de 2003**. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução Amistosa José Pereira-Brasil - 24 de outubro de 2003**. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

⁴⁷⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução Amistosa José Pereira-Brasil - 24 de outubro de 2003**. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

considerado responsável pelas violações à Convenção Americana de Direitos Humanos, ocasião em que a denúncia foi admitida sob o aspecto formal e material⁴⁷⁷.

No período, em 24 de março de 1999 até 18 de setembro de 2003, foram celebradas várias reuniões, havendo a apresentação, pelas partes, de um acordo de solução amistosa que haviam assinado em Brasília, com a interferência da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Ao celebrar o acordo de solução amistosa no contexto do caso 11.289, o Estado brasileiro e os representados pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional/Brasil e pela Comissão Pastoral da Terra foram utilizados os seguintes princípios: imparcialidade do Mediador; tratamento isonômico das partes; oralidade, informalidade nas negociações; autonomia da vontade das partes; busca do consenso; confidencialidade e boa-fé, princípios utilizados na mediação brasileira.

Dos princípios da solução amistosa foram aceitas as seguintes obrigações pelo Estado brasileiro: reconhecimento de responsabilidade; o julgamento e punição dos responsáveis individuais; medidas pecuniárias de reparação; medidas de prevenção, como as modificações legislativas; medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo e medidas de sensibilização contra o trabalho escravo.

Considerações finais

Na solução amistosa levada a cabo pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CADH, no caso José Pereira, nº 11.289, e Relatório nº 95/2003, de 24 de outubro de 2003, onde a vítima teria sido reduzida à condição análoga a de escravidão, em setembro de 1989, na Fazenda Espírito Santo, localizada no Estado do Pará, foram adotados os princípios da mediação brasileira, que são coincidentes com os princípios adotados no Sistema Internacional de Direitos Humanos, em especial no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. São eles: imparcialidade do Mediador; tratamento isonômico das partes; oralidade, informalidade nas negociações; autonomia da vontade das

⁴⁷⁷ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução Amistosa José Pereira-Brasil - 24 de outubro de 2003**. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 16 maio 2022.

Partes; busca do consenso; confidencialidade e boa-fé, princípios utilizados na mediação brasileira.

Todos os princípios adotados na solução amistosa do Caso José Pereira tiveram por base o *pacta sunt servanda*, que abriga os demais princípios acima mencionados da solução amistosa e da mediação brasileira, por intermédio dos quais o Estado brasileiro cumpre de boa-fé as obrigações assumidas nos tratados, concluindo o caso acima referenciado de forma não contenciosa.

A resolução não contenciosa do caso José Pereira, nº 11.289, e respectivo Relatório nº 95/2003, de 24 de outubro de 2003, representa o avanço na esfera internacional de soluções negociadas e que satisfazem as duas partes, ainda que de um lado esteja comprovada a responsabilidade do Estado brasileiro, em especial em casos graves, como o de redução análoga a de escravo, que representa uma grave violação de direitos humanos, prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos.

Referências

BERINO, Catharina Orbage de Britto Taquary. **O direito fundamental à resolução pacífica de conflitos**: Psicologia Jurídica, Mediação e Comunicação Não Violenta. São Paulo: Dialética, 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. **Convenção nº 29, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório**. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_pt.htm. Acesso em: 16 maio 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 95/03-Caso 11.289-Solução Amistosa José Pereira-Brasil -24 de outubro de 2003**. Disponível em: <http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>
Acesso em: 16 maio 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **The United Nations Guidance for Effective Mediation**. Secretary-General on Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution (A/66/811, 25 June 2012). Disponível em: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20\(Mediation%20and%20Negotiation\)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012\(english\).pdf?sequence=47](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/400960/8%20November%202019%20(Mediation%20and%20Negotiation)%20GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012(english).pdf?sequence=47).
Acesso em: 16 maio 2022.

Body Shaming: análise fenomenológica no âmbito brasileiro, internacional e psicológico

Body Shaming: phenomenological analysis in the Brazilian, international and psychological context

Júlia Maia de Meneses Rocha de Sousa

Pós-doutoranda, Doutora e Mestra em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Unifor. Coordenadora da linha de pesquisa A Influência da Filosofia nos movimentos em rede – Grupo de Pesquisa Diálogo ACI (CNPq vinculado à UNIFOR). Autora de obras na área da ciberdemocracia. Professora de disciplinas propedêuticas, de Direito Digital e Eleitoral. Coordenadora Geral da Nuvem Editora e Eventos. Empresária. E-mail: juliamaiameneses@gmail.com

Manuela Hortêncio Batista

Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza, Assistente de Apoio Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Pós-graduanda em Direito e Processo Penal pela Faculdade Legale. Participante da Linha de Pesquisa “A influência da Filosofia nos movimentos em rede”, coordenado pela Profa. Júlia Meneses – Grupo de Pesquisa Diálogo ACI (CNPq vinculado à UNIFOR). E-mail: manuelahortenciobatista@gmail.com.

Rosalda Pinheiro

Graduada em Direito. Especialista em Direito e Processo do Trabalho. Mestranda em Direito Constitucional pela Unifor. Graduada em Psicologia pela UNIFB e especialista em Terapia Cognitivo-Comportamental pela PUCPR. E-mail: rosaldapinheirof@gmail.com

Resumo: Desde 2017, o mundo vem traçando novos olhares para o distúrbio de imagem em rede, que é denominado de *body shaming* ou síndrome do corpo envergonhado. Ao contrário do que muitos pensam, a síndrome não é desencadeada pela pessoa afetada por ela, mas sim, por um terceiro que pratica discursos pejorativos no ambiente de rede, como se fosse uma espécie de injúria ao corpo de outrem por meio da prática inicial do cyberbullying. Não adianta estudar esse fenômeno apenas pelo prisma do Direito, haja vista que ele nasce na Antropologia,

perpassa a Sociologia e a Psicologia para desaguar no Direito Digital. Daí nasceu a necessidade de unir três pesquisadoras de cada um desses eixos temáticos para tentar produzir um material mais completo, sob uma metodologia transdisciplinar, que auxiliasse no combate ao body shaming e a preocupação social dele como instrumento meio da instigação ao suicídio.

Palavras-chave: síndrome do corpo envergonhado; desagregação Social; distúrbio de imagem.

Abstract: Since 2017, the world has been drawing new perspectives on the network image disorder, which is called body shaming or body shame syndrome. Contrary to what many people think, the syndrome is not triggered by the person affected by it, but by a third party who practices pejorative speeches in the network environment, as if it were a kind of injury to the body of others through the initial practice of the cyberbullying. There is no point in studying this phenomenon only through the prism of Law, given that it is born in Anthropology, permeates Sociology and Psychology to flow into Digital Law. Hence the need to unite three researchers from each of these thematic axes to try to produce a more complete material, under a transdisciplinary methodology, that would help in the fight against body shaming and its social concern as a means of instigating suicide.

Keywords: body shaming; social disaggregation; image disturbance.

Introdução

Estudar o fenômeno do body shaming, requer um estudo transdisciplinar que deve, obrigatoriamente, transitar pela Antropologia Social, pela Psicologia e pelo Direito Digital. As pesquisadoras Júlia Meneses e Manuela Hortêncio, inauguraram os estudos acerca desse distúrbio de imagem em rede em meados de 2017, condição que trouxe consigo a oportunidade de reflexão por parte da sociedade fortalezense no I Congresso Cearense de Direito Digital.

De início, este artigo embrionário (2017) contou com uma caracterização inicial do que seria o body shaming, de como ele poderia acontecer e quais as implicações jurídicas que necessitavam existir para que houvesse o combate efetivo. Passados os anos, aprofundou-se a temática e observou-se que o fenômeno nascia na Antropologia, perpassava a Sociologia e a Psicologia, até chegar ao objeto jurídico que gravita a órbita dos direitos Constitucional, Civil e Penal.

Portanto, a metodologia utilizada contou com um critério transdisciplinar e quanto aos fins dos objetivos, a pesquisa se apresenta como explicativa, haja vista que a Antropologia, a Sociologia e a Psicologia justificam os motivos pelos quais o body shaming acontece. Quanto às fontes, foram angariadas bibliograficamente em livros e periódicos, além de pesquisa de campo por observação de notícias ao redor do mundo. Quanto à abordagem é qualitativa e quanto à natureza é teórica.

A metodologia auxiliou a desmitificar a problemática de como o body shaming pode ser instrumento meio de efetivação de crimes como a instigação ao suicídio? Ou seja, algo que parece uma ramificação do cyberbullying, é um grande perigo na atual sociedade, que passa por cima da essência do ser humano e transforma em cidadão de segunda classe aquele que não segue os padrões corporais impostos pela sociedade.

Convida-se os eleitores para compreenderem um pouco mais acerca deste tema e auxiliarem no combate a prática do mesmo no ambiente de rede, visando o maior bem do ser humano, a sua saúde mental.

1 Como a Antropologia explica um distúrbio de imagem em rede

Vários estudos antropológicos trazem à baila a noção segundo a qual a característica primordial na vida das pessoas que convivem em sociedade é a observação do outro como alguém diferente ou semelhante.

Tal linha de orientação propõe a compreensão de que o homem pode se comportar como indivíduo isolado e também como ser plural, que carrega consigo inúmeras expressões coletivas advindas da cultura em geral.

Essa perspectiva de comunicação isolada ou plural, adveio do Iluminismo, movimento capaz de apresentar ao indivíduo a possibilidade de verificar inúmeras diferenças de agir e ser. Neste tino, a Antropologia foi enxergada como uma forma de expressão da Filosofia, por desaguar no modo de pensar da variedade cultural e humana.

Disso resulta, as diferenças e desigualdades que se pode enfrentar na sociedade. Com efeito, como é possível garantir que haja respeito e igualdade quando há a possibilidade de fomento a desigualdade? Esta é uma pergunta que a Antropologia costuma atuar, para tentar superar o

pensamento humano preconceituoso e buscar vivenciar a cultura do outro.

A partir daí, prescreve-se que a Teoria da Evolução, tanto integra os seres vivos na luta pela sobrevivência, quanto permite as pessoas que caminhem com seus traços culturais, que podem ser também objeto de evolução e organização social.

É visto, que a Cultura promove o nascedouro dos grupos sociais, que se formam da interação e da associação entre pessoas. Tais grupos, compartilham história, objetivos, interesses, princípios, valores, símbolos, tradições e normas que asseguram as relações e definem sujeitos sociais e de direito.

Estes agrupamentos se formam durante a escola, nas universidades, nas manifestações sociais, religiosas e culturais por toda a vida. Disto resultam as preferências, visões, valores e identidade. Da Matta (2010), orienta que os grupos sociais são os maiores influenciadores das relações intersociais, que acontecem fora e dentro do ambiente de rede, portanto.

A partir daí, tem-se a necessidade de averiguar os estudos de dois sociólogos contemporâneos que se debruçam sobre esta temática das relações sociais no ambiente de rede, conforme faz-se a seguir.

Elias (1994)⁴⁷⁸, trouxe informações valiosas acerca das atitudes de uma pessoa de maneira singular e também plural. Seu grande propósito é definir que os indivíduos podem se ligar uns aos outros por meio da pluralidade, já que tanto as pessoas quanto a sociedade não são engessadas e se encontram em constante evolução. O sociólogo ainda reflete acerca das mudanças na maneira como a sociedade é compreendida a partir da interação, pois a autoimagem e a composição social (denominada por ele de *habitus*), interferem na maneira de agir e ser no ambiente real, e, ainda mais no virtual.

Com tal precedente, Elias⁴⁷⁹ também acrescenta que as normas regularizam as relações de poder entre os grupos de acordo com os processos históricos que eles se encontram inseridos, ou seja, eles são reflexos temporais e espaciais de uma sociedade, momento em que o controle social ocorre em virtude de mecanismos simbólicos (fofoca, elogios, postagens e curtidas em redes sociais). Este engajamento acarreta o aparecimento de arranjos sociais e suas relações de

⁴⁷⁸ ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

⁴⁷⁹ ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

interdependência, a exemplo, das pessoas que são vítimas de body shaming, pois cada comentário, resposta ao comentário e curtida, são capazes de desencadear gatilhos emocionais em quem sofre o ataque.

Já de acordo com Strauss (1999)⁴⁸⁰, o interacionismo simbólico foi capaz e trazer a baila tudo aquilo que podemos aprender de maneira individual ou social. Portanto, o EU (máscara do EGO), interage como ME (objeto do alter ego) e provoca o SELF, momento em que estrutura e ação estão presentes nas relações sociais.

Nos dias atuais, essa teoria sociológica mista nos apresenta dois fenômenos que ocorrem no ambiente de rede. O primeiro deles é que as pessoas em grande medida passaram a mascarar a sua realidade de vida com as redes sociais. E o segundo é que a comunicação no ambiente de rede não parte da consciência empática do indivíduo e acaba sendo mais violenta.

A partir disso, é possível refletir que o body shaming acontece pela maneira segundo a qual o ideal de perfeição é mascarada nos perfis, com o uso de filtros, programas de edição, ausência de consciência empática e de responsabilidade afetiva que, notoriamente, passam a ocorrer mais na vida real do que na virtual.

Com isso, a sociedade em rede, ao passo que democratizou o acesso a informação, também propiciou o aparecimento de inúmeros distúrbios sociais que implicam também na necessidade de regulação jurídica, a exemplo do body shaming e de tantos outros como o cyberbullying, fake news e as pós-verdades.

Ao estudar este cenário, Pinheiro (2016)⁴⁸¹, acaba revisitando a perspectiva histórica de como se chegou até aqui, e foi a partir das lições de Alvin Tofler, que a autora percebeu que nos anos 70 houve o primeiro indicio de surgimento da sociedade em rede. A partir dela, os usuários desenvolveram a necessidade de executar o maior número de tarefas dentro do tempo digital. Assim, a tomada de decisões rápida é o combustível para a sobrevivência na sociedade em rede, bem como um instrumento eficaz para o aparecimento de inúmeros distúrbios como o body shaming. Portanto, a velocidade das formas de comunicação inerentes a sociedade em rede é tão espantosa quanto à circulação de informações – reais e falsas – atualmente.

⁴⁸⁰ ANSELM, Strauss. **Espelhos e máscaras: a busca de identidade**. São Paulo: EDUSP, 1999.

⁴⁸¹ PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

A criação da internet, consolidou a tecnologia digital e possibilitou a transmissão de informações em grande velocidade. Com a comunicação multilateral, surgiu a aldeia digital, haja vista a intensa conexão de pessoas na rede global. Tal interação desencadeou o surgimento do fenômeno do over choice, ou seja, a possibilidade de infinitas escolhas em rede, que por um lado apresenta uma riqueza inesgotável de informações e por outro o aparecimento de distúrbios, já que tal fenômeno possibilita a ampliação da liberdade de expressão, que acaba ferindo a dignidade física e emocional de muitos usuários, por meio de ataques, disseminação de ódio, e padrões que aprisionam o psicológico das pessoas.

Acredita-se⁴⁸² que o nome correto para a aldeia digital seria rede digital. As autoras do artigo, afirmam que as denominações partem de uma mesma ideia, mas que o criador dessa expressão, sob um viés mais otimista prescreve que os a interatividade permite múltiplas oportunidades, sim, mas de outra sorte possibilita também a manipulação, a manifestação agressiva, comentários cruéis e ataques de ódio em diversos perfis. Com este cenário, a sociedade em rede não se resume apenas em conexão, e, sim no acréscimo de relações que as pessoas realizam através dos meios.

Diante disso, eis que surge um grande desafio para o Direito Digital, a variedade de interesses das pessoas que se utilizam de redes sociais, pois a multicomunicação permite que a internet transforme pessoas e relacionamentos na atual sociedade. E quem deveria ser o responsável pela segurança e conservação da aldeia digital?

Se entendermos que a Internet é um lugar, então muitas questões do Direito devem ser redesenhadas, uma vez que o território ou jurisdição deveria ser a própria Internet. Se entendermos que a Internet é um meio, então voltamos a ter de resolver a questão da territorialidade para a aplicação da norma, já havendo como referência a atuação do Direito Internacional. [...] Se a Internet é um meio, como

⁴⁸² LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na Era da Informática**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 2. ed. São Paulo: Ed.34, 2010a; LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010b.

é o rádio, a televisão, o fax, o telefone, então não há que falar em Direito de Internet, mas sim em um único Direito Digital cujo grande desafio é estar preparado para o desconhecido, seja aplicando antigas ou novas normas, mas com capacidade de interpretar a realidade social e adequar ao caso concreto na mesma velocidade das mudanças da sociedade⁴⁸³.

Salienta-se, por fim, que a internet propiciou o surgimento de pessoas formadas numa geração completamente digital, momento em que se viu a transmutação do homem 1.0 em 5.0, ou seja, aquele que apresentava fobia tecnológica foi cedendo espaço para aquele que não vive sem a tecnologia e que está aprendendo que a internet não é uma terra sem lei e que os usuários precisam ser cada vez mais digitais, éticos e conscientes.

Com tais indicações, é possível enxergar que aquele que dissemina ataques de body shaming ainda não conseguiu chegar no padrão ideal 5.0, portanto, o papel do Direito é, por meio da Sociologia, promover educação em rede a fim de evitar a propagação não apenas da massificação do ódio, mas também estabelecer limites entre liberdade de expressão, integridade física e psíquica para que distúrbios de imagem em rede sejam combatidos e não gerem danos irreversíveis as pessoas.

2 A imagem corporal e a Psicologia

A imagem corporal é a representação que o sujeito tem de seu corpo em sua mente, o modo como sente o corpo, inclusive por meio das sensações táteis, térmicas e de dor. Como dito, trata-se de uma representação, assim a imagem mental abrange os âmbitos físicos, emocionais e mentais de cada sujeito⁴⁸⁴.

A imagem corporal perpassa o campo perceptivo ao se conectar com a própria percepção da aparência física, quando se estima o tamanho e peso corporal, todavia engloba ainda aspectos subjetivos, onde permeia a satisfação com a aparência física, tão como a

⁴⁸³ PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 71.

⁴⁸⁴ SCHILDER, Paul. **A imagem do corpo**: as energias construtivas da psique. Tradução de Rosanne. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

preocupação que pode estar associada. Além desses aspectos, a imagem corporal engloba o nível comportamental que se direciona às situações que o sujeito se esquivava por sentir algum grau de desconforto relacionado à aparência corporal⁴⁸⁵.

O conceito de beleza nunca foi absoluto, pois situa-se no contexto histórico e social de cada época, cultura e local. Na segunda metade do século XX, a perspectiva do corpo sofre grande influência pelos meios de comunicação. Surgem os recursos e os adereços que complementam e tem como finalidade enaltecer a beleza dos corpos, como cosméticos, maquiagem, cirurgias plásticas e exercícios físicos voltados para a modelagem do corpo consoante ideia de beleza vigente⁴⁸⁶.

Os padrões estéticos, reforçados pela mídia, agem como modelo para como os sujeitos percebem seus corpos, da mesma forma que pode provocar preocupações intensas, o que pode ser fator desencadeador para diversos transtornos mentais. A cultura ocidental contemporânea tem forte influência sobre o sujeito, quando transmite corpos perfeitos, ideais de magreza e repúdio ao que se distancia desse modelo ideal⁴⁸⁷.

Nesse contexto, há o reforço social e a modelagem. Quando do reforço social, o sujeito enfrenta um processo onde internaliza atitudes e comporta-se para obter aprovação dos outros. Uma vez que a mídia enaltece corpos esbeltos e magros, a tendência é que influencie as pessoas a tentarem conquistar esse modelo, até mesmo com uso de mecanismos de emagrecimento.

Na Teoria Social Cognitiva⁴⁸⁸, os comportamentos humanos têm como fonte de aprendizado a modelagem, dessa forma, há situações que diminuem o comportamento e situações que aumentam o comportamento, dessa maneira modela-se o comportamento através do reforço ou reprovação desse. Quando se refere a própria imagem

⁴⁸⁵ THOMPSON, Kevin. **Body Image, Eating Disorders and Obesity**. Washington D.C.: American Psychological Association, 1996.

⁴⁸⁶ FERNANDES, Era. **Avaliação da imagem corporal, hábitos de vida e alimentares em crianças e adolescentes de escolas públicas e particulares de Belo Horizonte**. 2007. Dissertação (Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Medicina). Belo Horizonte.

⁴⁸⁷ VERAS, Aimorá L. Laus. Desenvolvimento e construção da imagem corporal na atualidade: um olhar cognitivo comportamental. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2010, p. 01-10.

⁴⁸⁸ CLIFFS, Albert Bandura Englewood. **Social Learning Theory**. N.J.: Prentice-Hall, 1977.

corporal, há interferências do que é falado socialmente ou por como o sujeito se percebe olhado pelo outro.

O *body shaming* é uma das formas da atualidade virtual que provoca pressão estética e discriminatória. Esse ato pode provocar relevante sofrimento psíquico, afetar a autoestima e a autoimagem da vítima mulher ou de outro gênero.

Esferas biológicas e genéticas passam a ser descartadas pela mídia, mas as soluções vendidas como eficientes (dietas, exercício e procedimentos estéticos) não possuem limites para algumas pessoas, onde meios arriscados podem ser adotados para que, no menor tempo possível, o corpo ideal seja alcançado; nesse rol, estão inclusas as dietas restritivas, os exercícios físicos exaustivos em excesso, os procedimentos estéticos e as cirurgias plásticas.

Nesse contexto, o que é valorizado, de fato, não é o corpo magro, e sim o que esse inalcançável provoca na mente das mulheres: a fome, o autocontrole e o sacrifício⁴⁸⁹. Segundo a autora, “o hábito da dieta é a essência da feminilidade contemporânea”⁴⁹⁰. A mulher é desumanizada, objetificada; desta feita, constroem-se um cenário no qual as pessoas se permitem a eliciar comentários maldosos e ofensivos sobre os corpos das mulheres.

Quando essa busca por métodos de emagrecimento e modelagem do corpo para o padrão se intensifica e torna-se obsessiva, cruza-se o limiar do saudável e afeta o sujeito em seu cognitivo, afetivo e comportamental. Assim, são desencadeados quadros psicopatológicos ou psiquiátricos, como transtorno dismórfico corporal, delírios somáticos, depressão esquizofrenia e obesidade, em especial, com maior relevância nos transtornos alimentares.

Nos transtornos alimentares há a presença de distorções cognitivas em relação ao próprio corpo. O pensamento se mostra, muitas vezes, distante da realidade, pois se põe em extremos no que se refere a sua aparência, inclusive comparados a padrões externos. A atenção se volta à aparência, o que confirma suas crenças e erro cognitivo, ou seja, acredita que os outros tem a mesma percepção negativa sobre sua aparência. No transtorno dismórfico corporal, muitos sujeitos se

⁴⁸⁹ Wolf, Naomi. **O mito da beleza**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

⁴⁹⁰ Wolf, Naomi. **O mito da beleza**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. p. 291.

submetem a inúmeros procedimentos estéticos invasivos, mas nunca estão satisfeitos com sua aparência⁴⁹¹.

Em pesquisa publicada em Portugal no ano de 2018⁴⁹² com 357 adolescentes, foram utilizados os seguintes instrumentos, a fim de avaliar medos associados à imagem corporal: a Escala de Ansiedade e Evitamento de Situações devido ao Peso e Aparência Física (EAESPAF); a *Body Image Victimization Experiences Adolescent version (BIVES-A)* e *Body Image Shame Scale (BISS)*, A Escala de Depressão, Ansiedade e Stress como parte dos resultados, apurou-se que os adolescentes que apresentaram maiores níveis de ansiedade/desconforto e evitamento relativo à imagem corporal em situações sociais tendem a apresentar mais sentimentos de vergonha, estresse, ansiedade, depressão e mais experiências como vítimas de *bullying*. O autor enfatiza que, alinhada a atual literatura, o *bullying* se encontra associado a níveis elevados de vergonha corporal e a hábitos alimentares desregulados e dificuldade de gestão de peso. A vergonha corporal tem sido, inclusive, particularmente associada a dificuldades no ajustamento psicológico⁴⁹³.

3 Perspectiva sociojurídica e estudo de caso

⁴⁹¹ VERAS, Aimorá L. Laus. Desenvolvimento e construção da imagem corporal na atualidade: um olhar cognitivo comportamental. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2010, p. 01-10.

⁴⁹² O trabalho teve como objetivo o desenvolvimento e validação de um novo instrumento para adolescentes: a Escala de Ansiedade e Evitamento de Situações devido ao Peso e Aparência Física (EAESPAF), a qual, no final, restou demonstrado ser um instrumento fidedigno e válido ao que se propõe. A amostra incluiu 357 adolescentes, 195 do sexo masculino e 162 do sexo feminino, com idades entre 12 e 18 anos, a frequentarem o 3º ciclo do ensino básico e ensino secundário. Para além do instrumento citado, os jovens preencheram um conjunto de questionários de autorresposta que avaliam sintomas de depressão, ansiedade, estresse, experiências de *bullying* e sentimentos de vergonha relacionados com a aparência física e peso.

⁴⁹³ COSTA, Rita; CUNHA, Marina; Palmeira, Lara; COUTO, Margarida; GALHARDO, Ana. Medos associados à imagem corporal na adolescência: desenvolvimento e validação da Escala de Ansiedade e Evitamento de Situações devido ao Peso e Aparência Física. **Revista Portuguesa de Investigação Comportamental e Social**. v. 4, n. 2, p. 3-15, Portugal, 2018.

O corpo da mulher sempre foi considerado como uma espécie de objeto a ser possuído por seu pai e, empós, por seu marido. Além disso, a função dele esteve exclusivamente associada à reprodução e aos cuidados dos filhos ou às atividades ligadas à subsistência do homem, como a alimentação e a tecelagem. Por outro lado, ao sexo masculino se destinavam as atividades consideradas mais dignas, tais como a economia, as artes, a política e a filosofia.

Dito isso, à medida em que as mulheres se libertavam da mística da domesticidade, maternidade e submissão através das lutas feministas e a cada geração em que novos direitos eram conquistados, a sociedade patriarcal e machista surgia com um novo mecanismo de controle a fim de perpetuar a dominação sobre as mulheres.

Nesse diapasão, surge a ditadura da beleza feminina, também chamada de mito da beleza, que tem como objetivo ser um instrumento de controle social sobre o corpo das mulheres, através da interiorização de normas que impõem um modelo ideal de aparência. “Estamos em meio a uma violenta reação contra o feminismo que emprega imagens de beleza feminina como uma arma política contra a evolução da mulher: o mito da beleza”⁴⁹⁴.

Portanto, diferentemente de suas antepassadas, que se preocupavam muito mais com as questões da família, da igreja e do lar, a ditadura da beleza trouxe para o âmago feminino a inquietação quanto ao encaixe aos padrões socialmente aceitos. Expõe-se essa situação quando se aponta que “Nosso tormento não é o fogo do inferno, mas a balança e o espelho”⁴⁹⁵.

Ainda, cabe salientar que os padrões de beleza propagados estão a serviço dos homens, para agradar ao sexo masculino, ao passo que o paradigma de aparência feminina é essencialmente ditado por eles⁴⁹⁶. O adjetivo, embora possa ser utilizado para ambos sexos, é considerado como algo inerente à mulher, como uma espécie de obrigação, justificada por consistir em uma situação “necessária e natural por ser biológica, sexual e evolutiva”⁴⁹⁷. Assim, a ditadura da beleza encontra-

⁴⁹⁴ WOLF, Naomi. **O mito da beleza**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. p. 26-27.

⁴⁹⁵ DEL PRIORE, M. **Corpo a corpo com a mulher**: pequena história das transformações do corpo feminino no Brasil. São Paulo: SENAC, 2000. p. 11.

⁴⁹⁶ ADICHIE, C. N. **Sejamos todos feministas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

⁴⁹⁷ WOLF, Naomi. **O mito da beleza**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992. p. 15.

se enraizada no cotidiano, oportunidade em que influencia silenciosamente as mulheres, as objetiva e lucra com as tentativas do encaixe ao padrão socialmente aceito, através da venda de inúmeros produtos e serviços.

Importa salientar que a partir da globalização e da transformação social decorrente da criação e da evolução da internet a ditadura da beleza ganhou um novo meio de propagação muito mais potente, operando-se a importação de distúrbios sociais reais para o ambiente de rede, como é o caso do *body shaming*.

Assim, o mundo digital potencializa o mito da beleza através da rápida propagação de conteúdos, bem como de seu longo alcance, visto que um material postado no Brasil pode alcançar pessoas do outro lado do mundo em questão de segundos. Além disso, por estar presente em praticamente todas as atividades cotidianas o mito da beleza virtual se torna um distúrbio muito mais familiarizado e normalizado pela sociedade.

Dessa forma, surge o fenômeno digital do *body shaming* que consiste no ato de um agente, influenciado pelas regras do padrão ideal de corpo, envergonhar alguém acerca de suas características físicas, fazendo-o através de comentários que veiculam piadas, julgamentos, ridicularização e críticas. “Body shaming” é uma expressão em inglês que pode ser traduzida em forma livre como “corpo envergonhado”. Acerca do distúrbio em rede, é possível indicar que

O *body shaming* surge como mais uma falha ou distúrbio na abordagem do convívio entre os usuários da rede, momento em que críticas e julgamentos tornam o indivíduo envergonhado de seu próprio corpo em virtude de uma pressão estética e da satisfação por um ideal de perfeição⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ ALVES, Dayane Nayara da Silva; BATISTA, Manuela Hortêncio; SOUSA, Júlia Maia de Meneses Rocha de. Indústria da Moda e aprisionamento feminino: O body shaming como instrumento de coação visual no ambiente de rede. *In*: BATISTA, Manuela Hortêncio; BEZERRA, Cássio Arraes; SOUSA, Júlia Maia de Meneses Rocha de (org.). **Sociedade em Rede Vigilante**. Pacajus: A Nuvem Eventos Criativos, 2021. p. 116-123. E-book. v. 2, p. 151.

Além disso, o ofensor que pratica *body shaming* se beneficia da possibilidade do anonimato trazida pelo ambiente de rede, o que causa a falta de empatia e gentileza nas relações virtuais. As redes sociais, então, se tornam os maiores percussores dessa prática através das funções de comentar, curtir, seguir, conectar e compartilhar. Neste tino, expõe-se a preocupação:

Assim, na mesma velocidade de evolução da rede, em virtude do relativo anonimato proporcionado pela Internet, crescem os crimes, as reclamações devido a infrações ao Código de Defesa do Consumidor, as infrações à propriedade intelectual, marcas e patentes, entre outras⁴⁹⁹.

Diante disso, deve o direito se preocupar com os fenômenos sociais em rede com vistas à finalidade de acompanhar a evolução do universo virtual para garantir também no ambiente *online* a proteção de direitos, a segurança social e a paz.

Tendo assimilado o que é o mito da beleza e de que forma ele justifica a ocorrência do fenômeno digital do *body shaming*, importa analisar suas implicações à luz do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente em seus aspectos constitucionais, através do conflito aparente de normas, civis, no tocante à responsabilidade civil do usuário ofensor, e penais, diante da tutela da honra digital.

Em primeiro lugar, deve-se entender a internet como um novo instrumento que possibilita o exercício de direitos como a liberdade de expressão e os direitos à personalidade. Ocorre que, ela também tem sido lar de uma série de abusos, como no caso ora estudado do distúrbio de *body shaming*.

A prática desse fenômeno implica na colisão entre dois direitos fundamentais, o direito à liberdade de expressão e o direito à proteção da honra, da imagem, da intimidade e da vida privada das pessoas.

O direito à liberdade de expressão encontra-se resguardado no artigo 5º, incisos IV e IX da Constituição Federal de 1988⁵⁰⁰. De outra banda, os direitos da personalidade são intrinsecamente ligados ao

⁴⁹⁹ PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 72.

⁵⁰⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

fundamento da República da dignidade da pessoa humana e protegidos através do inciso X da Constituição Federal de 1988⁵⁰¹.

Destaca-se que por se tratarem de normas constitucionais não há critério hierárquico entre elas para estabelecer qual prevalecerá em caso de conflito. Com isso, é possível observar o porquê de não haver uma solução pré-estabelecida para todos os casos que envolvam um incidente de *body shaming*, sendo essencial haver a análise nos fatos, para que não se recaia em situações de insegurança jurídica.

Na seara cível o fenômeno do *body shaming* viola o direito de proteção à honra, à imagem, à vida privada e à intimidade das pessoas, ensejando responsabilidade civil, nos termos do art. 5º incisos V e X da Constituição Federal de 1988⁵⁰², que garante o direito à indenização pelos danos morais nessas hipóteses. Ainda assegura “o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”. A lide nesse caso se resolverá em danos morais, em razão da proteção estabelecida pelo constituinte. O Código Civil⁵⁰³ traz em seus artigos 186 e 927 essa previsão.

No Brasil duas formas geralmente são utilizadas com vistas à compensação de danos, a indenização pecuniária arbitrada através do Poder Judiciário e as ações exigidas ao ofensor, como o direito de resposta, a publicação da verdade e o pedido de perdão – e podem ser ainda combinados.

Além disso, pode-se buscar a tutela penal do *body shaming* com vistas a assegurar o direito de proteção à honra que foi violado. Como já foi visto, a honra é um direito garantido no artigo 5º, inciso X da Constituição Federal de 1988⁵⁰⁴.

Para fins didáticos divide-se a honra em subjetiva e objetiva. A honra objetiva é entendida como a reputação ou a imagem da pessoa diante da sociedade. Por outro lado, a honra subjetiva é a forma que a pessoa se vê, ou seja, sua autoestima ou autoimagem. Dessa forma, entende-se que os delitos que mais se aproximam da prática de *body shaming* são a injúria e a difamação. A prática do *body shaming* ataca

⁵⁰¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁵⁰² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁵⁰³ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

⁵⁰⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

diretamente a honra subjetiva da vítima, mas pode ferir também a honra objetiva, ao passo que interfere na imagem que a pessoa tem no ambiente social.

Dessa forma, referido distúrbio pode configurar, em tese, os crimes de ação penal privada, tipificados nos artigos 139 e 140 do Código Penal⁵⁰⁵, que são denominados de crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação). Por fim, salienta-se que por ser cometido no ambiente virtual, incidirá no caso a causa de aumento de pena prevista no artigo 141, inciso III do mesmo diploma legal.

Pretende-se analisar dois casos de *body shaming* ocorridos em diferentes países. O primeiro deles é o incidente estadunidense envolvendo a ex-coelhinha da Playboy Danielle Mathers que praticou referido distúrbio, visto que postou uma foto no aplicativo Snapchat zombando com o corpo de uma mulher idosa que se encontrava despida no vestiário da academia em que frequentavam. Além disso, a modelo postou uma foto própria com expressão de nojo se referindo ao corpo da senhora.

O caso teve grande repercussão na mídia nacional e internacional, ao passo que Dani Mathers foi denunciada pela prática do crime de invasão de privacidade, que penaliza o uso de câmeras escondidas para filmar ou fotografar alguém em uma área privada⁵⁰⁶.

A modelo aceitou um acordo em que teria que escolher entre 45 (quarenta e cinco) dias de prisão ou 30 (trinta) dias de trabalho comunitário, tendo este último se concretizado. Além disso, Danielle teve que pagar US\$ 60,00 (sessenta) dólares à título de indenização e teve determinada sua liberdade condicional em 3 anos⁵⁰⁷.

Referido caso representa um grande avanço no tocante à tutela quanto aos direitos envolvidos no fenômeno ora estudado, posto que teve reconhecido seu *status* de um incidente de *body shaming* perante a Corte da Califórnia. Além disso, no que diz respeito à tutela penal, esta foi devidamente empreendida. Ocorre que, quanto à reparação dos danos, verifica-se que o valor arbitrado foi irrisório em comparação aos sofrimentos que a vítima tem até hoje, posto que sua imagem ainda é amplamente divulgada na internet.

⁵⁰⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.

⁵⁰⁶ LOS ANGELES city Attorney Mike Feuer statement on body shaming case. **Los Angeles City Attorney's Office**, Los Angeles, 24 may 2017.

⁵⁰⁷ LOS ANGELES city Attorney Mike Feuer statement on body shaming case. **Los Angeles City Attorney's Office**, Los Angeles, 24 may 2017.

Por outro lado, tem-se o caso brasileiro de body shaming ocorrido no programa de *Talk Show* “Agora é tarde” apresentado pelo humorista Danilo Gentili. Nesse incidente o apresentador e seu colega Marcelo Mansfield ridicularizam o tamanho seios de Michele Maximino, uma pernambucana que ficou conhecida após doar mais de 300 (trezentos) litros de leite materno.

No referido bloco do programa os humoristas desrespeitam a ação solidária perpetrada pela doadora, comparando-a com o ator pornô “Kid Bengala”, fazem alusões sexuais ao tamanho dos seus seios e apresentam sua imagem em uma montagem ridicularizando-a.

Dessa forma, Michele Maximino ajuizou ação de danos morais com obrigação de fazer com o fito de receber indenização de R\$ 1.000.000,00 (um milhão) de reais, bem como de ter os vídeos do *Talk Show* retirados da Internet⁵⁰⁸.

Diante disso, o Juízo da 2ª Vara Cível de Olinda/PE⁵⁰⁹ reconheceu a responsabilidade objetiva da emissora TV Bandeirantes e a responsabilidade solidária dos apresentadores comediantes, posto que entendeu que a prática das humilhações e piadas ridicularizantes excederam os limites da liberdade de expressão e violaram os direitos da personalidade de Michele, condenando-os ao pagamento de R\$ 200.000,00 (duzentos mil) reais.

Posteriormente esse valor foi diminuído pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco para a quantia de R\$ 80.000,00 (oitenta mil) reais, valor que foi mantido pelo Superior Tribunal de Justiça⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Sentença de Primeiro Grau n. 0013777-90.2013.8.17.0990**. 2. Vara Cível da Comarca de Olinda-PE. Juíza Regina Célia de Albuquerque Maranhão. Julgado em 13 abr. 2016. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico: Poder Judiciário de Pernambuco, Olinda-PE em 14 abr. de 2016.

⁵⁰⁹ PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Sentença de Primeiro Grau n. 0013777-90.2013.8.17.0990**. 2. Vara Cível da Comarca de Olinda-PE. Juíza Regina Célia de Albuquerque Maranhão. Julgado em 13 abr. 2016. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico: Poder Judiciário de Pernambuco, Olinda-PE em 14 abr. de 2016.

⁵¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1569008 PE 2019/0248644-2**. Agravante Rádio e Televisão Bandeirantes S.A.; Danilo Gentili Júnior; Marcelo Jackson Pacheco Agravado: Michele Rafaela Maximino. Relator Ministro Antônio Carlos Ferreira. Julgado em 23 mar. 2020.

De logo, é necessário ressaltar que, embora o deslinde do processo tenha demorado alguns anos, a compensação do dano sofrido por Michele foi corretamente aplicada no tocante à responsabilidade civil. Ocorre que referido incidente não foi reconhecido como *body shaming*, nem teve repercussão na seara penal, posto que seria um caso de queixa da vítima. Questiona-se, no entanto, se Michele teria o conhecimento de que poderia ter seu direito tutelado também no âmbito penal.

Considerações finais

O corpo da mulher sempre foi considerado como uma espécie de objeto a ser possuído por seu pai e, empós, por seu marido. Além disso, a função dele esteve exclusivamente associada à reprodução e aos cuidados dos filhos ou às atividades ligadas à subsistência do homem, como a alimentação e a tecelagem. Por outro lado, ao sexo masculino se destinavam as atividades consideradas mais dignas, tais como a economia, as artes, a política e a filosofia.

Dito isso, à medida em que as mulheres se libertavam da mística da domesticidade, maternidade e submissão através das lutas feministas e a cada geração em que novos direitos eram conquistados, a sociedade patriarcal e machista surgia com um novo mecanismo de controle a fim de perpetuar a dominação sobre as mulheres.

Nesse diapasão, surge a ditadura da beleza feminina, também chamada de mito da beleza, que tem como objetivo ser um instrumento de controle social sobre o corpo das mulheres, através da interiorização de normas que impõem um modelo ideal de aparência.

Portanto, diferentemente de suas antepassadas, que se preocupavam muito mais com as questões da família, da igreja e do lar, a ditadura da beleza trouxe para o âmago feminino a inquietação quanto ao encaixe aos padrões socialmente aceitos.

Ainda, cabe salientar que os padrões de beleza propagados estão a serviço dos homens, para agradar ao sexo masculino, ao passo que o paradigma de aparência feminina é essencialmente ditado por eles⁵¹¹. O adjetivo, embora possa ser utilizado para ambos sexos, é considerado como algo inerente à mulher, como uma espécie de obrigação.

⁵¹¹ ADICHIE, Chimamanda. Ngozi. **Sejamos todos feministas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

A ditadura da beleza encontra-se enraizada no cotidiano, oportunidade em que influencia silenciosamente as mulheres, as objetifica e lucra com as tentativas do encaixe ao padrão socialmente aceito, através da venda de inúmeros produtos e serviços.

Essa é uma questão muito preocupante, pois cada vez mais as jovens associam felicidade, sucesso e saúde com padrões de beleza inalcançáveis. Entretanto, o que ocorre em verdade é o fomento de distúrbios sociais como a gordofobia e o *bullying* e de transtornos psicológicos e alimentares, tais como a dismorfia corporal e a anorexia.

Importa salientar que a partir da globalização e da transformação social decorrente da criação e da evolução da internet a ditadura da beleza ganhou um novo meio de propagação muito mais potente, operando-se a importação de distúrbios sociais reais para o ambiente de rede, como é o caso do *body shaming*.

Assim, o mundo digital potencializa o mito da beleza através da rápida propagação de conteúdos, bem como de seu longo alcance, visto que um material postado no Brasil pode alcançar pessoas do outro lado do mundo em questão de segundos. Além disso, por estar presente em praticamente todas as atividades cotidianas o mito da beleza virtual se torna um distúrbio muito mais familiarizado e normalizado pela sociedade.

Dessa forma, surge o fenômeno digital do *body shaming* que consiste no ato de um agente, influenciado pelas regras do padrão ideal de corpo, envergonhar alguém acerca de suas características físicas, fazendo-o através de comentários que veiculam piadas, julgamentos, ridicularizações e críticas.

Além disso, o ofensor que pratica *body shaming* se beneficia da possibilidade do anonimato trazida pelo ambiente de rede, o que causa a falta de empatia e gentileza nas relações virtuais. As redes sociais, então, se tornam os maiores percussores dessa prática por meio das funções de comentar, curtir, seguir, conectar e compartilhar.

No entanto, as imagens veiculadas para justificar o fenômeno ora estudado em realidade são muitas vezes retocadas, propagando um ideal utópico.

Diante disso, deve o direito se preocupar com os fenômenos sociais em rede com vistas à finalidade de acompanhar a evolução do universo virtual para garantir também no ambiente *on-line* a proteção de direitos, a segurança social e a paz.

Referências

ADICHIE, Chimamanda. Ngozi. **Sejamos todos feministas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ALVES, Dayane Nayara da Silva; BATISTA, Manuela Hortêncio; SOUSA, Júlia Maia de Meneses Rocha de. Indústria da Moda e aprisionamento feminino: O body shaming como instrumento de coação visual no ambiente de rede. *In*: BATISTA, Manuela Hortêncio; BEZERRA, Cássio Arraes; SOUSA, Júlia Maia de Meneses Rocha de (org.). **Sociedade em Rede Vigilante**. Pacajus: A Nuvem Eventos Criativos, 2021. p. 116-123. E-book. v. 2. Disponível em: <https://w.anuvemec.org/e-books/sociedade-em-rede-vigilante-volume-ii>. Acesso em: 4 fev. 2023.

ANSELM, Strauss. **Espelhos e máscaras: a busca de identidade**. São Paulo: EDUSP, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1569008 PE 2019/0248644-2**. Agravante Rádio e Televisão Bandeirantes S.A.; Danilo Gentili Júnior; Marcelo Jackson Pacheco Agravado: Michele Rafaela Maximino. Relator Ministro Antônio Carlos Ferreira. Julgado em 23 mar. 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/857299254/a>

gravo-interno-no-agravo-em- recurso-especial-agint-no-aresp-1569008-pe-2019-0248644-2/inteiro-teor-857299304. Acesso em: 7 jan. 2024.

COSTA, Rita; CUNHA, Marina; Palmeira, Lara; COUTO, Margarida; GALHARDO, Ana. Medos associados à imagem corporal na adolescência: desenvolvimento e validação da Escala de Ansiedade e Evitamento de Situações devido ao Peso e Aparência Física. **Revista Portuguesa de Investigação Comportamental e Social**, v. 4, n. 2, p. 3-15, Portugal, 2018.

CLIFFS, Albert Bandura Englewood. **Social Learning Theory**. N.J: Prentice-Hall, 1977.

DEL PRIORE, Mary. **Corpo a corpo com a mulher**: pequena história das transformações do corpo feminino no Brasil. São Paulo: SENAC, 2000. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/318782375/Corpo-a-Corpo-Com-a-Mulher-Mary-Del-Priore>. Acesso em: 4 mar. 2022.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FERNANDES, Era. **Avaliação da imagem corporal, hábitos de vida e alimentares em crianças e adolescentes de escolas públicas e particulares de Belo Horizonte**. 2007. Dissertação (Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Medicina). Belo Horizonte.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na Era da Informática. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 2. ed. São Paulo: Ed.34, 2010a;

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010b.

LOS ANGELES city Attorney Mike Feuer statement on body shaming case. **Los Angeles City Attorney's Office**, Los Angeles, 24 may 2017. Disponível em: <https://www.lacityattorney.org/post/2017/05/24/los-angeles-city-attorney-mike-feuerstatement-on-body-shaming-case>. Acesso em: 18 maio 2023.

PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça de Pernambuco. **Sentença de Primeiro Grau n. 0013777-90.2013.8.17.0990**. 2. Vara Cível da Comarca de Olinda-PE. Juíza Regina Célia de Albuquerque Maranhão. Julgado em 13 abr. 2016. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico: Poder Judiciário de Pernambuco, Olinda-PE em 14 abr. de 2016. Disponível em: <https://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/processo/>. Acesso em: 7 fev. 2024.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SCHILDER, Paul. **A imagem do corpo**: as energias construtivas da psique. Tradução de Rosanne Wertman. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

THOMPSON, Kevin. **Body Image, Eating Disorders and Obesity**. Washington D.C.: American Psychological Association, 1996.

VERAS, Aimorá L. Laus. Desenvolvimento e construção da imagem corporal na atualidade: um olhar cognitivo comportamental. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, 2010, p. 01-10. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-56872010000200006. Acesso em: 26 fev. 2024.

WOLF, Naomi. **O mito da beleza**: como as imagens de beleza são usadas contra as mulheres. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

Aporofobia, Desigualdade e o Refúgio no Brasil

Aporophobia, Inequality and the Refuge in Brazil

Mônica AtaiDES Batista

Graduanda em Direito - Centro Universitário Cambury, Unicambury, Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental Constitucional, Internacional (CNPq vinculado à Universidade de Fortaleza – UNIFOR) – Linha de pesquisa: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Estado Democrático de Direito e Cidadania, Gênero e Minorias. E-mail: monicaataidesbatista@icloud.com

Carolina Soares Hissa

Doutoranda em direitos humanos pela UFG. Mestre em direito constitucional pela UNIFOR. Vice coordenadora de pesquisa da cátedra Sérgio Vieira de Mello - CSVM/UFG. Coordenadora da linha de pesquisa: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Estado Democrático de Direito e Cidadania, Gênero e Minorias – Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental Constitucional, Internacional (CNPq vinculado à Universidade de Fortaleza – UNIFOR). Professora universitária. E-mail: carolshissaacademico@gmail.com

Resumo: Os fluxos migratórios na contemporaneidade apresentam contornos dramáticos e universais, onde o sofrimento de milhões de seres humanos contrasta com a indiferença e o ódio dirigidos aos migrantes refugiados. A motivação para essa apatia e repulsão é a aporofobia, caracterizada pela aversão aos pobres. A chegada de estrangeiros é frequentemente encarada como uma ameaça à economia nacional, dado que essas pessoas, em situação de vulnerabilidade e necessitando de auxílio, são vistas como economicamente improdutivas e, conseqüentemente, invisíveis aos olhos da sociedade. A pesquisa em questão visa investigar o fenômeno da aporofobia no Brasil, explorando o conceito de pobreza e seu reflexo nos grupos de refugiados sujeitos a preconceito e exclusão. O estudo questiona as questões de desigualdade, inclusão social e o fortalecimento da dignidade humana entre essas minorias, ressaltando a necessidade de fomentar o respeito aos direitos humanos para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Palavras-chave: aporofobia; refúgio; xenofobia; preconceito; desigualdade.

Abstract: Contemporary migratory flows exhibit dramatic and universal features, where the suffering of millions of human beings contrasts with the indifference and hatred directed towards migrant refugees. The motivation behind this apathy and repulsion is aporophobia, characterized by aversion towards the poor. The arrival of foreigners is often perceived as a threat to the national economy because these individuals, in situations of vulnerability and in need of assistance, are seen as economically unproductive and, consequently, invisible to society. The research at hand aims to investigate the phenomenon of aporophobia in Brazil, exploring the concept of poverty and its impact on refugee groups subjected to prejudice and exclusion. The study questions issues of inequality, social inclusion, and the strengthening of human dignity among these minorities, emphasizing the need to foster respect for human rights for the construction of a fair and egalitarian society.

Keywords: aporophobia; refuge; xenofobia; prejudice; inequality.

Introdução

Quando um refugiado deixa seu país de origem, ele está em busca de um lugar seguro, sem perseguição e violência, não se trata de uma escolha, mas uma corrida para sobreviver dos ataques de bombas, conflitos políticos, perseguições ideológicas e ameaças de organizações criminosas. São famílias que largam sua moradia, negócios, empregos e uma vida digna, para permanecer vivo. Abandonam tudo que construíram por medo e desespero. As migrações forçadas, revelam a face de uma população sofrida com a violência e perseguições juntamente com a pobreza e a fome. Este cenário provoca um impacto na sociedade, onde muitas vezes não ocorre uma comoção social, mas a criminalização, a exclusão e a violência.

O desprezo aos hipossuficientes é um episódio de sociedades capitalistas pós-moderna, é uma realidade brasileira que está presente na formação da nossa sociedade. O conservadorismo político atual, tem demonstrado o desprezo pelo imigrante pobre e negro. É um fato evidenciado e reiterado por governantes, como exemplo o Poder Executivo, representado pelo Jair Messias Bolsonaro. Após as eleições de 2018, aflorou um abismo entre grupos de direita e esquerda, o que

estimulou a formação de comunidades defensoras da ultradireita conservadora, abrindo espaço para a violência política com manifestações e discursos de ódio⁵¹².

A produção de discursos preconceituosos e discriminatórios em veículos de comunicação pelo presidente da república, regulariza a formação discursiva que determina o que pode e deve ser dito. O imaginário presidencial, faz afirmações de incentivo ao preconceito, normatizando à discriminação de grupos, onde o respeito, a tolerância, a diversidade e a inclusão são rejeitadas, para que outras formas de exclusão sejam inscritas e, portanto, disponíveis para a circulação discursiva⁵¹³.

A internet se transformou no principal mecanismo do exercício da liberdade de expressão, que é uma garantia fundamental prevista em nossa constituição, entretanto ela não permite a manifestação de pensamentos, preconceituosos, imorais ou que incitem ódio e a violência. Não obstante, de um lado temos o mundo virtual que inovou e facilitou a comunicação e a informação entre as pessoas, do outro lado, ela proporcionou a manifestação de rechaço e reprodução de confrontos contra as minorias.

Após a publicização do governo federal instituir a Operação Acolhida⁵¹⁴ em conjunto com as organizações não governamentais para receber os imigrantes venezuelanos, as redes sociais revelaram um comportamento preconceituoso ao invés de empatia e acolhimento. A não receptividade ao imigrante venezuelano está ligado à circunstância dessas pessoas não se enquadrarem no tipo ideal eurocêntrico, além

⁵¹²HEBENBROCK, Josual Mariano da Silva. Conservadorismo político: migração venezuelana e senegalesa como vítimas de Aporofobia no Brasil. **Revista Comunicação, Cultura e Sociedade**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 163-182, 2021.

⁵¹³ NASCIMENTO, Lucas. Discursos preconceituosos, corpos discriminados: o estranho espelho de “quem quiser vir ao Brasil fazer sexo com mulher, fique à vontade” – diz Bolsonaro. **Revista da ABRALIN**, v. 19, n. 1, p. 1-30, 20 nov. 2020.

⁵¹⁴ *Para garantir o atendimento humanitário aos refugiados e migrantes venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, o governo federal criou, em 2018, a Operação Acolhida. Um dos pilares para essa acolhida e o abrigo, é o Ministério da Cidadania, como órgão ao qual compete a gestão de abrigos no país, firmou acordo de cooperação com o ACNUR – Agência das Nações Unidas para Refugiados para gerir os espaços de acolhimento em Boa Vista e em Pacaraima.*

chegar ao Brasil em condições de subsistência, irão disputar com os brasileiros o acesso aos serviços públicos e emprego⁵¹⁵.

A sociedade é formada por diferentes grupos, alguns destes se consideram superiores aos demais, em consequência desta manifestação da ideia de superioridade, temos o discurso de ódio. Esta prática, cria um isolamento das minorias, favorecendo a formação de estereótipos além de propiciar o preconceito permitindo que ele se enraíze cada vez mais no seio da sociedade. Nesse contexto, delimita-se o objeto de estudo, que será uma análise na manifestação de pensamento do discurso de ódio em razão da aporofobia praticado aos refugiados no Brasil, especialmente aos refugiados venezuelanos.

O neologismo “aporofobia”, foi criado pela filósofa Adela Cortina⁵¹⁶, em 2017 foi considerado como a palavra do ano. O conceito foi criado para evidenciar o que a autora chama de sistêmica rejeição à pobreza e às pessoas sem recursos. A autora faz uma reflexão importante sobre o apeço xenofílico aos estrangeiros turistas que movem a economia na Europa com o turismo, e quando se trata de acolhimento aos refugiados, a hospitalidade se transforma em ódio, as fronteiras se fecham para impedir a passagem dos forasteiros pobres. Fica explícito que a xenofobia é expressa somente ao estrangeiro que não tem recursos financeiros, que precisa de ajuda e que não irá agregar nada na economia do país⁵¹⁷.

Dependendo do propósito destes imigrantes no país, a pobreza será fator determinante para uma rejeição sistemática por parte dos nacionais. Assimilar a xenofobia e sua seletividade pela capacidade financeira do indivíduo é o primeiro passo para embasar o conceito de aporofobia e dessa forma comprovar sua relação com a sociedade

⁵¹⁵ BARBOSA, Emily Conceição; FONSECA, Mariana de Souza. A receptividade dos brasileiros à migração venezuelana: o tipo ideal de imigrante. *In: IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Rio de Janeiro, 2020.

⁵¹⁶ Cortina é uma escritora e filósofa (nascida em Valência, Espanha, em 1947) ela cunhou o termo aporofobia à língua espanhola que a Real Academia da Língua adotou para definir o ódio aos indigentes, a aversão aos desfavorecidos. Doutora honoris causa por diversas universidades, membro da Real Academia de Ciências Morais e Políticas da Espanha, professora emérita de Ética da Universidade de Valência e diretora da fundação Étnor.

⁵¹⁷ CORTINA, Adela. **Aporofobia a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Concorrente, 2020.

contemporânea. A professora demonstra dois tipos de estrangeiros, dois tipos de “outros”: os que possuem poder aquisitivo e os hipossuficientes, que estão em busca de ajuda⁵¹⁸.

A metodologia da pesquisa recorreu a uma análise documental e materialista acerca da desigualdade social e dados referentes aos refugiados. Uso de bibliografias de pensadores no campo da sociologia, filosofia e o pós-colonialíssimo buscando compreender a relação do indivíduo com a sociedade. Traz o recorte de uma reflexão sobre a revolução histórica dos Direitos Humanos relacionando desde os primórdios até a historiografia crítica contemporânea.

1 Aporofobia

Para compreender a aporofobia praticada aos refugiados, é imprescindível conceituar primeiramente o que são os refugiados, para deixar bem claro, esse é um grupo de imigrantes internacionais forçados que tiveram que abandonar seu país de origem em função de conflitos, opiniões políticas, regimes opressivos ou outras situações de violência de direitos humanos.

Os deslocamentos forçados, especialmente, o refúgio, é um dos panoramas mais dramáticos e dolorosos da mobilidade humana, é um fenômeno em ascensão em todo o globo.

A compreensão da migração forçada implica em investigar a multiplicidade dos processos sociais, econômicos e políticos que são vividos pelos povos impactados por crises. A origem da crise humanitária é caracterizada por situações que privam uma comunidade de forma abrupta e repentina, gerando um longo período de violação de direitos humanos. Portanto, são pessoas fugindo da fome, de conflitos armados internos, são indivíduos que se deslocam para resguardar suas vidas e sua sobrevivência⁵¹⁹.

Os refugiados políticos e imigrantes pobres são pessoas que foram arrancadas de seus lares pela guerra, pela miséria e a fome.

⁵¹⁸ ZEIFERT, Ana Paula Bagetti; PAPLOWSKI, Schirley Kamile. Infância e Adolecência Pobres no Brasil sob a Ótica da Aporofobia. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, Recife, v.12, n. 27, p. 12, 2020.

⁵¹⁹ MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2021, v. 38.

Muitas vezes estão em mãos de mafiosos exploradores, que embarcam em balsas superlotadas para tentar atravessar as fronteiras e pisar em chão firme com suas famílias, milhares morrem no mar, os sobreviventes seguem em busca de acolhimento, com seus esqueletos expostos, em terras desconhecidas com povos hostis. A mídia espalha a notícia todos os dias com seu discurso raso e conformista sobre um problema irremediável⁵²⁰.

No Brasil, a última década de 2010 foi extremamente categórico para caracterizar o novo cenário da migração e refúgio no país. Em 2016 houve o aumento expressivo da migração venezuelana, que por via terrestre, atravessou as fronteiras do norte, em Pacaraima e Bonfim no estado de Roraima, essa região passou a ser a principal porta de entrada no país. Em 2017, o antiquado Estatuto do Estrangeiro que assimilava o imigrante como uma ameaça nacional, foi substituído pela Lei da Migração, lastreado na garantia e nos direitos dos emigrantes e imigrantes, tornando-se uma das legislações mais vanguardistas da região quanto à proteção migratória⁵²¹.

O governo federal criou em 2018 a Operação Acolhida com o objetivo de organizar a chegada dos venezuelanos no Brasil, buscando a inserção social e econômica deles no país, o que inclui abrigos, alimentação e emissão de documentos e emprego, entretanto ainda existem muitas pessoas que estão em situações precárias, principalmente por ter que enfrentar rejeição por parte da população. A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), participa da Operação Acolhida apoiando o Governo Brasileiro juntamente com outras agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil organizada, formando uma grande força-tarefa humanitária para facilitar a garantia de direitos e integração local de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos que estão no Brasil⁵²².

Diante de fatores políticos, econômicos e sociais, os fluxos migratórios contemporâneos se interrelacionam de forma profunda e

⁵²⁰ CORTINA, Adela. **Aporofobia a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Concorrente, 2020.

⁵²¹ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Relatório Anual 2021**. 2011-2020: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

⁵²² BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**.

obscura, reprimindo ou instigando a mobilidade humana. Em 2020 a pluralidade complexa das migrações internacionais somou a pandemia da Covid-19, que foi caracterizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), tronando-se uma emergência de saúde pública de importância internacional. As políticas de combate à crise sanitária afetaram os fluxos migratórios em todo mundo, limitando a migração e favorecendo violações dos refugiados. A fronteira do Brasil com a Venezuela, ficou fechada desde 18 de março de 2020 e reabriu parcialmente após um ano e três meses, quando foi divulgado na portaria publicada pelo Ministério da Casa Civil no dia 23 de junho de 2021 quando foi autorizado o ingresso diário de 50 venezuelanos⁵²³.

As migrações representam conflitos, preconceitos e exclusões, as circunstâncias socioeconômicas como elevadas taxas de desemprego, aumento na concorrência por escolas públicas e leitos de hospitais agravam ainda mais o rechaço ao pobre estrangeiro e em consequência, o discurso de ódio. Esse termo foi cunhado pela filósofa Cortina, professora catedrática de Ética e Filosofia Política da Universidade de Valência, a palavra é formado pela junção dos termos gregos, *Á-poros*: pobre e *jobéo*: aversão, que demonstra o sentimento de aversão, medo, rejeição ao pobre, ela detalha a criação do termo em seu livro *Aporofobia, a aversão ao pobre, um desafio para a democracia*, em 2017 a palavra foi incorporada ao léxico da língua espanhola e vem angariando destaques globais⁵²⁴.

Os discursos políticos em sintonia com a mídia em geral são responsáveis por causar um pânico moral⁵²⁵ na sociedade quando se trata de crise migratória. As abordagens jornalísticas demonstram uma reprodução criminalizada da migração europeia, publicando reportagens com perspectiva xenófoba e ameaçadora, dessa forma, manipulando a opinião pública.

1.1 Refúgio

A nova lei da migração e em conjunto com a lei de Refúgio de 1997 permite que o Brasil fique em posição de vanguarda no que se

⁵²³BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**.

⁵²⁴ CORTINA, Adela. **Aporofobia a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Concorrente, 2020.

⁵²⁵ Zygmunt Bauman chama de pânico moral o medo e o pavor que as pessoas sentem ao ver as notícias que registram a chegada de refugiados.

refere aos direitos dos migrantes⁵²⁶. Elogiada por organizações internacionais, ela estabelece direitos e deveres para migrantes e turistas no Brasil, reconhecendo-o como sujeito de direitos, promovendo o combate a xenofobia como princípios da política migratória brasileira.

A tabela 1 demonstra o aumento de latino-americano no período de 2011-2020. Nos últimos quatro anos houve um aumento de 97,67% do total de solicitações de refúgios apresentados por venezuelanos na última década.

De acordo com os dados colhidos no OBmigra, destaca-se o aumento do número de solicitações de refúgio registradas pela Polícia Federal no período de 2011 – 2020, com destaque para os últimos quatro anos, que houve um crescimento contínuo. Revela ainda que os venezuelanos foi o que mais se sobressaiu ao longo da década analisada. Entre 2011 e 2015 o principal grupo de solicitantes de refúgio eram do Haiti, e só em 2016, os grupos da Venezuela assumiram a primeira posição, com recorde histórico em 2018. É importante observar que no período do recorte temporal 2017-2020, mesmo diante dos efeitos da pandemia COVID-19, ainda foram registrados 17.385 refugiados no período citado, ainda sim, um volume superior em comparação com o ano de 2017 quando intensificou a entrada de refugiados venezuelanos no país.

Tabela 1. Número de solicitações de reconhecimentos da condição de refugiado apresentadas por latino-americanos, segundo países de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2011-2020.

Países	Total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	207629	848	681	1645	1784	4384	3750	21694	71822	75222	25799
VENEZUELA	153.050	3	1	49	191	717	2.601	16.999	61.391	53713	17.385
HAITI	38.686	559	470	1.112	991	2.815	243	2.253	7.020	16610	6.613
CUBA	11.550	28	26	68	113	419	770	2.006	2.774	3999	1.347
COLÔMBIA	1.857	214	156	285	87	82	49	168	253	381	182
PERU	268	7	1	7	9	4	2	35	57	60	86
PARAGUAI	183	7	0	2	3	22	0	21	34	55	39
REPÚBLICA DOMINICANA	1.218	0	5	90	366	293	59	120	117	132	36
BOLÍVIA	145	10	8	12	10	17	11	10	18	22	27

⁵²⁶ CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Relatório Anual 2021**. 2011-2020: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de refúgio.

Em 2016, podemos observar na Tabela 1, que a entrada de venezuelanos começou a aparecer de maneira perceptível, o estado de Roraima é a principal porta de entrada no país. Trata-se de um estado amazônico com aproximadamente 450.000 habitantes, sendo, portanto, o estado menos populoso do país. A economia do estado é baseada em garimpo irregular, atividades pecuárias extensivas e funcionalismo público. Sendo assim, fica evidente a limitação da região em admitir novos trabalhadores em sua economia⁵²⁷. De acordo com os dados da tabela 2, no período de maio de 2022 a América Latina abriga mais de 5 milhões dos mais de 6 milhões de pessoas que abandonaram a Venezuela. Isto representa 84% dos migrantes e refugiados venezuelanos em todo mundo. O Brasil é o sétimo país que mais recebeu o fluxo migratório, totalizando 345 mil residindo em território nacional⁵²⁸.

Tabela: 2 – Países que mais abrigam venezuelanos

COLOMBIA	1,8 MILHÕES
PERU	1,3 MILHÕES
EQUADOR	513,9 MIL
EUA	465,2 MIL
CHILE	448,1 MIL
ESPANHA	418,2 MIL
BRASIL	345 MIL

Fonte: Plataforma R4V.

⁵²⁷ ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME – UNODC. **Relatório Situacional Brasil**: tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos. TRACK4TIP. Nações Unidas, 2021.

⁵²⁸ PLATAFORMA REGIONAL DE COORDENAÇÃO INTERAGENCIAL R4V. **RMRP 2022 for Refugees and Migrants from Venezuela**. 2022.

Os pedidos de refúgio no Brasil são decididos pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE⁵²⁹, que é um órgão vinculado ao Ministério da Justiça. Após pisar em solo brasileiro, o estrangeiro que sofre perseguição em seu país de origem deve se dirigir a uma Delegacia da Polícia Federal ou autoridade migratória para solicitar expressamente o refúgio, os solicitantes de refúgio recebem um documento de identidade (Protocolo Provisório), uma carteira de trabalho, e CPF, aguardam a decisão final sobre o seu procedimento.

O deslocamento dos venezuelanos através da fronteira se dá de maneira terrestre, geralmente por meio de ônibus, vans, carros ou até mesmo a pé. Entre 2015 e 2017, foram registrados um acréscimo de 922% no registro de entradas em Roraima, diante disso, o estado se viu em emergência humanitária, diante das condições precárias em que chegavam os venezuelanos em território brasileiro. Os municípios que mais receberam refugiados foram Manaus, São Paulo, Curitiba, Dourados e Porto Alegre. A Operação acolhida teve um papel fundamental para o acolhimento e interiorização além de demonstrar o compromisso humanitário do Brasil com a migração e o refúgio⁵³⁰.

O deslocamento dos refugiados e migrantes para os demais estados brasileiros, tem o objetivo de possibilitar melhores oportunidades de inclusão socioeconômica aos venezuelanos, com proteção social, dessa forma, propiciando amenizar a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima.

O refúgio é um desafio humanitário, onde se faz necessário aprimorar os programas para assegurar os direitos desses indivíduos, intensificando as ações para promover a integralização e adaptação desses povos. Segundo site da ACNUR, foi feito um novo estudo do Banco Mundial, que destaca os desafios enfrentados pelas pessoas refugiadas venezuelanas aqui Brasil, são vários obstáculos, mas uma das barreiras é o idioma, dificuldade de validar documentos escolares para confirmar a capacidade profissional. De acordo com o estudo, apenas 12% da população venezuelana economicamente ativa no país têm

⁵²⁹ O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

⁵³⁰ ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME – UNODC. **Relatório Situacional Brasil: tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos.** TRACK4TIP. Nações Unidas, 2021.

empregos no mercado formal, entretanto, trabalham por mais horas e recebem salários menores. Outro dado alarmante é que segundo o educacional de 2020, apenas 45% das crianças venezuelanas estavam matriculadas em escolas.

O país tem o grande desafio de romper as barreiras do preconceito através de uma política de educação para direitos humanos que seja de fato efetivada, porque é constante a violência física, psicológica em cima dos estrangeiros pobres, são pessoas invisíveis aos olhos da sociedade, onde essa invisibilidade faz um adormecimento na consciência das pessoas⁵³¹.

1.1.1 Receptividade do Brasileiro em Relação aos Refugiados

Os fluxos migratórios sempre ultrapassaram as fronteiras ao longo da história. Contudo, vários governos ainda criminalizam e tratam o outro como uma ameaça nacional. Discursos políticos incitando ódio, preconceito, resistências e perseguição ao estrangeiro podem ser vistos em vários locais do mundo em nossa atualidade. Discursos discriminatórios contra os imigrantes foram observados no governo de Bolsonaro além de práticas governamentais que confirmam a xenofobia em diminuir, declarar a antipatia e incomodo aos grupos estrangeiros enquanto pauta da agenda nacional⁵³².

Neste movimento migratório venezuelano na América Latina, há a percepção enganosa de que o Brasil é o país que mais recebe estes imigrantes, o que muitas vezes é reforçado pela mídia sensacionalista, que cria um imaginário de uma multidão incontrolável invadindo as fronteiras. Na verdade, o Brasil é o sétimo país receptor de imigrantes venezuelanos, conforme dados da Plataforma R4V.

A crise migratória representa hoje, um codinome do politicamente correto para os formadores de opinião, que utilizam os jornais, programas de tv e as redes sociais para propagar o medo, com

⁵³¹ AMORIM, João Alberto Alves. A integração local do refugiado no Brasil: a proteção humanitária na prática cotidiana. In. JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017.

⁵³² CULPI, Ludmila Andrzejewski; MÈRCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexandro Eugênio. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de xenofobia: uma investigação dos governos Macri e Bolsonaro. **Conjuntura Global**, v. 10, 2021.

referências negativas aos imigrantes, sinalizando o colapso, a transformação trágica no modo vida, dessa forma, conquistam e subordinam os pensamentos e sentimentos humanos. A consequência das notícias que são propagadas nesse campo de guerra, quase chega a causar um pânico moral, que é um sentimento de medo coletivo na sociedade, um temor pela presença dessa ameaça iminente, ao bem-estar comum⁵³³.

O discurso de ódio é um fenômeno social que se tornou evidente após a era digital. Atualmente com o uso da internet e das redes sociais, ficou mais fácil de ser propagado em escala hipoteticamente infinita. Este fenômeno é utilizado para insultar, menosprezar ou assediar grupos em virtude de raça, cor, etnia, nacionalidade, sexo, religião ou qualquer forma que possa incitar violência ou discriminação contra pessoas⁵³⁴.

A violência contra os imigrantes e refugiados que se disseminam por meio de discursos populistas e nacionalistas, estão ancorados pela elite que estima o imigrante ideal, em desvantagem dos outros, com isso, ele divulga a ideia de que a precariedade dos serviços públicos, é culpa da imigração. A instabilidade econômica no país, com altas taxas de desemprego e inflação diminuindo cada vez mais o poder de compra, também corrobora por culpabilizar o outro pela negligência estatal no país⁵³⁵.

No Brasil, o chefe do poder executivo, presidente Jair Bolsonaro é um exemplo de governo extremistas bem-sucedidos, assim com o ex-presidente dos Estados Unidos Donald Trump, e o primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, todos eles, formam uma base movida por discursos políticos populistas e incitadores de ódio. Através de uma linguagem coloquial simplificada, carregada de acusações conspiratórias e inflamadas, encheu a população de medo, inovando o tradicional discurso político e driblando das mídias tradicionais, ele conquistou notoriedade nas redes sociais, criando uma máquina propagandística

⁵³³ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. São Paulo: Zahar, 2017.

⁵³⁴ FORNER, Oscar Milton Cowley. **O discurso de ódio na propaganda político-eleitoral**: o caso de Jair Bolsonaro. Monografia (Graduação em Publicidade e Propaganda) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal/RN, 2022.

⁵³⁵ BARBOSA, Emily Conceição, FONSECA, Mariana de Souza. A receptividade dos brasileiros à migração venezuelana: o tipo ideal de imigrante. *In: IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Rio de Janeiro 2020.

imparável ancorada no discurso incitador de ódio contra setores específicos da sociedade⁵³⁶.

O discurso de ódio é a materialização excessiva da liberdade de expressão. É comum observar o exercício desse direito em mídias sociais, elas se tornaram um instrumento para dar vazão às ideias e opiniões. As mídias tradicionais exercem grande influência na sociedade o que as tornam um grande formador de opinião pública⁵³⁷.

Afirmações que incitam ódio com ataques a nacionais de países que são governados por governos de esquerda, são comuns nas falas e discursos políticos. No discurso de abertura da 74ª Assembleia da Geral da ONU em Nova York realizada em 2019, o presidente Bolsonaro, menciona em seu discurso sobre os perigos da Argentina se tornar uma nova Venezuela em crise, e ao mesmo tempo ele defende a abertura do mercado brasileiro aos investimentos estrangeiros. Em pronunciamentos nas entrevistas e redes sociais, ele é mais direto e incisivo, quando compartilha em seu Twitter pessoal que o Brasil é soberano para aceitar os estrangeiros, porém eles deverão respeitar as leis, regras, costumes e deverá cantar o hino nacional, pois não é qualquer um que atravessa as fronteiras do nosso país apoiado em um pacto adotado por terceiros⁵³⁸.

Em uma visita oficial à Índia, o presidente criticou a Lei de Migração, aprovado em 2017. Afirma em seu pronunciamento que é uma vergonha. Por isso muito criticado pela imprensa. Afirma ainda que os estrangeiros chegam ao Brasil com mais direitos que os próprios nacionais, que o país deve ser preservado, abrindo as portas dessa forma o fluxo irá aumentar⁵³⁹.

⁵³⁶ FORNER, Oscar Milton Cowley. **O discurso de ódio na propaganda político-eleitoral**: o caso de Jair Bolsonaro. Monografia (Graduação em Publicidade e Propaganda) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal/RN, 2022.

⁵³⁷ ANDRADE, Carlos Roberto Mendes de. **Liberdade de expressão e o discurso do ódio**: um estudo do Habeas Corpus nº 82.424/RS. 2017. TCC (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma.

⁵³⁸ CULPI, Ludmila Andrzejewski; MÈRCHER, Leonardo; PEREIRA, Alessandro Eugênio. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de xenofobia: uma investigação dos governos Macri e Bolsonaro. **Conjuntura Global**, v. 10, 2021.

⁵³⁹ CULPI, Ludmila Andrzejewski; MÈRCHER, Leonardo; PEREIRA, Alessandro Eugênio. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de

Diante dessa falácia pode-se observar que a intenção do governo é dificultar a vida do imigrante, criando um conceito de criminalização prévia, para atender sua base eleitoral conservadora nacionalista, onde pregam a oposição política na estereotipização dos comunistas que não trabalham e vivem à custa do Estado. Uma das características de seu eleitorado é a pauta anticomunista e anti-Venezuelana, o que atrapalha o processo de integração dessas pessoas.

A ausência histórica de políticas públicas sociais, juntamente com a precarização das existentes, intensificou o genocídio durante a pandemia da COVID-19, pois provocou a segregação espacial e a pauperização extrema com cor e endereço, ampliando o número de trabalhadores na condição de superpopulação relativa, a mercê de precárias condições do trabalho formal. Não foi possível o distanciamento físico à classe trabalhadora, frente a um quadro de tamanha pobreza e desigualdade social. Uma das respostas que o governo ofertou durante a pandemia, foi o discurso amparado no eugenismo⁵⁴⁰, onde o mundo sairia mais forte após o COVID-19 em virtude da limpeza biológica que seria propiciada por ela. Por isso o distanciamento era desnecessário, pois o sacrifício dos doentes e idosos dependentes do INSS, desonerariam os cofres públicos⁵⁴¹.

Considerações finais

O poder público e a esfera internacional possuem dificuldades em se posicionar de forma legal e enfática nas questões motivadas pelo ódio, fechando os olhos para ela, com falácias, falsas polêmicas, com estratégias de desinformação, ou seja, não combatendo abertamente

xenofobia: uma investigação dos governos Macri e Bolsonaro. **Conjuntura Global**, v. 10, 2021.

⁵⁴⁰ A eugenia foi um conceito criado na Inglaterra em 1883 que se difundiu em diversos países no começo do século 20, especialmente nos Estados Unidos e na Alemanha. Apesar da roupagem científica em torno do termo, o movimento eugenista foi essencialmente social, visando à exclusão de elementos indesejados da sociedade a fim de "melhorar" geneticamente a população. Para isso, teorizava que era preciso "cruzar" pessoas com boas

⁵⁴¹ BRUINJÉ, Ana Luiza Tavares; OLIVEIRA, Robson de. Classe trabalhadora e racismo durante a pandemia: eugenia e fascismo no governo Bolsonaro. **Revista Resistência Litoral**, v. 1, n. 1, p. 29-44, 2021.

como um problema social. Os líderes políticos fogem de suas obrigações fundamentais e estruturais dos cidadãos, que são o direito a vida e a propriedade privada, estes são os pilares do contrato social no liberalismo, foram os primeiros direitos conquistados segundo a tradição política ocidental. Sem a vida, não há como reclamar direito algum.

Existe um longo caminho para percorrer, a história da luta e conquista dos direitos e da cidadania exigem desafios, espinhos, sangue e uma estrada tortuosa, sem garantia de novas conquistas ou mesmo preservação do que já foi alcançado. Ao longo da história os indivíduos conquistaram o fato de serem humanos, através de lutas intensas, tornaram-se cidadãos possuidores de direitos civis, políticos, sociais e humanos, esta vitória deve ser valorizada e jamais esquecida. Frequentemente presenciamos muitos desses direitos ameaçados, diante de uma democracia socialmente excludente, desagregada e alienada e obviamente, complacente com a violência motivada pelo ódio.

Após as análises desenvolvidas anteriormente fortalece - se a tese de Cortina reafirmando o desafio político, onde se faz necessário a construção de uma democracia deliberativa bem estruturada em escala nacional e mundial, capaz de distribuir bens comuns e leis claras e firmes para uma economia global. Seria uma democracia inclusiva, com economia ética disposta a criar boas sociedades, com equidade, erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais

Referências

AMORIM, João Alberto Alves. A integração local do refugiado no Brasil: a proteção humanitária na prática cotidiana. *In*. JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (org.). **Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2017. p. 375-398.

ANDRADE, Carlos Roberto Mendes de. **Liberdade de expressão e o discurso do ódio**: um estudo do Habeas Corpus nº 82.424/RS. 2017. TCC (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, Criciúma. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/297689680>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. São Paulo: Zahar, 2017.

BARBOSA, Emily Conceição, FONSECA, Mariana de Souza. A receptividade dos brasileiros à migração venezuelana: o tipo ideal de imigrante. In: **IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población**, Rio de Janeiro 2020. <https://congresosalap.com/alap2020/resumos/0001/PPT-eposter-trab-aceito-0249-1.PDF>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 10 abr. 2022

BRUINJÉ, Ana Luiza Tavares; OLIVEIRA, Robson de. Classe trabalhadora e racismo durante a pandemia: eugenia e fascismo no governo Bolsonaro. **Revista Resistência Litoral**, v. 1, n. 1, p. 29-44, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/resistencialitoral/article/view/79294/45451>. Acesso em: 18 fev. 2024.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Relatório Anual 2021**. 2011-2020: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CORTINA, Adela. **Aporofobia a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Concorrente, 2020.

CULPI, Ludmila Andrzejewski; MÈRCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexandro Eugênio. Argentina e Brasil no alinhamento das práticas de xenofobia: uma investigação dos governos Macri e Bolsonaro. **Conjuntura Global**, v. 10, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/82466>. Acesso em: 18 fev. 2024.

FORNER, Oscar Milton Cowley. **O discurso de ódio na propaganda político-eleitoral**: o caso de Jair Bolsonaro. 2022. Monografia (Graduação em Publicidade e Propaganda) – Universidade Federal do

Rio Grande do Norte – Natal/RN, 2022. Disponível em: <https://www.ufrn.br/busca-geral?s=FORNER,%20Oscar%20Milton%20Cowley>. Acesso em: 18 fev. 2024.

HEBENBROCK, Josual Mariano da Silva. Conservadorismo político: migração venezuelana e senegalesa como vítimas de Aporofobia no Brasil. **Revista Comunicação, Cultura e Sociedade**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 163-182, 2021. DOI: 10.30681/rccs.v7i2.5467. Acesso em: 4 maio 2022.

MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2021, v. 38. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0137>. Acesso em: 23 maio 2022.

NASCIMENTO, Lucas. Discursos preconceituosos, corpos discriminados: o estranho espelho de “quem quiser vir ao Brasil fazer sexo com mulher, fique à vontade” – diz Bolsonaro. **Revista da ABRALIN**, v. 19, n. 1, p. 1-30, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://revista.abralin.org/index.php/abralin/article/view/1676>. Acesso em: 23 maio 2022.

PLATAFORMA REGIONAL DE COORDENAÇÃO INTERAGENCIAL R4V. **RMRP 2022 for Refugees and Migrants from Venezuela**. 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/>. Acesso em: 23 maio 2022.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME – UNODC. **Relatório Situacional Brasil**: tráfico de pessoas em fluxos migratórios mistos, em especial de venezuelanos. TRACK4TIP. Nações Unidas, 2021. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/07/unodc-divulga-relatorio-situacional-brasil.html>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ZEIFERT, Ana Paula Bagetti; PAPLOWSKI, Schirley Kamile. Infância e Adolescência Pobres no Brasil sob a Ótica da Aporofobia. **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, Recife, v.12, n. 27, p. 12, 2020. DOI: 10.22293/2179-507x.v12i27.1307. Disponível em: <https://revistas.facul>

dadedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1307. Acesso em: 18 fev. 2024.

A violência política de gênero perpetrada contra ativistas ambientais: sob a perspectiva do artigo 9 do Acordo de Escazú

Political Gender Violence perpetrated against environmental activists: from the perspective of article 9 of the Escazú Agreement

Talita de Jesus Correia

Mestre em Negócios Internacionais (MUST University). Especialista em Direito Constitucional (Estácio), Direito e Processo Penal (UCAM), Direito do Estado (UCAM), Direito Internacional Aplicado (UNA), Compliance e Governança (FTC) e Direitos Humanos (UniAmérica). Membro da linha – Direito Eleitoral Internacional – Grupo de Pesquisa Diálogo ACI (CNPq vinculado à UNIFOR). Bacharel em Ciências Políticas (Braz Cubas). Bacharel em Direito (Mackenzie). Advogada. E-mail: tahcorreiaj@gmail.com.

Jéssica Teles de Almeida

Professora orientadora do artigo científico. Coordenadora da Linha Direito Eleitoral Internacional – Grupo de Pesquisa Diálogo ACI (CNPq vinculado à UNIFOR), até junho de 2022. Professora da Universidade Estadual do Piauí e Grupo UNINTA. Doutoranda em Direito. E-mail: jessicatelesdealmeida@gmail.com.

Resumo: Este trabalho propõe discutir o artigo 9 do Acordo de Escazú a partir de uma perspectiva de gênero, no que tange a violência política de gênero sofrida pelas mulheres à frente do ativismo ambiental. Para tanto, realizou-se uma revisão bibliográfica com o intuito de proporcionar uma análise exploratória do objeto de estudo. A partir de um raciocínio lógico dedutivo, constatou-se que: embora, as mulheres sejam a maioria na política informal, elas não são alvo da maioria dos ataques letais contra ambientalistas. Porém, as mulheres sofrem outros tipos de violência quando estão no *front* em defesa do meio ambiente, sobretudo, violência política de gênero. Por isso, a importância da vigência e ratificação do Acordo de Escazú que tem como um dos seus pilares a proteção à vida e as liberdades de fala dos ativistas ambientais

na América Latina e Caribe, região do mundo mais perigosa para esse grupo.

Palavras-chave: Acordo de Escazú; ativistas ambientais; violência política de gênero; América Latina.

Abstract: This paper proposes to discuss article 9 of the Escazú Agreement from a gender perspective, with regard to the political gender violence suffered by women in front of environmental activism. Therefore, a bibliographic review was carried out on the subject in order to carry out an exploratory analysis of the object of study. From a logical deductive reasoning, it was found that: although women are the majority in informal politics, they are not the target of most lethal attacks against environmentalists. However, women suffer other types of violence when they are on the front in defense of the environment, above all, political gender violence. Therefore, the importance of the validity and ratification of the Escazú Agreement, which has as one of its pillars the protection of life and freedom of speech of environmental activists in Latin America and the Caribbean, the most dangerous region in the world for this group.

Keywords: Escazú Agreement; environmental activists; political gender violence; Latin America.

Introdução

Em 2018, 24 Estados da América Latina e do Caribe assinaram o Acordo de Escazú, o primeiro acordo internacional ambiental da região e o primeiro do mundo a prever instrumentos de proteção à vida e à fala de ativistas ambientais. A ratificação do referido acordo ganha expressiva relevância e urgência ao analisar dados acerca de ataques letais e outras formas de violência empregada contra ativistas ambientais na América Latina.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o artigo 9 do Acordo de Escazú a partir de uma perspectiva de gênero. Tendo como objetivos específicos: investigar os tipos de violências sofridos pelas mulheres ativistas ambientais; como o Acordo de Escazú, sobretudo seu artigo 9 – diz respeito à proteção dos direitos humanos dos defensores ambientais, pode auxiliar na diminuição e eliminação da violência política de gênero cometida contra as ativistas ambientais.

O tema pesquisado é de suma importância, visto que as mulheres são a maioria na política informal – e, o ativismo ambiental pode ser

considerado uma forma de política informal -, somado ao fato que as mulheres atuantes nos espaços públicos são alvos de violência política de gênero. Tendo em vista que esse fato pode ser agravado, uma vez que a América Latina é considerada uma das regiões mais perigosas do mundo para ativistas ambientais.

Para tanto foi realizada uma pesquisa de natureza aplicada, posto que o direito é classificado como uma ciência social aplicada, do tipo qualitativo, com uma abordagem dedutiva, partindo de enunciados gerais ordenados com o fim de levar a uma conclusão específica. A fim de realizar uma análise exploratória do objeto estudado, a partir da técnica de pesquisa denominada revisão bibliográfica.

Inicialmente, o leitor encontrará um levantamento acerca dos ataques letais a ativistas ambientais na América Latina e apontamento sobre o Acordo de Escazú. Em seguida, discutir-se-á o papel da mulher no ativismo ambiental e os tipos de violência praticados contra as ativistas ambientais.

1 O Acordo de Escazú e proteção aos ativistas ambientais na América Latina

Os ativistas ambientais constantemente enfrentam diversos tipos de violência, desde cerceamento do direito à fala até violência física, conforme é possível constatar nos relatórios da ONG britânica Global Witness que publica anualmente os números de ataques letais a ativistas ambientais ou de defensores de suas terras e do nosso planeta, expressão utilizada nos relatórios.

O primeiro relatório publicado pela ONG foi em 2012 e, desde então, se constata que a América Latina é a região mais perigosa do mundo para ativistas ambientais⁵⁴². Entre os anos de 2012 e 2017, o Brasil liderou o ranking de países mais perigosos para ambientalistas. No relatório de 2012, o Brasil liderou os números de ataques letais contra defensores ambientais, com 365 mortes registradas, em seguida apareceram: Peru (123), Colômbia (70), Filipinas (50), Tailândia (20),

⁵⁴² LOSEKANN, Cristiana. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, p. 121-164, maio 2016.

México (10), Honduras (10), este levantamento refere-se a dados coletados entre os anos de 2002 e 2011⁵⁴³.

No ano de 2014, destaca-se o número de ataques letais a ambientalista por setor: os defensores da água e barragens ficaram em terceiro lugar como setor mais letal aos defensores do meio ambiente, contabilizando 14 mortes registradas⁵⁴⁴.

Em 2015, a Global Witness documentou 185 assassinatos em 16 países levantados – a maioria dos casos registrados foram na América Latina e em países do Sudeste Asiático-, um aumento de 59% em relação a 2014 e o maior desde que começaram a coletar dados, aferindo uma taxa de mais de 3 ambientalistas assassinados por semana. Novamente, o setor de hidrelétricas e direito à água aparece em terceiro lugar como o setor mais letal para os ativistas ambientais⁵⁴⁵.

No relatório intitulado *Defenders of the Earth. Global killing of land and environmental defenders in 2016* demonstrou que,

60% dos assassinados em 2016 foram da América Latina. O Brasil permaneceu o país mais mortal em termos numéricos, sendo a Nicarágua o pior lugar per capita no ano de 2016 e Honduras manteve seu *status* como o lugar mais perigoso *per capita* na última década⁵⁴⁶.

No ano seguinte, os números se repetiram e em 2017, mais da metade dos assassinatos registrados ocorreram na América Latina e o Brasil, mais uma vez, liderou a lista de países mais letais para ativista ambientais⁵⁴⁷.

Em 2018, foi à primeira vez que o Brasil caiu do primeiro lugar do ranking, desde que a Global Witness começou a documentar os assassinatos de ambientalistas pelo mundo. No entanto, a América

⁵⁴³ GLOBAL WITNESS BRIEFING. **A hidden crisis**. Londres, Reino Unidos, 2012. p. 2.

⁵⁴⁴ GLOBAL WITNESS. **How many more?**

⁵⁴⁵ GLOBAL WITNESS. **On dangerous ground**. Londres, Reino Unido, 2016.

⁵⁴⁶ GLOBAL WITNESS. **Defenders of the Earth. Global killing of land and environmental defenders in 2016**. p. 7. (Tradução livre).

⁵⁴⁷ GLOBAL WITNESS. **At what cost?** Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017. Londres, Reino Unido, 2018. p. 13.

Latina continuou figurando como a região mais perigosa contabilizando mais da metade dos assassinatos de ativistas ambientais naquele ano⁵⁴⁸.

No ano de 2019, o Brasil ocupou o terceiro lugar de país mais perigoso do mundo para os ativistas ambientais, com 90% dos homicídios de ativistas ambientais no país ocorreram na Amazônia que assistiu sozinha a 33 mortes⁵⁴⁹.

O relatório de 2020 da Global Witness destaca-se três conclusões: a primeira sobre a letalidade da região da América Latina para os ativistas ambientais,

Quase 3 em cada 4 dos ataques registrados ocorreram nas Américas – com 7 dos 10 maiores países localizados na América Latina. No Brasil e no Peru, quase três quartos dos ataques registrados ocorreram na região amazônica de cada país⁵⁵⁰.

Segundo ponto levantado foi quanto ao levantamento por setor que contabilizou quase 30% dos ataques estariam ligados à exploração de recursos (extração madeireira, mineração e agronegócio em grande escala), barragens hidrelétricas e outras infraestruturas. E, a terceira conclusão encontrada no relatório foi que os ataques letais estariam ocorrendo no contexto de uma ampla gama de ameaças contra os defensores, incluindo intimidação, vigilância, violência sexual e criminalização⁵⁵¹.

Cabe ressaltar que os números divulgados acerca dos ataques letais aos ativistas ambientais, notoriamente, são subestimados, tendo em vista que muitos ataques contra defensores não são relatados⁵⁵² e a

⁵⁴⁸ GLOBAL WITNESS. **Enemies of the state?** How governments and business silence land and environmental defenders. 2019.

⁵⁴⁹ GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow.** The climate crisis and threats against land and environment defenders. Londres, Reino Unido, 2012, versão 3. (Tradução livre).

⁵⁵⁰ GLOBAL WITNESS. **Last line of defence.** Londres, Reino Unido, 2021. p. 12. (Tradução livre).

⁵⁵¹ GLOBAL WITNESS. **Last line of defence.** Londres, Reino Unido, 2021. (Tradução livre).

⁵⁵² GLOBAL WITNESS. **Last line of defence.** Londres, Reino Unido, 2021.

ausência de um sistema de informação sistematizado sobre os assassinatos de defensores ambientais em muitos países pesquisados⁵⁵³.

Os dados extraídos dos relatórios da Global Witness demonstram que um número alarmante de violência e assassinatos de defensores da terra e ambientalista, tornando a América Latina à região do mundo mais violenta para defensores da terra e ambientalistas⁵⁵⁴, o que reforça a necessidade de instrumentos internacionais de proteção à vida e a liberdade de fala de ativistas ambientais, como o Acordo de Escazú, assinado em 4 de março de 2018, por 24 países da América Latina e do Caribe, na cidade de Escazú, na Costa Rica e formalmente denominado de “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”.

Referido acordo é um dos compromissos esculpido no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, assumidos pelos países da região durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, realizada no Brasil, em 2012, que trata do acesso à informação, à participação popular das tomadas de decisões em questões ambientais e à justiça em questões ambientais⁵⁵⁵.

O Acordo de Escazú está alicerçado em quatro pilares, a saber: informação ambiental (artigo 5 e 6), participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais (artigo 7), acesso à justiça em questões ambientais (artigo 8) e proteção aos defensores dos direitos humanos em questões ambientais (artigo 9). O objeto de estudo deste trabalho concentra-se no artigo 9 do Acordo, que diz respeito a proteção aos denunciantes, no que tange a obrigação dos Estados signatários de garantir um ambiente seguro para defensores do meio ambiente.

Artigo 9 Defensores dos direitos humanos em questões ambientais

⁵⁵³ GLOBAL WITNESS BRIEFING. **A hidden crisis**. Londres, Reino Unidos, 2012. p. 2.

⁵⁵⁴ VILLARREAL VILLAMAR, María del Carmen; MUÑOZ, Enara Echart. **Pacha: defendendo a terra. Extrativismo, conflitos e alternativas na América Latina e no Caribe**. Cartilha. 2018.

⁵⁵⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. p. 3.

1. Cada Parte garantirá um ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança.
2. Cada Parte tomará as medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais, inclusive o direito à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, o direito de reunião e associação pacíficas e o direito a circular livremente, bem como sua capacidade de exercer os direitos de acesso, levando em conta as obrigações internacionais da Parte no âmbito dos direitos humanos, seus princípios constitucionais e os elementos básicos de seu sistema jurídico.
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 Acordo⁵⁵⁶.

Fruto de negociações entre os anos de 2012 e 2018, o Acordo de Escazú é primeiro tratado internacional ambiental da América Latina e do Caribe e o primeiro do mundo a prever mecanismos específicos de proteção a defensores ambientais⁵⁵⁷.

Apesar de seu ineditismo e relevância para a região, apenas 16 países ratificaram o acordo, são eles: Antígua e Barbuda, Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Dominica, Equador, Guiana, Granada, México, Nicarágua, Panamá, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia e Uruguai⁵⁵⁸.

⁵⁵⁶ NAÇÕES UNIDAS; CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Nações Unidas: Santiago, 2018. p. 30.

⁵⁵⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Acordo de Escazú**.

⁵⁵⁸ UNITED NATIONS. **Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean**. Escazú, 4 march 2018. Treaty Series, vol.

Como metade dos Estados signatários ratificou o Acordo, o mesmo entrou em vigência. Uma vez que, conforme o artigo 22, item 1, do Acordo de Escazú, determina que o Acordo entrará em vigência a partir do 90º dia a partir do depósito do 11º instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão⁵⁵⁹. Logo, para ter vigência no âmbito internacional, o Acordo de Escazú, necessita apenas do depósito de 11 ratificações dos Estados signatários. Ocorre que 12 países signatários já realizaram a ratificação, sendo assim o Acordo já está vigente na região da América Latina e do Caribe.

Desse modo, “o Brasil já pode exigir seu cumprimento por parte dos demais signatários, bem como pode ser responsabilizado internacionalmente pela violação de suas normas”.⁵⁶⁰ Entretanto, em que pese, o Brasil tenha assinado o tratado em 2018 e enviado o texto ao Congresso Nacional para aprovação em maio de 2023,⁵⁶¹ passados 6 anos, o Acordo de Escazú ainda não foi ratificado pelo país, até o momento em que este artigo está sendo escrito, meados de maio de 2024⁵⁶².

Embora, o país possa demandar e ser demandado no âmbito internacional, visto que o acordo está vigente. Para ter obrigatoriedade no território nacional, o acordo precisa ser incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

3398C.N.195.2018. TREATIES-XXVII.18 of 9 April 2018 (Opening for signature) and C.N.196.2018. TREATIES-XXVII.18 of 9 April 2018 (Issuance of Certified True Copies).

⁵⁵⁹ NAÇÕES UNIDAS; CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Nações Unidas: Santiago, 2018. p. 37.

⁵⁶⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 7. ed. ver. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 126.

⁵⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Mensagem nº 209, de 2023**. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”), concluído em Escazú, Costa Rica, em 4 de março de 2018. Autor: Poder Executivo. Relator: Deputado Amom Mandel. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.

⁵⁶² HUMAN RIGHTS WATCH. **Brasil: ratifique o Acordo de Escazú**. 26 mar. 2024.

[...] a incorporação depende de um processo que envolve a aprovação do tratado no Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo, a ratificação do ato internacional pela Presidência e a entrada em vigor do tratado no âmbito internacional e culmina na promulgação, ato de competência do Presidente da República, formalizado por meio de decreto que ordena a execução do tratado no âmbito nacional e determina sua publicação no Diário Oficial da União, conferindo ao ato internacional força obrigatória dentro do território nacional⁵⁶³.

No Brasil, o rito adotado para a internalização dos tratados internacionais é o tradicional, revestido de complexidade e a “discrecionalidade permeia boa parte do processo de internacionalização. Com efeito, o Presidente não é obrigado nem a enviar o tratado assinado ao Congresso nem a ratificá-lo, quando autorizado para tal”⁵⁶⁴.

O Acordo de Escazú, objeto de análise deste artigo, aborda diversas temáticas de suma importância para a região da América latina e Caribe como: acesso à informação, transparência, participação popular em questões ambientais, acesso à justiça ambiental entre outros. Entretanto, o presente artigo discorrerá o ponto do Acordo inserido no artigo 9, referente à proteção dos ativistas ambientais, a partir de uma perspectiva de gênero.

2 O ativismo ambiental feminino e a violência política de gênero

O relatório de 2020 da Global Witness aponta que “quase 9 em cada 10 das vítimas de ataques letais a defensores ambientais são

⁵⁶³ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 7. ed. ver. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 124.

⁵⁶⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 7. ed. ver. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 127.

homens”⁵⁶⁵, repetindo os dados dos anos anteriores. Logo, em termos numéricos, as mulheres não são as principais vítimas de ataques letais contra ativistas ambientais. Porém, as defensoras ambientais sofrem outros tipos de violência.

[...] as mulheres que agem e se manifestam também enfrentam formas de violência específicas de gênero, incluindo a violência sexual. As mulheres muitas vezes têm um desafio duplo: a luta pública para proteger suas terras e a luta menos visível para defender seu direito de falar dentro de suas comunidades e famílias⁵⁶⁶.

Portanto, as ativistas ambientais enfrentam violências específicas relacionadas ao gênero. Além de defender os recursos naturais, as mulheres também sofrem violência física, como o abuso sexual e a violência política de gênero, quando precisam defender seu direito de fala, a qual é a principal ferramenta de um ativista. No relatório de 2021 concluiu que as mulheres ativistas ambientais “são mais propensas do que os homens de enfrentar abuso verbal e vigilância como táticas para intimidá-los e silenciá-los”⁵⁶⁷.

Mulheres que defendem seus direitos à terra e um ambiente saudável enfrentam ameaças específicas, além de aqueles enfrentados pelos homens. As campanhas de difamação geralmente se concentram em suas vidas privadas, com conteúdo sexista ou sexual explícito.

A violência sexual, muito da qual é subnotificada, também é usado como uma tática para silenciar as mulheres defensoras. Mulheres que ganham posições de liderança são muitas vezes

⁵⁶⁵ GLOBAL WITNESS. **Last line of defence**. Londres, Reino Unido, 2021. p. 12. (Tradução livre).

⁵⁶⁶ GLOBAL WITNESS. **Last line of defence**. Londres, Reino Unido, 2021. p. 12. (Tradução livre).

⁵⁶⁷ GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow**. The climate crisis and threats against land and environment defenders. Versão 3. Londres, Reino Unido, 2020. p. 23. (Tradução livre).

estigmatizadas por ir contra os papéis tradicionais de gênero⁵⁶⁸.

Além da violência física e política de gênero, as ativistas ambientais enfrentam resistência da sociedade e da família estruturada em uma cultura machista e patriarcal. Sendo assim, não recebem o mesmo apoio que os homens para atuarem no ativismo ambiental e seus esforços muitas vezes não são reconhecidos pela sociedade, família e organizações.

As próprias defensoras são alvos de múltiplas formas de violência, tanto para defender seu território quanto para por desafiar as atitudes patriarcais em suas comunidades, organizações e famílias. Uma gama de estados e não-estatais atores com poderosos interesses econômicos e políticos historicamente usaram a violência contra as mulheres para espalhar o medo e silenciar a busca da justiça⁵⁶⁹.

Muitas vezes a espinha dorsal de sua comunidade, as mulheres tendem a assumir mais a responsabilidade de cuidar de crianças e parentes idosos, além de tentar ganhar a vida e trabalhar como ativistas. As mulheres que agem e se manifestam também podem enfrentar ameaças específicas de gênero, incluindo violência sexual. Se outros membros de sua família são defensores, eles também podem se tornar alvos⁵⁷⁰.

Estes dados estarrecedores se agravam quando somados aos dados de violência contra ativistas ambientais na América Latina, o fato

⁵⁶⁸ GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow**. The climate crisis and threats against land and environment defenders Versão 3. Londres, Reino Unido, 2020. p. 13. (Tradução livre).

⁵⁶⁹ GLOBAL WITNESS. **At what cost?** Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017. Londres, Reino Unido, 2018. p. 35-36. (Tradução livre).

⁵⁷⁰ GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow**. The climate crisis and threats against land and environment defenders. Versão 3. Londres, Reino Unido, 2020. p. 10. (Tradução livre).

das mulheres serem maioria na política informal e também ao contexto de restrição ao espaço cívico no mundo.

Segundo a autora Sophia Richter-Devroe, “as maneiras informais de se produzir ativismo político, ou seja, as ações que se dão no cotidiano e não se encontram necessariamente institucionalizada”⁵⁷¹. Sendo assim, o ativismo ambiental pode ser considerada uma maneira informal de fazer política.

A concentração de mulheres na política informal dá-se pela “ausência de ações destinadas ao enfrentamento das barreiras que impedem a transição de tal grupo da vida privada e da política informal para o espaço político institucional”⁵⁷².

Somada ao fato da maior presença feminina na política informal que se desenvolve no espaço cívico vem sendo restringido em várias partes do mundo. Processo este, acelerado pela pandemia⁵⁷³, conforme demonstra os dados divulgados pela Civicus:

De acordo com o monitoramento realizado pela CIVICUS, cujo escopo é monitorar as condições da sociedade civil ou do espaço civil em 197 países e territórios. Concluiu que em 2022, apenas 3.1% (ou seja, 39 dos 197 países) do mundo vive em países com espaço cívico aberto – a capacidade de organizar e participar do ativismo político e social. Há ampla evidência de que os governos estão usando a pandemia do COVID-19 como pretexto para encerrar ainda mais os protestos⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ FIGUEIREDO, Carolina Ferreira de. Fazendo política à margem: reflexões sobre a agência de mulheres palestinas frente à ocupação. *Ars Historica*, v. 18, n. 1., p. 159-164, jan/jun 2019. p. 159-160.

⁵⁷² CYPRIANO, Breno; REZENDE, Daniela Leandro; ASSIS, Mariana Prandini. **A presença das mulheres brasileiras na política**: uma discussão sobre as cotas legislativas sob o enfoque da política da diferença. Movimentos sociais, participação e Reconhecimento. Florianópolis: Fundação Boiteux: UFSC, v. 1, p. 143-164, 2008. p. 13.

⁵⁷³ GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow**. The climate crisis and threats against land and environment defenders. Versão 3. Londres, Reino Unido, 2020.

⁵⁷⁴ CIVICUS. Monitor Tracking Civic Space. **Civic Sapce in numbers**. (Tradução livre).

É no espaço cívico onde a sociedade civil se organiza para reivindicar seus direitos e influenciar a opinião pública, as políticas públicas e as tomadas de decisão. Sendo assim, o ativismo ambiental ocorre dentro desse espaço cívico, que para atingir seu objeto necessita de um espaço cívico aberto, para que o indivíduo e a sociedade civil sejam capazes de se organizar, participar e se comunicar sem restrições e impedimentos⁵⁷⁵.

Outro fator que leva as mulheres a atuarem no ativismo ambiental é o fato de as meninas e mulheres serem mais afetadas pelas mudanças climáticas e desastres ambientais.

(...) está cada vez mais claro que mulheres e meninas são mais expostas aos impactos da crise climática do que homens e meninos. Elas são mais propensas a morrer naturalmente desastres e desproporcionalmente afetadas pelo longo prazo impactos das secas e inundações. Por exemplo, as mulheres são muitas vezes responsáveis pela recolha de água e terá que andar mais para fazê-lo com as secas aumentando em frequência e gravidade.

As mulheres são responsáveis por quase metade da produção de alimentos das pequenas propriedades. No entanto, de acordo com o Food and Organização da Agricultura (FAO) nos países em desenvolvimento apenas 10-20% de todos os proprietários de terras são mulheres, tornando-as mais vulneráveis aos choques de um clima em mudança. As mulheres são frequentemente excluídas das decisões sobre o uso da terra, negando-lhes uma voz nas negociações sobre mega-projetos como minas, bem como em estratégias de adaptação mudança climática⁵⁷⁶.

Tendo em vista a conexão que a mulher tem com a natureza e por serem mais afetadas pela degradação ambiental, as mulheres têm atuado de forma consistente no ativismo ambiental em geral. Porém, cabe

⁵⁷⁵ SZABÓ, Ilona. **A defesa do espaço cívico**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

⁵⁷⁶ GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow**. The climate crisis and threats against land and environment defenders. Versão 3. Londres, Reino Unido, 2020. p. 13. (Tradução livre).

destacar o ativismo ambiental feminino no setor de recursos energéticos. Visto que as questões de gênero se relacionam com o setor de energia desde “os padrões de gênero são refletidos nos comportamentos e nas práticas relacionadas com a produção e o consumo de energia”⁵⁷⁷, passando pelo ativismo ambiental feminino na defesa do território e dos recursos naturais até pelo fato da “a pobreza energética ser um problema que afeta mulheres e meninas, de forma desproporcional em relação aos homens, principalmente em países em desenvolvimento”⁵⁷⁸. Ademais, segundo o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB):

[...] há 6 eixos principais de violações contra as mulheres em que se repetem em todo os lugares que são construídas barragens.

No mundo do trabalho: relacionados à invisibilidade do trabalho das mulheres, perda do trabalho, a não adaptação do trabalho urbano;

Participação política: desqualificação das mulheres como sujeitas de direitos, não reconhecimento da voz das mulheres em espaços deliberativos (reuniões de negociações), ausência de serviços básicos que possibilitem às mulheres acessar o espaço público, tais como creche e transporte;

Relação preconceituosa das construtoras: não reconhecimento das mulheres como interlocutoras, as empresas usam o conceito patrimonialista e patriarcal de atingidos;

Perda dos laços comunitários e familiares: as mulheres sentem mais o dismantelamento social pelo lugar que ocupam nas relações familiares e comunitárias que são destruídas, por exemplo, há a destruição da rede de solidariedade e cuidados com filhos, idosos, entre outros;

Aumento dos conflitos e violência contra as mulheres: exploração sexual de mulheres e crianças, aumento do tráfico, mercado da prostituição;

Acesso a políticas públicas: com o inchaço populacional provocado pela barragem, o acesso a

⁵⁷⁷OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nota técnica**. Planos setoriais: energia. p. 4.

⁵⁷⁸OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nota técnica**. Planos setoriais: energia. p. 6.

serviços públicos (saúde, educação, transporte, segurança), que normalmente já são precários, se torna ainda mais difíceis⁵⁷⁹.

Cabe lembrar que na América Latina há casos emblemáticos de assassinatos de ativistas ambientais, como o caso da missionária estadunidense naturalizada brasileira, Dorothy Mae Stang, que intermediava conflitos relacionados à posse e a exploração da terra na região amazônica desde a década de 1970 e foi assassinada em 2005 no Pará⁵⁸⁰.

Em Honduras, a líder indígena do povo Lenca que ficou conhecida por defender a terra de seu povo contra grandes corporações hondurenhas e transnacionais e liderar seu povo com êxito contra a maior construtora de barragens de Honduras a retirar o projeto hidrelétrico Agua Zarca foi assassinada em 2016⁵⁸¹. E, por fim, o caso do assassinato de Yolanda Maturana, em 2018. A ambientalista colombiana era uma proeminente líder ambiental, conhecida por seu trabalho de denúncia de mineração ilegal e poluição de nascentes⁵⁸².

É claro que as defensoras também são assassinadas. Não se trata apenas de silenciar as defensoras; é sobre silenciar as mulheres e envia uma forte mensagem de que mulheres não devem ser líderes, inibindo assim outras de se envolver⁵⁸³.

⁵⁷⁹ PORTES, Fernanda de Oliveira. **Mulheres Atingidas por Barragens:** expressando resistência das Arpilleras. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, RS, 2018. p. 30-31.

⁵⁸⁰ MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Irmã Dorothy Stang é morta a tiros no PA.**

⁵⁸¹ INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Projeto hidrelétrico gera repressão e morte, denuncia dirigente indígena hondurenha.** 30 jul. 2013.

⁵⁸² BUSINESS & HUMAM RIGHTS RESOURCE CENTRE. **María Yolanda Maturana.**

⁵⁸³ GLOBAL WITNESS. **At what cost?** Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017. Londres, Reino Unido, 2018. p. 36. (Tradução livre).

Portanto, é notória a importância da vigência do Acordo de Escazú para a América Latina. Desse modo, os países podem ser demandados e demandar na esfera internacional no caso de desrespeito as regras do referido Acordo. Ademais, ressalta-se a urgência da ratificação pelos Estados signatários. Pois, assim, o Acordo de Escazú passa a ter obrigatoriedade no âmbito nacional e novas iniciativas podem ser criadas para a preservação da vida e do direito à fala dos ativismos ambientais, conforme preconiza o artigo 9.

Considerações finais

A partir da análise dos relatórios da ONG britânica Global Witness pode-se constatar que a América Latina é a região do mundo mais perigosa para os ativistas ambientais e também que as mulheres a frente do ativismo ambiental não são a maioria dos alvos letais, em termos numéricos. Porém, as ativistas ambientais sofrem outros tipos de violências, sobretudo, violência política de gênero.

Todos os tipos de violência perpetrada contra ativistas ambientais visam espalhar o medo, silenciá-las, tirá-las e desencorajá-las a participarem dos espaços públicos e de poder.

As mulheres que estão na arena pública já sofrem, cotidianamente, com a violência política de gênero. No caso das ativistas ambientais, a vulnerabilidade atinge seu grau máximo, visto que a região latinoamericana é a mais perigosa para esse grupo.

Por isso, o Acordo de Escazú torna-se uma valiosa ferramenta de proteção à vida e à liberdade de expressão dos ativistas ambientais na América Latina. Pois, nos casos de violação do referido Acordo, os países signatários podem demandar e serem demandados na ordem internacional. Além disso, a ratificação do documento pode ensejar políticas públicas de proteção aos ativistas ambientais. Por fim, é de suma importância a ratificação por todos os Estados signatários para que o Acordo de Escazú tenha obrigatoriedade no território nacional de cada Estado. Sendo assim, o Acordo de Escazú pode ser considerado uma garantia de proteção internacional e nacional aos ativistas ambientais na América Latina.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Mensagem nº 209, de 2023**. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”), concluído em Escazú, Costa Rica, em 4 de março de 2018. Autor: Poder Executivo. Relator: Deputado Amom Mandel. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2334967. Acesso em: 15 maio 2024.

BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. **María Yolanda Maturana**. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/mar%C3%ADa-yolanda-maturana/>. Acesso em: 12 maio 2024.

CYPRIANO, Breno; REZENDE, Daniela Leandro; ASSIS, Mariana Prandini. **A presença das mulheres brasileiras na política**: uma discussão sobre as cotas legislativas sob o enfoque da política da diferença. Movimentos sociais, participação e Reconhecimento. Florianópolis: Fundação Boiteux: UFSC, v. 1, p. 143-164, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/268417463_A_presenca_das_mulheres_brasileiras_na_politica_uma_discussao_sobre_as_cotas_legislativas_sob_o_enfoque_da_politica_da_diferenca. Acesso em: 12 maio 2024.

CIVICUS. Monitor Tracking Civic Space. **Civic Sapce in numbers**. Disponível em: <https://monitor.civicus.org/quickfacts/>. Acesso em: 12 maio 2024.

FIGUEIREDO, Carolina Ferreira de. Fazendo política à margem: reflexões sobre a agência de mulheres palestinas frente à ocupação. **Ars Historica**, v. 18, n. 1., p. 159-164, jan/jun 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ars/article/view/46673>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS BRIEFING. **A hidden crisis**. Londres, Reino Unido, 2012. Disponível: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/hidden-crisis/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **At what cost?** Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017. Londres, Reino Unido, 2018. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **Defenders of the Earth.** Global killing of land and environmental defenders in 2016. Londres, Reino Unido, 2017. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defenders-earth/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow.** The climate crisis and threats against land and environment defenders. Londres, Reino Unido, 2020. Versão 3. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **Enemies of the state?** How governments and business silence land and environmental defenders. 2019. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **How many more?** Londres, Reino Unido, 2015. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/how-many-more/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **Last line of defence.** Londres, Reino Unido, 2021. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>. Acesso em: 12 maio 2024.

GLOBAL WITNESS. **On dangerous ground.** Londres, Reino Unido, 2016. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground/>. Acesso em: 12 maio 2024.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Brasil:** ratifique o Acordo de Escazú. 26 mar. 2024. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2024/03/26/brazil-join-regional-treaty-environment-defenders#:~:text=O%20acordo%20regional%20protege%20os,direitos%20humanos%20em%20assuntos%20ambientais.> Acesso em: 15 maio 2024.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Projeto hidrelétrico gera repressão e morte, denuncia dirigente indígena hondurenha**. 30 jul. 2013. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/noticias/522293-projeto-hidreletrico-gera-repressao-e-morte-denuncia-diri>. Acesso em: 12 maio 2024.

LOSEKANN, Cristiana. A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, p. 121-164, maio 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/DXmWG8NPSF3s67pz8FRFrDk/?lang=pt#>. Acesso em: 15 maio 2024.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Irmã Dorothy Stang é morta a tiros no PA**. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/assassinato-de-dorothy-stang-choca-o-pais>. Acesso em: 12 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. Disponível: https://www.defensoria.ms.def.br/images/nudedh/sistemas_onu/22_-_Declara%C3%A7%C3%A3o_do_RJ_sobre_meio_ambiente_e_desenvolvimento_-_1992_-_OK.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS; CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Publicação das Nações Unidas: Santiago, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nota técnica**. Planos setoriais: energia. Disponível em: https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/GTGC_Nota-tecnica-Planos-Setoriais-Energia.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário. 7. ed. ver. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2015.

PORTES, Fernanda de Oliveira. **Mulheres Atingidas por Barragens:** expressando Resistência das Arpilleras. 2018. Trabalho de conclusão de Curso (Licenciatura em História) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, RS, 2018. Disponível em: <https://rd.uffrs.edu.br/handle/prefix/2038>. Acesso em: 12 maio 2024.

SZABÓ, Ilona. **A defesa do espaço cívico**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Acordo de Escazú**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/acordo-de-escazu/>. Acesso em: 12 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean**. Escazú, 4 march 2028. Treaty Series, v. 3398. Disponível: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXVII/XXVII-18.en.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

VILLARREAL VILLAMAR, María del Carmen; MUÑOZ, Enara Echart. Pacha: defendendo a terra. Extrativismo, conflitos e alternativas na América Latina e no Caribe. **Cartilha**, 2018. Disponível em: <https://www.academica.org/maria.del.carmen.villarreal.villamar/23>. Acesso em: 15 maio 2024.

O Memorando de Entendimento dos refugiados na República do Líbano como “moeda de troca” no contexto geopolítico do Oriente Médio no século XXI

Non-Lebanese refugees Memorandum of Understanding as a “hard currency” on the Middle East geopolitical context in XXI Century

Murilo Seri Fagundes

Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Pós-Graduado Lato Sensu em Direito Internacional pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN). Membro do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, cadastrado no CNPQ e certificado pela Universidade de Fortaleza, na linha de pesquisa Direitos Humanos, Estado e Cidadania. E-mail: murilopfagundes@gmail.com.

Resumo: A presente pesquisa tem como objetivo analisar o Memorando de Entendimento dos refugiados (MoU - sigla em inglês), assinado entre a República do Líbano e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), já que o Estado do Líbano não possui nenhuma Lei que reconheça o *status* de refugiados em seu território e nem assinou nenhum documento internacional sobre o assunto, mesmo estando desde o início da construção dos documentos. O MoU é um documento que regulamenta o papel do ACNUR e do próprio Governo do Líbano e dos refugiados. Será utilizada a metodologia de revisão e levantamento bibliográfica sobre o tema, aplicando o método-dedutivo para entender como um país que não aderiu ao Estatuto dos Refugiados, mas é membro do ACNUR, recebe os refugiados.

Palavras-chave: memorando de entendimento; segurança dos refugiados; Oriente Médio; geopolítica; crise humanitária.

Abstract: This research aims to analyze the refugee Memorandum of Understanding (MoU), signed between the Republic of Lebanon and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), since the State of Lebanon does not have any Law that recognizes the status of refugees in its territory and has not even signed any international document on the subject, even though the documents have been created since the beginning. The MoU is a document that regulates the role of

UNHCR and the Government of Lebanon it self and refugees. The literature review and survey methodology on the topic will be used, applying the deductive method to understand how a country that has not adhered to the Refugee Statute, but is a member of the UNHCR, receives refugees.

Keywords: memorandum of understanding; refugee security; middle east; geopolitics; humanitarian crisis.

Introdução

A República do Líbano possui situação única. É um Estado do Organismo Internacional. Faz parte do Comitê de Aconselhamento do ACNUR, inclusive participando da Comissão encarregada de aconselhar o Alto Comissário no exercício de suas funções sob o Estatuto de seu Gabinete e aprovar os programas de assistência do Alto Comissariado. Contudo, não é signatário dos instrumentos de direito internacional relativos aos refugiados, como o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional à Convenção de 1967. Sendo assim, não possui uma definição legal para o termo refugiado.

Neste contexto, o problema da pesquisa é o de saber qual a importância do Memorando de Entendimento dos refugiados para a República do Líbano?

O objetivo geral é analisar o Memorando de Entendimento entre a Direção Geral de Segurança Pública e o Escritório Regional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Os objetivos específicos são: (i) apresentar o contexto geopolítico do Líbano e os atores internacionais da macrorregião; (ii) identificar os quatro contextos na promulgação do Memorando de Entendimento: jurídico, político, social e econômico; e (iii) entender como este instrumento jurídico atribuiu ao ACNUR no Líbano a competência de reconhecer quem é o refugiado em seu território.

A metodologia é documental e histórica, buscando explorar a questão problema nas suas facetas interdisciplinares, utilizando o método dedutivo. A base teórica cinge-se a materiais em Relações Internacionais, Ciências Políticas e Sociais, e das Ciências Jurídicas e Econômicas referenciados ao final do artigo.

O escopo temporal das referências bibliográficas da pesquisa são os anos de 2001 a 2021. O escopo geográfico da pesquisa é o Oriente Médio, tendo por protagonista a República do Líbano. Para o

recorte sistêmico da pesquisa, utilizou-se de referências brasileiras, Reino Unido, Estados Unidos e Oriente Médio. Quanto aos resultados esperados, apresenta a importância do Memorando de Entendimento no contexto geopolítico, bem como para a situação externa e interna da República do Líbano.

1 O contexto geopolítico⁵⁸⁴ do Oriente Médio e a estrutura interna da República do Líbano⁵⁸⁵

1.1 Contexto geopolítico

O Estado libanês encontra-se no Oriente Médio, de acordo com a definição das Nações Unidas. É um dos menores países da macrorregião, cuja capital é Beirute. Situado em uma posição estratégica, tem saída por mar, pois a oeste situa-se o Mar Mediterrâneo. Faz fronteira com a República Árabe Síria ao norte e ao leste e com o Estado de Israel ao sul. Em continuação, Israel faz fronteira ao leste com a Jordânia (Reino Hashemita da Jordânia). A Jordânia faz fronteira com a Síria ao sul e com a República do Iraque ao leste. O Iraque faz fronteira com o Reino da Arábia Saudita, ao sul e ao norte com a República Islâmica do Irã. A Arábia Saudita faz fronteira ao sudoeste com a República Democrática do Iêmen.

A República do Líbano está no meio de diversos tomadores de decisões do jogo político no Oriente Médio. Com este cenário geográfico do Oriente Médio e com tantas forças beligerantes no entorno, a República do Líbano optou por receber os refugiados temporariamente e não ser um país de refúgio.

A chegada dos refugiados palestinos em seu território influenciou a Guerra Civil⁵⁸⁶, as invasões de Israel⁵⁸⁷ e a ação militar da Síria para a

⁵⁸⁴ No artigo, tratar-se-á de geopolítica no enfoque do espaço e vê o poder como instrumento em seu benefício. Geopolítica é um termo criado pelo cientista político sueco Rudolf Kjellén no início do século XX, inspirado na obra “Politische Geographie” (Geografia Política, de 1897) do geógrafo e etnólogo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904). CORREIA, Pedro de Pezarat. Geopolítica e Geoestratégia. **Revista Nação e Defesa**, n. 131, 5ª Série, p. 229-246, 2012.

⁵⁸⁵ A análise sobre a posição geopolítica da República do Líbano no Oriente Médio tem por base o estudo do texto de BARNES-DACEY, Julien; GERANMAYEH, Ellie; LOVATT, Hugh. The Middle East's new battle lines. **European Council on Foreign Relation**.

manutenção da paz⁵⁸⁸. Agentes externos interferem direta ou indiretamente no sistema político do Estado. Assim acontece com o Hezbollah, que é um agente que possui uma ligação direta com o Irã, que tem aumentado a sua ingerência como agente político interno no Líbano.

Esta situação também ocorre com Israel. Os dois Estados permanecem formalmente em guerra, mesmo que não haja a beligerância armada entre os dois. Uma das causas é o acolhimento dos refugiados palestinos que estão no sul do Líbano, e que fazem incursões militares nos territórios israelenses, o que permite a eles revidarem no sul do país. Israel vive uma eterna guerra com o Hezbollah, que atualmente faz parte de forma legítima do Governo do Líbano⁵⁸⁹. Assim, os conflitos internos libaneses têm um aspecto sistemático e complexo.

Qualquer possibilidade de ajuda pelo Líbano aos refugiados dos países do Golfo estará condicionada ao enfraquecimento da atuação do Hezbollah no país e à busca de sinergias que permitirão a reintegração da Síria na política regional, por meio da Liga Árabe, e a perda de influência do Irã no Iraque.

Ademais, há um particular realce para as necessidades dessas potências da região com apetência de exercerem o controle territorial e econômico de toda a região. Por exemplo, a Síria é importante para o

⁵⁸⁶ A chegada dos refugiados palestinos de 1948 e 1982, que em sua maioria se denominavam mulçumanos sunitas, desequilibrou a delicada situação demográfica, que o Líbano estava passando. Esta situação culminou na Guerra Civil (1975 a 1990) entre estes grupos. BBC - British Broadcasting Corporation. **Lebanon profile - Timeline**. (Published: 25 abril 2018).

⁵⁸⁷ Israel invadiu o sul do Líbano três vezes para combater os palestinos e chegou a ocupar a Capital (1982 a 1984), então Israel retirou as tropas do sul do Líbano por uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, que também vale para a Síria. BBC - British Broadcasting Corporation. **Lebanon profile - Timeline**. (Published: 25 abril 2018).

⁵⁸⁸ A Síria realizou uma intervenção militar para acabar com o conflito interno, por petição do Parlamento Libanês (1977 a 1982) e tinha segundas intenções para este ato (anexar o território do Líbano para formar a "Grande Síria") (1977 a 2005). BBC - British Broadcasting Corporation. **Lebanon profile - Timeline**. (Published: 25 abril 2018).

⁵⁸⁹ No Líbano, não há separação entre o Hezbollah, como grupo beligerante, e o Estado pelo fato de que atualmente os membros do Hezbollah fazem parte do sistema político. ROBINSON, Kali. What is Hezbollah? **Council on Foreign Relations**.

futuro do Líbano, mas também pode prestar outro favor aos países do Golfo quando se trata do Iraque. Ainda mais se o governo sírio permitisse ao Iraque que atravessasse um gasoduto em seu território. Isso poderia reduzir sua dependência exclusiva ao gás iraniano, que recebe para gerar sua eletricidade.

Para a Arábia Saudita é fundamental resolver o conflito no Iêmen, e as negociações não parecem estar indo bem no momento. Por isso, os sauditas teriam um instrumento de negociação usando o Líbano como elemento de pressão sobre o Hezbollah e, em última instância, sobre o Irã pela proximidade entre com o grupo beligerante libanês. Como há muitas evidências do apoio do Hezbollah aos Houthis no campo de batalha do Iêmen, faz sentido uma espécie de troca do Líbano pelo Iêmen no cenário geopolítico⁵⁹⁰.

A localização geográfica do Líbano o coloca entre uma rede de atores influentes e beligerantes entre si, o Irã, a Síria contra uma frente de aliados ocidentais tradicionais - centrados na Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Israel - é evidente que no Oriente Médio há uma certa instabilidade e por isso que as Nações Unidas acompanham passo a passo o desenvolvimento desta situação.

1.2 Estrutura Interna

No âmbito interno, o Líbano tem uma estrutura de governança compartilhada entre os líderes políticos que representam diferentes comunidades religiosas ou étnicas, desde o fim da guerra civil de 1989 (Acordo de Ta'if)⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ De um lado, tem-se o Irã (xiitas) e, do outro, a Arábia Saudita (sunita). UNITED NATIONS. **Middle East** - Special and Personal Representatives, Envoys and Advisers of the Secretary-General.

⁵⁹¹ O poder é compartilhado entre várias comunidades religiosas: a Presidência da República ficava reservada a um cristão maronita, a Presidência do Conselho a um muçulmano sunita e a Presidência da Câmara dos Deputados (renomeada Assembleia Nacional em 1979) a um muçulmano xiita, tornaram-se incapazes de desempenhar funções fundamentais, sem precisar do aval de um outro órgão público tomador de decisões. Embora a ideia fosse compartilhar os poderes do Estado, a governabilidade tornou-se um grave problema. CALFAT, Natalia Nahas. *The Frailties of Lebanese Democracy: Outcomes and Limits of the Confessional Framework*. **SciELO Brasil**. Contexto Internacional.

Há problemas financeiros no Estado libanês, a saber: (i) mau uso dos fundos públicos e a corrupção institucional generalizada, que levaram não somente à falência do Estado e do sistema financeiro, mas à falência das principais instituições do país; (ii) dívida agravada e reservas do Banco Central baixas, levando a situação à hiperinflação, que ultrapassou os 84% e desvalorizou a moeda nacional (libra libanesa) em mais 90%.

Todos esses problemas juntos causam uma série de tensões entre os libaneses, podendo chegar a conflitos armados pela posse do mínimo existencial para a dignidade da pessoa humana. Situação que passa a ser agravada com a chegada de deslocados e refugiados, impondo ao governo medidas para restringir a crise. Então, em 2003, a República do Líbano e o ACNUR assinam o Memorando de Entendimento⁵⁹² para os refugiados no Líbano.

2 Contextos do Memorando de Entendimento entre a Direção Geral de Segurança Pública e o Escritório Regional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

2.1 Contexto Jurídico

A República do Líbano foi nomeada pelo Comitê da Assembleia Geral da ONU para ser membro criador da Organização Internacional dos Refugiados em 1946 e do ACNUR em 1949, e fazer parte da história como um dos fundadores do direito internacional dos refugiados⁵⁹³.

⁵⁹² O MOU é um instrumento de punctuação. Sua natureza jurídica não é de contrato definitivo e nem de contrato preliminar. Pode ser chamado de instrumento preliminar de negociação para uma possível solução de conflitos. NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Memorando de entendimento visando a transferência tecnológica entre sociedades empresárias: análise jurídica. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 38, p. 107-132, dez. 2013.

⁵⁹³ A discussão política relativa ao Memorando de Entendimento restringir-se-á à questão de como a soberania da República do Líbano influenciou a não assinatura da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional à Convenção de 1967. EL-HELOU, Zeina. Political Participation of Refugees: The Case of Syrian Refugees in Lebanon. **International Idea: Supporting Democracy Worldwide**, 2018.

Nas discussões ainda foi contra a “definição do termo refugiado”, que foi imposto pelo Conselho Econômico e Social. Pois, era altamente restritiva em tempo e espaço para a situação que o mundo estava passando naquele momento. O Estado ainda criticou a resolução do Reino Unido, que os considerava em sua visão eurocêntrica. Não levando em consideração a possibilidade de que outras pessoas fora da Europa poderiam ser refugiadas⁵⁹⁴.

A República do Líbano, embora tenha participado de toda a construção do ACNUR, não é membro nem ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional à Convenção de 1967. Assim, o Estado não recepcionou o conceito de refugiado⁵⁹⁵.

A alegação da República do Líbano para não ratificar a Convenção e o Protocolo, são pontos chaves da Convenção como “reassentamento e a integração local”. Como explica Janmyr, “o Líbano não é um País de asilo, reassentamento e muito menos Estado final para a integração local”⁵⁹⁶.

Em 2003, representando o Governo Libanês a Direção Geral de Segurança Pública e o Escritório Regional do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados assinaram o Memorando de Entendimento que trata da obrigação dos responsáveis pelo MoU. O Decreto nº 11.262/2003 definiu as obrigações do ACNUR acerca dos solicitantes de refúgio que estão em território do Líbano e que o Estado

⁵⁹⁴ Esta questão está ligada principalmente aos refugiados palestinos que a Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Médio (UNRWA) em 1949. Que começou a operar em 1950, antes da Convenção Relativa aos Estatuto dos Refugiados. UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. **Palestine Refugees.**

⁵⁹⁵ Na República do Líbano não há uma definição interna para Refugiado. O país deixou para a ACNUR o reconhecimento do *status* de refugiado seguindo a Convenção Relativa aos Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. REFWORLD. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Estados Partes. **Instrumentos Internacionais - Asilo.**

⁵⁹⁶ Os outros Estados do Oriente Médio têm a mesma linha de pensamento, assim se negam a aderir os diplomas internacionais para a proteção dos refugiados. JANMYR, Maja. No Country of Asylum: ‘Legitimizing’ Lebanon’s Rejection of the 1951 Refugee Convention. **Oxford Academic - International Journal of Refugee Law**, v. 29, Issue 3, October 2017, p. 438-465.

não possui nenhuma obrigação. Contudo, se reserva com todos os direitos de Estado soberano em fazer cumprir o que está no MoU.

No memorando, os pedidos de refúgio são analisados pelo ACNUR no prazo de 3 meses. Sendo aprovado o pedido do solicitante da condição de refugiado, ele pode ficar no Estado por tempo determinado concedido pelo governo libanês. Nesse ínterim, o ACNUR procura um terceiro Estado para fazer o reassentamento adequado⁵⁹⁷.

Outro ponto importante é que, enquanto o refugiado estiver no Líbano, o ACNUR ficará responsável pela manutenção dele em território libanês. Contudo, o refugiado não pode trabalhar no país⁵⁹⁸.

Desde 2015, por causa da história conflituosa entre os libaneses e os sírios, o Governo pediu ao ACNUR que suspendesse os processos de reconhecimento de refugiados sírios, alegando que eles eram descolados e não refugiados⁵⁹⁹.

2.2 Contexto Político⁶⁰⁰

⁵⁹⁷ O pedido de requerimento de asilo é temporário de três meses, permitindo que o solicitante da condição de refugiado ande livremente pelo país até que seu pedido seja decidido pelo escritório do ACNUR. O organismo Internacional tem de 6 a 9 meses para reassentar o refugiado em um outro Estado. Outrossim, se o ACNUR não conseguir um reassentamento em outro Estado nesse período, ele pode pedir ao Governo da República do Líbano mais 3 meses de prorrogação. CENTRO UNIVERSITÁRIO LIBANÊS. Centro de Estudos e Pesquisa. **Memorando de Entendimento entre a direção geral de Segurança Pública e o Escritório Regional do ACNUR sobre como lidar com os solicitantes de asilo no escritório do ACNUR no Líbano.**

⁵⁹⁸ O governo não fornece a autorização de trabalho de acordo com a Lei de Entrada e Saída 1962, no Capítulo VII; no art. 25. RÉPUBLIQUE DU LIBAN. **Loi du 1962 réglementant l'entrée et le séjour des étrangers au Liban ainsi que leur sortie de ce pays**, 10 jul. 1962. O diploma legal na época não era numerado, mas o seu conteúdo era descrito na ementa da lei. Diário Oficial nº 28-1962. Este documento inclui apenas disposições selecionadas.

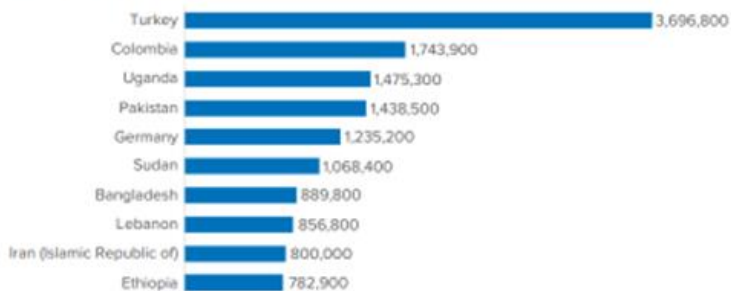
⁵⁹⁹ O Memorando de Entendimento, que dava autoridade para ACNUR tratarem a questão dos solicitantes da condição de refugiados. Porém, hoje é somente para os Iraquiano. EL-HELOU, Zeina. "Political Participation of Refugees: The Case of Syrian Refugees in Lebanon". *In: International Idea: Supporting Democracy Worldwide.*

⁶⁰⁰ Em um relatório publicado em 20 de novembro de 2020, a CIJ pede às autoridades libanesas que adotem e apliquem uma estrutura legal e política justa, justa e eficaz para lidar com a situação dos refugiados, migrantes e apátridas e garantir a proteção de seus direitos humanos em cumprimento total

Ao não assinar a Convenção, nem o Protocolo, mas apenas um instrumento de punctuação, a República do Líbano continua a carecer de um quadro jurídico adequado. Se não bastasse, não há políticas eficazes para abordar os assustadores desafios inevitáveis do trânsito de solicitantes da condição de refugiados e dos refugiados no Estado. Para enfrentar as suas obrigações do direito internacional dos refugiados, para proteger plenamente os migrantes, solicitantes da condição de refugiados, solicitantes de asilo e apátridas.

Essa ausência de uma política pública coerente e que enfrente a situação de ser o país que mais recebe refugiados (figura 2, retirada do Relatório do ACNUR), coloca solicitantes da condição de refugiados e dos refugiados sem o direito à proteção do direito internacional. Tornando-os extremamente vulneráveis. Ademais, essas lacunas - política e jurídica - associadas ao poder delegado para decidir quem se enquadra no perfil de refugiado ou não, podem gerar violações dos direitos humanos dos refugiados.

Figure 2 | People displaced across borders by host country | mid-2021



Fonte: Mid-year Trends 2021⁶⁰¹.

das obrigações do direito internacional do Líbano. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Unrecognized and Unprotected:** The Treatment of Refugees and Migrants in Lebanon. 20 nov. 2020.

⁶⁰¹ A República do Líbano recebeu 481.000 e a Jordânia 2,3 milhões de refugiados palestinos sob o mandato da UNRWA. UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **Mid-year Trends 2021.**

Como o Líbano considera que não está preparado para ser um país de asilo devido a questões socioeconômicas, a situação do problema dos refugiados prossegue sem solução, mesmo com diversos planos de ações⁶⁰².

Em 2011, com a primavera árabe no Oriente Médio, ocorreu um grande fluxo migratório e, por consequência, o aumento de solicitantes da condição de refugiados no território do Líbano. Os sírios eram a maior parte desses solicitantes⁶⁰³. No âmbito dos esforços para desenvolver e organizar o trabalho entre a Direção Geral de Segurança Pública da República do Líbano, e o escritório regional do ACNUR está tentando atualizar o Memorando de Entendimento de 2003, mas sem sucesso desde 2013 quando iniciaram as negociações.

2.3 Contexto Social⁶⁰⁴

⁶⁰² À continuação, listam-se os Planos de Ações para a mitigação da situação problemática multisetorial dos refugiados no Líbano, antes e após a assinatura do Memorando de Entendimento. Percebe-se nos documentos as dificuldades a serem enfrentadas e a grande preocupação do ACNUR com o tema. UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2002 - Lebanon**. 1º dezembro de 2001; UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2004 - Lebanon**. 1º setembro de 2003; UNHCR - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **UNHCR Country Operations Plan 2005 - Lebanon**. 1º September 2004; UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2006 - Lebanon**. 1º setembro de 2005; UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2007 - Lebanon**. 1º setembro de 2006; UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2008 Lebanon**. 1º setembro de 2007.

⁶⁰³ A Síria está em conflito interno há mais de dez anos, nesse período gerou mais de 12 milhões de pessoas no final de 2016; isso inclui 5,5 milhões refugiados, 6,3 milhões de deslocados internos e quase 185 mil solicitantes da condição de refugiados. Considerado pela ONU como a maior crise humanitária do século XXI. COSTA, Fabrício Veiga; SILVA, Letícia Mirelli Faleiro e. Conflitos existentes no ordenamento jurídico internacional e a aplicabilidade do Direito Humanitário: uma análise do conflito na Síria. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; CIAMMARICONI, Anna (coord.). CAÚLA, Bleine Queiroz *et. al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 17, Brasília: OAB, 2021, p. 327-349.

⁶⁰⁴ Neste contexto, alguns dados não foram escritos, mas podem ser verificados no site: SOCIAL WATCH NGO. **Poverty eradication and gender justice**.

Em 2018, o Governo da República do Líbano enviou um relatório preliminar sobre a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030⁶⁰⁵. Para a execução do relatório, surgiu um diálogo entre o Comitê governamental⁶⁰⁶ e a Sociedade Civil. Contudo, como a metodologia das estatísticas foram restritivas ao segmento abastado da população⁶⁰⁷ não ocorreu um resultado que contemplasse o quadro real da sociedade libanesa.

A Covid-19 intensificou a visibilidade das questões socioeconômicas locais, dentro do contexto global da pandemia⁶⁰⁸. Ademais, o Líbano tem passado por graves problemas sociais após a explosão do porto de Beirute que destruiu diversas infraestruturas. Afetou toda a capital libanesa, dificultando a mobilidade e a prestação dos serviços públicos. Devastou o sistema de abastecimento alimentício e de cargas do país. O que fez a população local sofrer continuamente.

⁶⁰⁵ Os solicitantes de refúgio e refugiados não entram no relatório do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também conhecidos como Objetivos Globais, foram adotados pelas Nações Unidas em 2015 como um apelo universal à ação para acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem da paz e da prosperidade. Os 17 ODS estão integrados — eles reconhecem que a ação em uma área afetará os resultados em outras, e que o desenvolvimento deve equilibrar a sustentabilidade social, econômica e ambiental. UNITED NATIONS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, 2015.

⁶⁰⁶ Para a criação deste relatório, foi criado um Comitê que o Presidente foi o Primeiro-Ministro que contou com a atuação de outros Ministros e administradores locais. SOCIAL WATCH NGO. **The 2030 agenda in Lebanon: promotion of the private sector at the expense of obstructing sustainable development.**

⁶⁰⁷ O documento deveria utilizar da base de dados do desenvolvimento humano sustentável, partindo dos planos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais para a formação do relatório final enviado à ONU. Desta forma, o relatório foi elaborado de forma fragmentada, utilizando-se de dados internos ministeriais. SOCIAL WATCH NGO. **The 2030 agenda in Lebanon: promotion of the private sector at the expense of obstructing sustainable development.**

⁶⁰⁸ No dia 11 de março de 2020, o diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) Tedros Adhanom, declarou que a organização elevou o estado da contaminação à pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2). ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. 2020.

No que se refere ao exercício dos direitos humanos, como a liberdade de expressão, direitos das mulheres, direito da população LGBTQIA+⁶⁰⁹ e dos refugiados, que se encontram em seu território, o Estado libanês, não fornece nenhuma garantia aos cidadãos nem aos refugiados.

2.4 Contexto Econômico

Desde o século XX, o sistema econômico do Líbano é instável e vem sofrendo por causa dos conflitos internos e externos, instabilidade política e da fragilidade socioeconômica, outro problema enfrentado pelo Líbano são os embargos econômicos do ocidente que o Estado vem sofrendo por causa do grupo Hezbollah⁶¹⁰.

Em 2018, o PIB teve um declínio de 55 milhões de dólares e, em 2020, de 33 milhões de dólares, isso afetou em 40% do PIB. Com este panorama, o Banco Mundial avalia o Líbano como uma economia fragilizada. Sendo um Estado com deficiências em suas políticas socioeconômicas agravadas pelo delicado equilíbrio do sistema do Oriente Médio degradando as condições de risco por falhas nacionais sistêmicas⁶¹¹.

A explosão que destruiu o Porto de Beirute, ensejou uma crise econômica e instabilidade política sem precedentes. O desastre demonstrou o despreparo dos agentes públicos em construir uma política de emergência eficiente face à situação.

As várias violações sociais no Líbano, na sua maioria causadas pelo fator econômico e político, são a base para não o desenvolvimento

⁶⁰⁹ LGBTQIA+ é o movimento político e social que defende a diversidade e busca mais representatividade e direitos para essa população. O seu nome demonstra a sua luta por mais igualdade e respeito à diversidade. Cada letra representa um grupo de pessoas. QIBLQWI, Tamara. Gay rights come to the fore as Lebanon prepares to vote. **CNN**, 4 maio 2018.

⁶¹⁰ Os analistas econômicos concordam que a magnitude da depressão enfrentada pelo Estado do Líbano está enraizada desde o século XX, mas que teve um agravamento exponencial por causa da desastrosa política deliberada que o sistema político atual utiliza. **WORLD BANK. Lebanon Economic Monitor, Spring 2021: Lebanon Sinking (to the top 3), may 31, 2021.**

⁶¹¹ Neste contexto, alguns dados não foram escritos, mas podem ser verificados no site: **THE WORLD BANK. Lebanon Economic Monitor, Spring 2021: Lebanon Sinking (to the top 3), May 31, 2021.**

socioeconômico do país. Na falta de construção de políticas públicas que atendam a população de forma ampla, os mais afetados são as mulheres e crianças refugiadas.

3 A importância do Memorando de Entendimento para a República do Líbano⁶¹² no contexto geopolítico do Oriente Médio

O Líbano tem o maior número de refugiados per capita de qualquer país do mundo, mas não tem infraestrutura ou procedimentos para garantir a esses indivíduos proteção internacional ou acesso a um processo eficaz para determinar seu direito a tal proteção⁶¹³.

Visto que o Líbano não é membro dos principais diplomas de proteção dos refugiados, a posição do governo libanês é de não ser um país de refúgio, de destino, ou de reassentamento⁶¹⁴. A *International Commission of Jurists* (ICJ), em seu relatório descreve a importância da criação e adoção de um quadro jurídico e político justo, eficaz para enfrentar a situação dos refugiados, migrantes e apátridas do Líbano, garantindo a proteção de seus direitos humanos⁶¹⁵.

A importância do memorando está em garantir a emissão das documentações, se o solicitante da condição de refugiado tiver os

⁶¹² Seguem os dados oficiais das características do Líbano que foram utilizados como contraponto na análise da importância do Memorando de Entendimento. "População: 5.261.372 (julho 2021 est.); Taxa de crescimento da população: 0,68% (2021 est.); Taxa de natalidade: 13,35 nascimentos/1.000 habitantes (2021 est.); Taxa de mortalidade: 5,57 mortes/1.000 habitantes (2021 est.); Taxa de migração líquida - 0,95 migrante (s) / 1.000 habitantes (2021 est.); Grupos étnicos: árabes 95%, armênios 4%, outros 1%" (tradução livre). Para maiores informações, MIGRATION POLICY INSTITUTE. Lebanon. **Migration Information Source - Country Resources**.

⁶¹³ Na atualidade o Líbano tem mais de 1,5 milhão de refugiados sírios e 13.715 refugiados de outras nacionalidades. UNHCR. **Líbano**. 2021.

⁶¹⁴ O Estado libanês rejeita qualquer integração social dos refugiados que estão em seu território. JANMYR, Maja. No Country of Asylum: 'Legitimizing' Lebanon 's Rejection of the 1951 Refugee Convention **Oxford Academic - International Journal of Refugee Law**, v. 29, Issue 3, oct. 2017, p. 438-465.

⁶¹⁵ O ICJ em seu relatório pediu às autoridades libanesas que adotem política em conformidade com as obrigações do direito internacional do Líbano, pois fazem parte do ACNUR. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Unrecognized and Unprotected: The Treatment of Refugees and Migrants in Lebanon**. 20 nov. 2020.

requisitos necessários. Mesmo que temporariamente, estar regular e exercer seus direitos no território libanês, o protege. Sem regularização haveria restrições aos refugiados em relação à sua residência, liberdade de movimento, trabalho além de poder estar sujeito a prisões arbitrárias⁶¹⁶.

O Memorando, também, foi importante ao estabelecer a mudança de responsabilidade dos refugiados do ACNUR, porque de outra forma poderia prejudicar as comunidades religiosas e étnicas, sem reconhecer certos migrantes forçados como refugiados, principalmente os vindos desses Estados vizinhos onde o Hezbollah não é bem-vindo.

Considerações finais

O MoU foi assinado entre as partes em 2003, pela necessidade em reconhecer e consagrar os direitos dos refugiados que estavam no território do Estado Libanês. Um dos problemas é a história que o Líbano possui com a Síria, na qual tem em seu território o maior número de refugiados. Como demonstrado na pesquisa, o Estado da Síria já teve a intenção de anexar o território do Líbano e para garantir o seu direito de existência enquanto agente de direito internacional, não reconhece nacionalmente e internacional nenhum refugiado. Ou seja, para que não haja a mínima possibilidade de movimentos internos e externos de anexação de territórios do Líbano por outros Estados (Síria). Pois, a ação de incorporar permanentemente um território geopolítico independente, como o Estado objeto da análise a um novo governo central, no caso de Israel e Síria que já tentou a anexação anteriormente, que já foram expulsos do território libanês Resolução do Conselho de Segurança da ONU, em 2000 e 2004, respectivamente⁶¹⁷.

⁶¹⁶ ICJ em seu relatório expressa a preocupação de que as lacunas legais e políticas – juntamente com poderes excessivos e descontrolados para adotar e implementar políticas relacionadas à migração e refúgio por parte das autoridades, como o Gabinete Geral de Segurança, municípios locais, Ministério do Trabalho e exército libanês – podem violar os direitos humanos de refugiados, migrantes e apátridas, que são abundantes no Líbano. INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Unrecognized and Unprotected**: The Treatment of Refugees and Migrants in Lebanon. 20 nov. 2020.

⁶¹⁷ A República do Líbano tem a preocupação de ser anexado à República Árabe Síria, assim formando novamente a Grande Síria como foi antes do Mandato

Como analisado no decorrer da pesquisa, o MoU possui somente um eixo central – dá “segurança” aos refugiados que estão no território do Líbano. Entrementes, o Estado Libanês tem interesse de retirar qualquer obrigação que tenha com os refugiados. O ACNUR busca cumprir o seu papel inicial, mesmo tendo suas limitações. Desde 2013, tem tentado assinar um novo memorando de entendimento atribuindo mais direitos aos refugiados. Contudo, isso implicaria em que a crise sistêmica do Líbano não teria solução prática no curto e médio prazo, aumentando consideravelmente as chances de uma guerra civil no Líbano e piorando a situação, já crítica, dos refugiados no país. Logo, o que deseja o ACNUR é impossível para os interesses da República do Líbano diante dos fatos expostos.

A partir desta sucinta análise do Memorando de Entendimento dos refugiados na República do Líbano é possível compreender como este instrumento é fundamental para a sua sobrevivência no Sistema Internacional.

Ao analisar todo esse contexto em que os três atores envolvidos estão, uma possibilidade seria a retirada de todos os refugiados dos territórios do Líbano, no entendo nenhum outro Estado iria aceitar a grande quantidade de pessoas. Então os refugiados ficam no limbo sem saber o que irá acontecer com eles em território libanês.

Referências

BARNES-DACEY, Julien; GERANMAYEH, Ellie. LOVATT, Hugh. The Middle East's new battle lines. **European Council on Foreign Relation**. Disponível em: https://ecfr.eu/archive/page/-/The_Middle_Easts_New_Battle_Lines.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

BBC - British Broadcasting Corporation. **Lebanon profile - Timeline**. (Published: April 25, 2018). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14649284>. Acesso em: 12 maio 2024.

Francês na região. Esta preocupação não é sem fundamento, porque já houve movimentos internos no Líbano para a reunificação e a ocupação do Exército da Síria tinha esse mesmo motivo (quando alegava que era para levar ao fim da guerra civil no Líbano). BBC - British Broadcasting Corporation. **Lebanon profile - Timeline**. (Published: April 25, 2018).

CALFAT, Natalia Nahas. The Frailties of Lebanese Democracy: Outcomes and Limits of the Confessional Framework. **Scielo Brasil**. Contexto Internacional. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400200002>. Acesso em: 12 maio 2024.

CORREIA, Pedro de Pezarat. Geopolítica e Geoestratégia. **Revista Nação e Defesa**, n. 131, 5ª Série, p. 229-246, 2012. Disponível em: [https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131_PedroPezar atCorreia.pdf](https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131_PedroPezar%20atCorreia.pdf). Acesso em: 12 maio 2024.

COSTA, Fabrício Veiga; SILVA, Letícia Mirelli Faleiro e. Conflitos existentes no ordenamento jurídico internacional e a aplicabilidade do Direito Humanitário: uma análise do conflito na Síria. *In*: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Amado; CIAMMARICONI, Anna (coord). CAÚLA, Bleine Queiroz *et. al.* (org.). **Diálogo Ambiental, Constitucional, Internacional**. v. 17, Brasília: OAB, 2021, p. 327-349. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2021/05/miolo-digital.-dialogo-ambiental.-v.-17.-com-capa..pdf>. Acesso em: 12 maio 2024.

EL-HELOU, Zeina. Political Participation of Refugees: The Case of Syrian Refugees in Lebanon. **International Idea: Supporting Democracy Worldwide**, 2018. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-participation-of-refugees-the-case-of-syrian-refugees-in-lebanon.pdf>. Acesso em: 12 maio 2024.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. **Unrecognized and Unprotected: The Treatment of Refugees and Migrants in Lebanon**. 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.icj.org/lebanon-recognize-and-protect-refugees-and-migrants-human-rights-icj-new-report/>. Acesso em: 12 maio 2024.

JANMYR, Maja. No Country of Asylum: ‘Legitimizing’ Lebanon’s Rejection of the 1951 Refugee Convention. **Oxford Academic - International Journal of Refugee Law**, v. 29, Issue 3, October 2017, p. 438-465. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex026>. Acesso em: 14 maio 2024.

MIGRATION POLICY INSTITUTE. Lebanon. **Migration Information Source - Country Resources**. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/country-resource/lebanon>. Acesso em: 14 maio 2024.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Memorando de entendimento visando a transferência tecnológica entre sociedades empresárias: análise jurídica. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 38, p. 107-132, dez. 2013. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/memorando-de-entendimento-visando-transferencia-tecnologica-entre-sociedades>. Acesso em: 12 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 12 maio 2024.

QIBLQWI, Tamara. Gay rights come to the fore as Lebanon prepares to vote. **CNN**. 4 maio 2018. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2018/05/04/middleeast/lebanon-elections-lgbt-rights-intl/index.html>. Acesso em: 12 maio 2024.

REFWORLD. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Estados Partes. **Instrumentos Internacionais - Asilo**. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/est_part2.html. Acesso em: 12 maio 2024.

RÉPUBLIQUE DU LIBAN. **Loi du 1962 réglementant l'entrée et le séjour des étrangers au Liban ainsi que leur sortie de ce pays**. 10 jul. 1962. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4f30.html>. Acesso em: 12 maio 2024.

ROBINSON, Kali. What is Hezbollah? **Council on Foreign Relations**. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-hezbollah>. Acesso em: 12 maio 2024.

SOCIAL WATCH NGO. **Poverty eradication and gender justice**. Disponível em: <https://www.socialwatch.org/node/18543>. Acesso em: 14 maio 2024.

SOCIAL WATCH NGO. **The 2030 agenda in Lebanon: promotion of the private sector at the expense of obstructing sustainable development.** Disponível em: <https://www.socialwatch.org/node/17792>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **Mid-year Trends 2021.** Disponível em: https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html#_ga=2.208715218.1135537413.1652718780-363119001.1652606847. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2002 - Lebanon.** 1º dezembro de 2001. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3c639a7f4.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2004 - Lebanon.** 1º setembro de 2003. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3fd9c6a14.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2005 - Lebanon.** 1º September 2004. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/4159634c4.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2006 - Lebanon.** 1º setembro de 2005. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/43327bde2.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2007 - Lebanon.** 1º setembro de 2006. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/45221e482.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **UNHCR Country Operations Plan 2008 Lebanon.** 1º setembro de 2007. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47162496d.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNHCR - Un High Commissioner for Refugees. **Lebanon**. 2021. Disponível em: <https://www.unhcr.org/lebanon.html>. Acesso em: 14 maio 2024.

UNITED NATIONS. **Middle East** - Special and Personal Representatives, Envoys and Advisers of the Secretary-General. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/middle-east>. Acesso em: 14 maio 2024.

CENTRO UNIVERSITÁRIO LIBANÊS. Centro de Estudos e Pesquisa. **Memorando de Entendimento entre a direção geral de Segurança Pública e o Escritório Regional do ACNUR sobre como lidar com os solicitantes de asilo no escritório do ACNUR no Líbano**. Disponível em: <http://www.legallaw.ul.edu.lb/ViewAgreementPage.aspx?ID=3748>. Acesso em: 14 maio 2024.

WORLD BANK. **Lebanon Economic Monitor, Spring 2021**: Lebanon Sinking (to the top 3), may 31, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35626>. Acesso em: 12 maio 2024.

Credibilidade acadêmica no Brasil e no exterior

Brasil

Universidade de Fortaleza – UNIFOR
Unama (Grupo Ser Educacional);
Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC);
Universidade Federal do Tocantins (UFT);
Universidade Candido Mendes (UCAM);
Universidade Federal de Uberlândia (UFU);
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
Escola Judicial de Goiás (EJUG);
Escola Superior da Magistratura
Tocantinense (ESMAT);
Escola Superior da Magistratura do Estado
do Ceará (ESMEC);
Conselho Federal da OAB;
OAB-CE

Espanha

Universidade Rovira i Vigili (URV)
Universidade de Sevilla
Universidade Santiago de Compostela
Universidade Complutense Madrid
Universidade de Salamanca

França

Université Catholique de
Lille (Campus Lille e Paris)

Itália

Università degli Studi di Teramo -Facoltà
di Scienze Politiche
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Equador

Universidade São Francisco de Quito

Portugal

Universidade de Lisboa (UL);
Universidade do Porto (UP);
Universidade do Minho;
Universidade de Coimbra (UC)

ISBN: 978-65-995419-3-3



Apoio

