

ORGANIZADORAS

Danielle Anne Pamplona

Daniella Maria Pinheiro

Melina Girardi Fachin

Rafaella Mikos Passos

Novas reflexões sobre o

PACTO GLOBAL e os ODS da ONU



ORGANIZADORAS:

DANIELLE ANNE PAMPLONA

DANIELLA MARIA PINHEIRO

MELINA GIRARDI FACHIN

RAFAELLA MIKOS PASSOS

Novas reflexões sobre o

PACTO GLOBAL e os ODS da ONU



ABRIL 2020

SELO EDITORIAL
LIVROS
legais
NCA Comunicação & Editora Ltda.

OAB
PARANÁ

Comissão do
Pacto Global

ADVERTÊNCIA: É totalmente proibida a comercialização e a reprodução parcial ou total desta obra, sem a devida autorização.

- **Direitos de publicação e copyright reservados a:**



NCA Comunicação e Editora Ltda.

NCA COMUNIICAÇÃO E EDITORA LTDA.

CNPJ: 13.226.606/0001-91



CONHEÇA NOSSA EDITORA EM: www.livroslegais.com.br

PROJETO GRÁFICO E EDIÇÃO: Roberto Costa Guiraud – Designer

DIAGRAMAÇÃO:  Equipe Edição por Demanda

REVISÃO: André Braga

CAPA: CRIAÇÃO: Roberto Costa Guiraud – Designer

IMAGEM FUNDO: iStock - crédito: Vit_Mar - ID da ilustração: 1142610359
Download: 06 abr. 2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

N936

**Novas reflexões sobre o pacto global e os ODS da
ONU / organização de Danielle Anne Pamplona ...
[et al.] – 1.ed. - Curitiba: NCA Comunicação e Editora,
2020.**

700 p.; e-book PDF

Vários colaboradores

ISBN 978-65-87027-00-5

**1. Pacto global. 2 Responsabilidade social. 3.
Sustentabilidade. 4. Desenvolvimento sustentável. I.
Pamplona, Danielle Anne (org.). II. Pinheiro, Daniela
Maria (org.). III. Fachin, Melina Girardi (org.). IV.
Passos, Rafaella Mikos (org.).**

CDD 338.9 (22.ed)

CDU 338

A realização desta edição deu-se em Curitiba-PR, em abril, 2020.

ORGANIZADORAS:

DANIELLE ANNE PAMPLONA

DANIELLA MARIA PINHEIRO

MELINA GIRARDI FACHIN

RAFAELLA MIKOS PASSOS



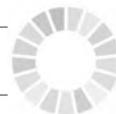
Comissão do
Pacto Global

Novas reflexões sobre o

PACTO GLOBAL e os ODS da ONU



PREFÁCIO



Os direitos humanos são idioma comum na contemporaneidade. Não apenas pela sua proteção jurídica diferenciada, mas também pelas massivas e correntes violações. Sua ordem contemporânea – iniciada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – estrutura-se para responder às múltiplas violações de direitos comandadas pelas atrocidades da guerra e dos totalitarismos.

Mais de setenta anos após, constata-se que essa concepção contemporânea, plasmada na Declaração de 1948, ainda não conseguiu consolidar suas promessas. Dentre vários aspectos que se poderia assinalar, a ênfase na figura estatal, como sujeitos da responsabilidade internacional e interna por direitos, é o objeto da presente análise crítica.

Usualmente quando pensamos em relação aos direitos humanos re-produzimos a compreensão de que estes se colocariam em face ou por meio do Estado. Sem que esta direção dos direitos seja verdadeira, pela complexidade das relações sociais contemporâneas, na projeção inclusive de múltiplos espaços públicos não estatais, é necessário pensar estes direitos também em outras relações que não aquelas envolvendo agentes estatais.

Os Estados são ainda, por excelência, os grandes atores; a adesão aos compromissos internacionais é, via de regra, um ato de soberania e está compreendida como atributo estatal. Todavia, é crescente neste âmbito a preocupação com o papel das corporações privadas e suas implicações na realização dos compromissos internacionais assumidos, sobretudo aqueles atinentes aos direitos humanos.

Num mundo em que as maiores economias mundiais são crescentemente ocupadas por postos privados, é necessário que, ao lado (e não em substituição apenas) do ente estatal, as corporações privadas também assumam este papel. Todas as empresas em todos os lugares, independentemente do tamanho ou setor, têm responsabilidades para com os direitos humanos. É nesse cenário que se localiza o chamado Pacto Global.

A iniciativa, pioneira no âmbito das Nações Unidas, foi liderada, em 1999, pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. É de contrato voluntário, envolvendo a prática responsável empresarial internacional sobre direitos humanos, direito do trabalho, meio ambiente e anticorrupção. O Pacto tem uma perspectiva bastante pragmática de como as empresas podem fazer para abordar questões de direitos humanos e ajudar a tornar a ação de respeitá-los realidade.

O Pacto Global é uma iniciativa relevante no contexto brasileiro, país com maior adesão na América Latina. É relevante o fato de que o Pacto opta por trabalhar, lado a lado, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU



PREFÁCIO

(ODS), adotados pelas Nações Unidas durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral da ONU, quando tanto Estados membros quanto sociedade civil contribuíram para as discussões e a implementação da agenda.

Foram 17 os objetivos adotados, refletindo os desafios referentes ao desenvolvimento apontados como resultado do Rio+20, a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, quais sejam: i) erradicação da pobreza; ii) fome zero e agricultura sustentável; iii) saúde e bem-estar; iv) educação de qualidade; v) igualdade de gênero; vi) água potável e saneamento; vii) energia limpa e acessível; viii) trabalho descente e crescimento econômico; ix) indústria, inovação e infraestrutura; x) reduções de desigualdade; xi) cidades e comunidades sustentáveis; xii) cidades e comunidades sustentáveis; xiii) ação contra a mudança global do clima; xiv) vida na água; xv) vida terrestre; xvi) paz, justiça e instituições eficazes; xvii) parcerias e meios de implementação.

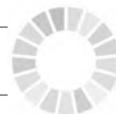
Observe-se, dos objetivos acima definidos, a aproximação temática com as áreas atinentes aos 10 princípios do Pacto Global, bem como a convergência metodológica de envolvimento da sociedade civil. Por este motivo, bem como pelo fato de se tratar igualmente de iniciativa no âmbito da Organização das Nações Unidas, é relevante o projeto da pioneira Comissão do Pacto Global da OAB/PR neste segundo volume a ser publicado.

A publicação reflete o pensamento da advocacia sobre a importância do cumprimento dos ODS pelos setores público e privado e enfoca todos os 17 objetivos elencados, cada qual com seu recorte. O trabalho inaugural da obra, de autoria de **Jaqueline Lobo da Rosa** e **Camila Kososki Lucchese**, apresenta as relações da advocacia com a implementação dos ODS e da Agenda 2030, lembrando que a comunidade jurídica do País vem incorporando, de forma pioneira, a Agenda 2030 em suas atividades. O Judiciário, por exemplo, já conta com estratégias de alinhamento, estudos de caso e adoção de metas e indicadores relacionados aos ODS para serem integrados às suas diretrizes. Assim, o texto conclama a advocacia para participar ativamente desta transformação global e dos novos rumos que convergem de um viés mais sustentável do exercício das atividades cotidianas e da atuação profissional.

O ODS1 indica as metas para que os países consigam erradicar a pobreza, tema enfrentado por **Jozélia Nogueira** em seu texto, que analisa com cuidado o caso brasileiro.

Patrícia Précoma Pellanda discute a necessidade de quebra de paradigma na produção agrícola nacional para valorizar a biodiversidade brasileira e estabelecer políticas públicas de incentivo ao pequeno produtor, à agricultura familiar e ao uso do patrimônio genético de modo sustentável e baseado no conhecimento tradicional associado, como forma de realização do ODS 2, que

PREFÁCIO



estabelece metas para erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Da mesma forma, **Fabiane Grando, Silvia Mattei e Clério Plein** enfrentam as demandas do mesmo ODS sob o ponto de vista da agricultura familiar, eleita pelas Nações Unidas como foco de especial atenção na década de 2019 a 2028.

As preocupações vertidas pelo ODS 3 – Saúde e Bem-estar – se refletem no artigo apresentado por **Larissa Ribeiro Tomazoni**, onde a autora discute a proteção da saúde da mulher e as possibilidades de interrupção de gravidez.

Marilia Urban e Victor Hugo Baluta alertam que a realização do direito a uma educação inclusiva e equitativa e de qualidade só pode ser alcançada se forem debatidas as causas, as consequências e o enfrentamento do bullying nas escolas, de modo a concretizar o ODS 4.

A relevância para a comunidade jurídica do ODS 5 – Igualdade de Gênero é evidenciada pelo número de trabalhos atraídos e pela diversidade de temas que comporta. Assim, há artigo discutindo os dados do Atlas da Pobreza e as relações entre a pobreza e as violências sofridas por mulheres e meninas, das autoras **Daiana Allesi Nicoletti Alves e Wanessa Assunção Ramos**; artigo sobre a prática cultural do casamento infantil e a extensão de seu impacto para as meninas, de **Beatriz Ady Fiorini Monteschio e Beatriz da Costa Souza Negreiros**; e sobre a aproximação da igualdade de gênero por meio da titularidade preferencial feminina do auxílio do bolsa-família, de autoria de **Lívia Pitelli Zamarian Houaiss e Pamela Mota Conte Campello**. A liderança por mulheres em instituições ligadas à justiça foi tema enfrentado por **Desdêmona Tenório de Brito Toledo Arruda e Flavia da Costa Viana**. **Marina Bonatto**, por sua vez, discute as possibilidades de que condutas de Responsabilidade Social Corporativa fomentem a igualdade de gênero.

O ODS 6 – que contempla medidas para assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos –foi contemplado por **Mariana do Prado Bernabé e Sônia Letícia de Mélo Cardoso**, que reafirmam as obrigações constitucionais impostas ao estado brasileiro.

O ODS 7 busca assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos e é discutido por **Rodrigo Sluminsky**, que propõe superar o conceito de energia como fim, migrando para um conceito amplo e universal que denomina energia de todos, por intermédio dos mecanismos de adaptação e mitigação já consolidados no ambiente das mudanças climáticas.

Flávia Ayumi Kondo e Rafaella Mikos Passos contribuem para o debate em torno do ODS 8, que estabelece metas para a promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e tra-



PREFÁCIO

balho decente para todos analisando as ocorrências e as consequências legais da exploração do trabalho em condições análogas às de escravo no cenário nacional. O mesmo ODS é enfrentado por **Angelina Colaci Tavares Moreira e Luiza Moreira Leite Catão**, mas sob uma perspectiva diferente. As autoras partem da análise do caso Samarco. O texto indica que o Pacto Global é um instrumento de fomento para que as empresas adotem práticas de crescimento econômico em busca do desenvolvimento sustentável e do consumo consciente. **Amanda Carolina Buttendorff R. Beckers e Marco Antônio César Villatore** enfrentam o mesmo ODS com artigo que joga luzes sobre a importância da inclusão do trabalho decente na proteção e respeito exigido de Estados e empresas.

Nathalia Soares de Mattos explora a relevância da devida diligência em direitos humanos como instrumento eficaz para alcance das metas do ODS 8, por permitir a compatibilização do desenvolvimento econômico com a salvaguarda de direitos.

Daniella Maria Pinheiro, Roberta Sacramento Espíndula e Antonio Sérgio Neves de Azevedo contribuem com texto acerca de necessidade de construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação, exigências expressas no ODS 9. O trabalho demonstra que a revolução industrial (4.0) das “superpotências” (China e EUA) fez-se, necessariamente, por meio de vultuosos investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia nas últimas décadas, apontando a conduta contrária do Brasil.

Representando as preocupações da comunidade jurídica com o ODS 10 – Redução de desigualdades, **Amanda Caroline Goularte Vieira** debate o quão pouco incentivos fiscais contribuem para a concretização desse objetivo. **Luciane Maria Trippia e Nanci Stancki da Luz** alertam para a importância do reconhecimento da discriminação que a trabalhadora sofre no país, refletida em desigualdades salariais, ocupacionais, níveis de desemprego, como também em acesso a cargos de liderança.

Antonio Osmar Krelling Neto e Lucas Hinckel Teider, apresentam artigo que explora o ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, propondo solução no sentido de integrar o Compliance às políticas públicas no escopo instrumental de prevenir, monitorar e responder situações de desastres ambientais, no intento de mitigar a afetação ao bem-estar ambiental das pessoas. **Luiza de Araujo Furiatti e Samanta Pineda** discutem o mesmo objetivo, todavia, o fazem sob o ponto de vista das contribuições apresentadas pelo Estatuto das Cidades e como elas se harmonizam com as metas estabelecidas por este ODS. Para fechar o debate sobre as possibilidades de melhoria das condições de migrantes, o texto “Pacto Global da

PREFÁCIO



ONU e a Agenda 2030 como ferramentas de inclusão de migrantes e refugiados na sociedade”, de autoria de **Thiago Assunção** e **Naomi Sugita Reis**, clama pelo repensar das políticas que mantêm os migrantes na condição de membros de “segunda classe” da sociedade, fazendo com se tornem mais afinadas com a ética da cidadania global e dos direitos humanos.

Anderson Henrique Bomfim Mendes e **Antônio Carlos Efig** enfrentam as metas propostas pelo ODS 12 – Assegurar padrões de consumo e produção responsáveis, a partir da implementação de medidas educativas que tornem o consumidor mais crítico dos fornecedores e dos políticos e de suas pautas socioambientais. Esta também foi a preocupação de **Frederico Glitz** e **Fernanda Candaten**, com um olhar para os contratos internacionais, analisando a inserção nas transações internacionais de um instrumental mais flexível e facilmente acessível as partes contratantes. **Caroline Rodrigues da Silva** discute a gestão e gerenciamento no âmbito da Política Nacional de Recursos Sólidos e **Marcos Bento Veshagem** e **Sônia Letícia de Mélo Cardoso** sugerem a necessidade de adoção de responsabilidade compartilhada, pelo ciclo de vida dos produtos, entre todos os atores da cadeia de produção e consumo. **Ana Fábria Ribas de Oliveira Ferraz Martins** e **Angela Cassia Costaldello** enfrentam os desafios que a cadeia produtiva da moda traz para a política nacional de resíduos sólidos. Este ODS atraiu vários trabalhos, e **Carmem Iris Parellada Nicolodi** e **Cindy Renate Piassetta Xavier Medeiros** contribuem com reflexões sobre como fazer a cadeia produtiva da moda mais sustentável. E por fim, **Sarah Serra Almeida Cunha** e **Isabela Corsini Pereira Garcia** analisam projeto de lei para regulamentar o uso de agrotóxicos e rejeitam a ideia de risco aceitável.

Maria da Glória Colucci contribui com discussão sobre políticas públicas adotadas para fortalecimento da sustentabilidade e combate às mudanças climáticas, assunto enfrentado pelo ODS 13.

A preocupação em demonstrar a importância dos oceanos para o bem-estar humano, assim como a relevância das unidades de conservação para a proteção da biodiversidade marinha e para concretizar o ODS 14, que trata da conservação e do uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, também teve seu lugar entre os artigos selecionados. O tema foi enfrentado pelos autores **Munique Maria dos Santos Neto** e **Alaim Giovani Fortes Stefanello** e **Nicolle Sayuri França Uyetaqui**. Os primeiros esclarecem as políticas ambientais nacionais de conservação da biodiversidade marinha e o quanto elas contribuem para a realização das metas do ODS 14. A segunda explora a iniciativa paranaense de gerenciamento de água de lastro, como mecanismo de riscos decorrentes de bioinvasão, em clara preocupação com a sustentabilidade dos mares.



PREFÁCIO

O ODS 15, que contempla medidas para impedir a perda de biodiversidade, foi contemplado por **Anelize Klotz Fayad**, **Jenifer Andriele da Cruz Lopes** e **Maria Eduarda de Moura Soppa** ao discutirem a relevância de o legislador infraconstitucional instituir leis protetivas dos animais. **Luciana Alves de Lima Angelo** e **Patricia Almeida de Moraes** refletem sobre a exploração dos recursos naturais abundantes da América Latina pela atividade empresarial e as consequências desta exploração para a natureza e para os direitos humanos das comunidades que vivem nestes locais. **Mariana Cristina Galhardo Frasson** clama pela alteração do status jurídico dos animais, por meio de análise que parte da proteção que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos animais não humanos a partir do dever de não crueldade. Por fim, **Karina Martins Balan** e **Natan Galves Santana** sugerem a evolução legislativa para tornar a Amazônia sujeito de direitos.

O ODS 16 – Paz, Justiça e instituições eficazes – cuida da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, de proporcionar o acesso à justiça para todos e de construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. O tema despertou grande interesse da comunidade jurídica e foram propostos artigos que apresentam diferentes análises. **Daniella Maria Pinheiro** e **Luís Alexandre Carta Winter** em um texto, e **Guilherme Augusto Lippi Garbin**, com algumas nuances, em outro, apresentam o controle de convencionalidade como um instrumento para que nosso Poder Judiciário fortaleça a proteção de direitos humanos; para **Bianca M. Schneider van der Broocke** e **Katya Kozicki**, a resposta para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos pode vir da adoção de novo modelo de atuação judicial espelhado em uma forma de gestão pública que adota um modelo de regulamentação mais participativo e colaborativo, especialmente para os casos de enfrentamento de litígios estruturantes. **Valéria de Sousa Pinto** demonstra o quanto a adoção de métodos não adversariais de resolução de conflitos está alinhada com os objetivos propostos e vai ao encontro do ODS 16. **Nicole Marie Trevisan** e **Thiago Giovani Romero** voltam suas preocupações para o que denominam de refugiados urbanos, alertando que a paz somente poderá ser alcançada se políticas públicas se debruçarem sobre as dificuldades enfrentadas por estas pessoas. **Maria da Glória Colucci** traça um paralelo entre a Constituição brasileira, o Pacto Global e os ODS, alertando para maior desafio de promover a pacificação social, mediante o acesso à Justiça, e o fortalecimento das instituições públicas e privadas, pelo combate à corrupção em todas as suas formas e níveis. **Ana Lúcia Lourenço** e **João Daniel Vilas Boas Taques** sugerem um aprofundamento do controle social participativo, fundado no diálogo, por meio das ouvidorias, criando-se uma ponte entre o exterior e o poder público, utilizando-se a coleta das reclamações e pedidos de providências como instrumento de mediação e resolução de conflitos.

PREFÁCIO



Para fechar a obra, dois textos tratam da necessária parceria entre o setor público e o setor privado, como demanda o ODS 17. Tratam-se dos artigos de **Juliana Ferreira Montenegro** e **Nailia Aguado Ribeiro Franco** e o de **Melina Girardi Fachin** e **Giulia Fontana Bolzani**. As primeiras apresentam texto onde realizam estudo de casos decididos pelo Órgão de Dissolução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio para identificar possibilidades de concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. As segundas exploram novas justificativas para o fomento da atuação de empresas em prol da realização de direitos humanos, reconhecendo que os Estados, sozinhos, não serão capazes de alcançar todos os ODS. O texto é uma franca tentativa de fornecer às empresas razões para que embarquem, juntamente com os Estados, na realização de parcerias que promovam os ODS.

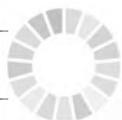
O livro é plural e diverso como o tema exige e é formado por artigos mais estruturados e ensaios mais informais. O que se deseja com a publicação que segue é, ao mesmo tempo, prestar contas do relevantíssimo trabalho que a Comissão do Pacto Global da OAB/PR tem feito e semear, ainda mais, a cultura dos ODS no direito e na sociedade.

Danielle Anne Pamplona
Melina Girardi Fachin

SUMÁRIO



	AGENDA 2030 DA ONU, PACTO GLOBAL E ADVOCACIA Jaqueline Lobo da Rosa e Camila Kososki Lucchese	19
	A POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA, DA DESIGUALDADE E DA FOME NO BRASIL Jozélia Nogueira	40
	AGROBIODIVERSIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR COMO SUBSÍDIO DE CONCRETIZAÇÃO DAS METAS DO ODS 2 DO PACTO GLOBAL DA ONU Patrícia Précoma Pellanda	59
	A DÉCADA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (2019-2028) EM CONSONÂNCIA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Fabiane Grando, Silvia Mattei e Clério Plein	72
	O DIREITO AO ABORTO LEGAL NA AMÉRICA LATINA Larissa Ribeiro Tomazoni	89
	UMA REFLEXÃO SOBRE O <i>BULLYING</i> NOS DIAS ATUAIS, DO AMBIENTE ESCOLAR À SEGURANÇA PÚBLICA Marilia Urban e Victor Hugo Baluta	104
	UMA ANÁLISE ACERCA DO ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019 E O 5º ODS - A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS Daiana Allesi Nicoletti Alves e Wanessa Assunção Ramos	118
	O CASAMENTO INFANTIL COMO PRÁTICA CULTURAL NOCIVA PARA CRIANÇAS DO SEXO FEMININO Beatriz Ady Fiorini Monteschio e Beatriz da Costa Souza Negreiros	129
	RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO Marina Bonatto	142
	IGUALDADE DE GÊNERO E AS NOVAS FORMAS DE LIDERANÇA NAS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA Desdêmona Tenório de Brito Toledo Arruda e Flavia da Costa Viana	159
	A TITULARIDADE FEMININA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À IGUALDADE DE GÊNERO COMO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Lívia Pitelli Zamarian Houaiss e Pamela Mota Conte Campello	172



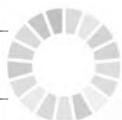
SUMÁRIO

	O SANEAMENTO BÁSICO E O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA Mariana do Prado Bernabé e Sônia Letícia de Mélo Cardoso	190
	ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DO ODS 7: ACESSO À ENERGIA PARA TODOS Rodrigo Sluminsky	202
	AS DIFERENTES FACES DA ATUAL EXPLORAÇÃO DO TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO BRASIL Flávia Ayumi Kondo e Rafaella Mikos Passos	217
	VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A RESPONSABILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS: UM ESTUDO DO CASO SAMARCO Angelina Colaci Tavares Moreira e Luiza Moreira Leite Catão	231
	SALVAGUARDA DO TRABALHO DECENTE E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL Amanda Carolina Buttendorff R. Beckers e Marco Antônio César Villatore	245
	AS CONTRIBUIÇÕES DA “DUE DILIGENCE” EM DIREITOS HUMANOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ODS 8 Nathália Soares de Mattos	257
	A TECNOLOGIA ALIADA AO DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: O INVESTIMENTO ÍNFIMO E O ENCORAJAMENTO QUIMÉRICO DA NAÇÃO BRASILEIRA QUE RETARDA AVANÇOS Daniella Maria Pinheiro, Roberta Sacramento Espindula e Antonio Sérgio Neves de Azevedo	272
	A INEFICÁCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS Amanda Caroline Goularte Vieira	284
	O PACTO GLOBAL DA ONU E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DA TRABALHADORA NEGRA Luciane Maria Trippia e Nanci Stancki da Luz	299

SUMÁRIO



	O COMPLIANCE COMO POLÍTICA PÚBLICA PROPORCIONADORA DE BEM-ESTAR AMBIENTAL Antonio Osmar Krelling Neto e Lucas Hinckel Teider	314
	O ESTATUTO DA CIDADE Luiza de Araujo Furiatti e Samanta Pineda	326
	PACTO GLOBAL DA ONU E AGENDA 2030 COMO FERRAMENTAS DE INCLUSÃO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NA SOCIEDADE Thiago Assunção e Naomi Sugita Reis	338
	A EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO COMO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Anderson Henrique Bomfim Mendes e Antônio Carlos Efing	355
	PADRÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS E A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PELO CICLO DE VIDA DOS PRODUTOS Marcos Bento Veshagem e Sônia Letícia de Mélo Cardoso	367
	A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, SUA IMPORTÂNCIA PARA O ATINGIMENTO DAS METAS DOS ODS 2030 E A CADEIA PRODUTIVA DA MODA Ana Fábria Ribas de Oliveira Ferraz Martins e Angela Cassia Costaldello	382
	A INTERNALIZAÇÃO DO VALOR DA SUSTENTABILIDADE NA SEARA CONTRATUAL INTERNACIONAL Fernanda Candaten e Frederico Eduardo Zenedin Glitz	396
	RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL, AS POLÍTICAS NACIONAIS E A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL Caroline Rodrigues da Silva	411
	DESAFIOS PARA O DESIGN DA MODA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO E DAS ODS Carmem Iris Parellada Nicolodi e Cindy Renate Piassetta Xavier Medeiros	430
	PROJETO DE LEI N. 6.299/2002 E A IMPOSSIBILIDADE DO RISCO ACEITÁVEL: A RADICALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO A PARTIR DE ULRICH BECK E JOHN HANNIGAN Sarah Serra Almeida Cunha e Isabela Corsini Pereira Garcia	449



SUMÁRIO

	POLÍTICAS PÚBLICAS EM SUSTENTABILIDADE SOCIAL E IMPACTOS NA MUDANÇA DE CLIMA (ODS 13) Maria da Glória Colucci	464
	VIDA NA ÁGUA: UMA ABORDAGEM SOBRE A CONSERVAÇÃO E O USO SUSTENTÁVEL DOS OCEANOS Munike Maria dos Santos Neto e Alaim Giovani Fortes Stefanello	478
	O GERENCIAMENTO DA ÁGUA DE LASTRO NO LITORAL PARANAENSE COMO MODELO DE META DO ODS 14 DA AGENDA 2030 Nicolle Sayuri França Uyetaqui	496
	O RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE PRÓPRIA AOS ANIMAIS PELO DIREITO E SUA APARENTE PROTEÇÃO JURÍDICA Anelize Klotz Fayad, Jenifer Andriele da Cruz Lopes e Maria Eduarda de Moura Soppa	507
	SOB A JURISDIÇÃO DE PÃ: ANIMAIS NÃO HUMANOS COMO SUJEITOS DO PROCESSO Mariana Cristina Galhardo Frasson	526
	A AMAZÔNIA COMO SUJEITO DE PERSONALIDADE JURÍDICA: A NECESSIDADE DE EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA Karina Martins Balan e Natan Galves Santana	541
	VIDA SOBRE A TERRA: OS IMPACTOS DAS EMPRESAS NOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS NA AMÉRICA LATINA Luciana Alves de Lima Angelo e Patricia Almeida de Moraes	553
	A CRISE NO SISTEMA GLOBAL DA ONU E A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DE MECANISMOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS: UMA CONFLUÊNCIA ENTRE A <i>SOFT LAW</i> E A OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO Daniella Maria Pinheiro e Luís Alexandre Carta Winter	569
	LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A TOMADA DE DECISÃO PARTICIPATIVA: PERSPECTIVAS PARA UMA JUSTIÇA EFICAZ E INCLUSIVA Bianca M. Schneider van der Broocke e Katya Kozicki	585

SUMÁRIO



	EM BUSCA DO ODS 16 - OS AVANÇOS DOS MÉTODOS NÃO ADVERSARIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO NA ROTINA JUDICIÁRIA BRASILEIRA Valéria de Sousa Pinto	601
	A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE DE PAZ ATRAVÉS DE UMA RESPOSTA HUMANITÁRIA ÀS CRISES DE REFUGIADOS URBANOS Nicole Marie Trevisan e Thiago Giovanni Romero	612
	AS OUVIDORIAS JUDICIÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA E DE CONTRIBUIÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 16 Ana Lúcia Lourenço e João Daniel Vilas Boas Taques	627
	CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: A CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AO ALCANCE DA ADVOCACIA Guilherme Augusto Lippi Garbin	638
	ODS (ONU) NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 Maria da Glória Colucci	654
	COEXISTÊNCIA DE UMA AGENDA COMUM: OMC E ONU Juliana Ferreira Montenegro e Nailia Aguado Ribeiro Franco	669
	“NEM TODO LUCRO É IGUAL”: VALORES E RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS Melina Girardi Fachin e Giulia Fontana Bolzani	683



AGENDA 2030 DA ONU, PACTO GLOBAL E ADVOCACIA

“A nova agenda é uma visão universal, integrada e de transformação para um mundo melhor. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são o nosso guia. Eles são uma lista de coisas a fazer para as pessoas e o planeta, e um plano para o sucesso.”

Ban Ki-moon¹

Jaqueline Lobo da Rosa²

Camila Kososki Lucchese³

-
- 1 ONU BRASIL. Agenda de Desenvolvimento Sustentável é adotada por unanimidade pelos 193 estados membros da ONU. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/agenda-de-desenvolvimento-sustentavel-e-adotada-por-unanimidade-pelos-193-estados-membros-da-onu/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.
 - 2 Advogada; Especialista em Administração de Empresas com área e concentração em Gestão de Direito Empresarial pela FAE Business School; Presidente da Comissão do Pacto Global da OAB/PR, gestão 2019/2021.
 - 3 Advogada; Mestre em Direito Internacional Público e Organizações Internacionais pela Universidade Paris / Panthéon-Sorbone; Membro e Secretária da Comissão do Pacto Global da OAB/PR, gestão 2019/2021.

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, a qual é composta por 17 objetivos e 169 metas a serem alcançadas até o ano de 2030, foi lançada em setembro de 2015, durante reunião da Cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU), e tem como objetivo a realização de ações globais conjuntas para acabar com a pobreza em todas as suas formas, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, reduzir as desigualdades, preservar o meio ambiente, além de desafiar outros grandes e atuais desafios mundiais.

Esta Agenda, que se compromete em “*não deixar ninguém para trás*”, deve ser adotada pelos países de acordo com suas prioridades, realidades e respeitando as políticas nacionais, visando à integração do crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental.

Interagindo com esta Agenda, o Pacto Global, uma iniciativa do ex-secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan,⁴ criado no ano de 2000 para a sustentabilidade corporativa, além de estimular o setor privado, sociedade civil e outros atores à adoção de práticas sustentáveis, atua como articulador entre tais setores e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Neste contexto, a advocacia também se insere entre os importantes atores da transformação proposta por estas iniciativas globais, mormente em razão da relevante função social que lhe é conferida e o papel exercido junto à Justiça e ao Estado Democrático de Direito.

Assim, o presente artigo tem como objetivo promover a reflexão sobre o diálogo em torno da advocacia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e o Pacto Global da ONU, vislumbrando não apenas a possibilidade de contribuição para esta importantíssima pauta mundial, bem como se alinhar aos avanços de implementação desta Agenda que está sendo adotada pela comunidade jurídica brasileira.

2. AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No ano de 2000 foi realizada a Cúpula do Milênio, na sede da ONU, em Nova York, oportunidade em que foi firmada a Declaração do Milênio, onde

4 Kofi Atta Annan, sétimo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, entre 01/01/1997 a 01/01/2007. In: UNRIC. Biografia Kofi Annan. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/secretario-geral/32449-biografia-kofi-annan>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

os Estados-membros da ONU se comprometeram a uma parceria mundial para combater a extrema pobreza, doenças e outros problemas sociais. Nesta ocasião, foram estabelecidos 8 objetivos a serem implementados em 15 anos, denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵ (ODM).

Incentivados pelos significativos progressos sociais realizados pela Declaração do Milênio, que teve seu termo no ano de 2015, e visando aprimorar e ampliar o desenvolvimento mundial, os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil, se reuniram em Nova York entre 25 a 27 de setembro de 2015, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, e aprovaram a Resolução 70/1⁶ (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas, denominada “TRANSFORMANDO NOSSO MUNDO: A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”.⁷

A citada Agenda, muito mais ampla e inclusiva do que a iniciativa anterior, é resultado de anos de estudos e consultas públicas, além do envolvimento junto à sociedade civil e outros interessados, contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – com 169 metas universais e 231 indicadores globais – que passaram a vigor a partir de 1º de janeiro de 2016 com objetivo de serem cumpridos até 31 de dezembro de 2030.⁸

Esta ambiciosa e transformadora Agenda se trata de um plano de ação não vinculante, a ser aplicado em todo o mundo, incluindo países desenvolvidos e os em desenvolvimento, visa o progresso sustentável através de ações estratégicas para o crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente, e tem como princípios fundamentais:

-
- 5 Os objetivos eram: 1. erradicar a extrema pobreza e a fome; 2. alcançar a educação primária universal; 3. promover a igualdade de gênero e o empoderar as mulheres; 4. reduzir a mortalidade infantil; 5. melhorar a saúde materna; 6. combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, 7. garantir a sustentabilidade ambiental; e 8. criar uma parceria global para o desenvolvimento. In: UNRIC. Declaração do Milênio. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2019.
 - 6 UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.
 - 7 ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.
 - 8 Com objetivo de fortalecer a governança e a transparência mundial, anualmente, é realizado o Encontro do Alto Fórum Político dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (HLPF), na ONU, quando os países apresentam seus relatórios voluntários de progresso, para acompanhamento e revisão do cumprimento da Agenda 2030.

1) Não deixar ninguém para trás: de forma a alcançar todos os países e todas as pessoas, especialmente àquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica; **2) Universalidade:** deve levar em conta as realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, assim como suas políticas e prioridades de cada país; **3) Integralidade e indivisibilidade dos ODS:** deve considerar a interconexão entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, suas metas e as três dimensões do desenvolvimento sustentável de forma integrada (social, econômica e ambiental); **4) Enfoque inclusivo e participativo:** exigindo esforços e participação de todos os atores da sociedade, bem como de todas as pessoas representantes das populações mais vulneráveis para auxiliar na adaptação dos ODS ao contexto nacional, regional e local; na implementação, monitoramento e na prestação de contas da Agenda 2030; **5) Apropriação nacional:** adaptação dos ODS e das metas ao contexto de cada país, em função das circunstâncias e prioridades; e **6) Enfoque baseado nos Direitos Humanos:** os governos devem respeitar, salvaguardar e promover os Direitos Humanos sob os princípios da universalidade, igualdade e não discriminação.”⁹

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),¹⁰ que preveem ações de fundamental importância para as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e as parcerias, têm como propósitos:

ODS1 - acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;

ODS2 - acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

ODS3 - assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

9 UNDP. Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/Articulando%20os%20Programas%20de%20Governo%20com%20a%20Agenda%202030-compressed.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

10 ONU. Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

- ODS4** - assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- ODS5** - alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- ODS6** - assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- ODS7** - assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- ODS8** - promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- ODS9** - construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- ODS10** - reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- ODS11** - tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- ODS12** - assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- ODS13** - tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- ODS14** - conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- ODS15** - proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- ODS16** - promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e
- ODS17** - fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o processo de implementação da Agenda 2030 foi estabelecido pelo Decreto 8.892,¹¹ de 27/10/2016, que criou a Comissão Nacional para os ODS – CNODS,¹² que tem por finalidade internalizar, disseminar,¹³ interiorizar, divulgar¹⁴ e dar transparência às ações relacionadas aos ODS.¹⁵ Em 2018, após o trabalho de vários órgãos do governo e intenso debate, além da consulta pública, o IPEA apresentou ao CNODS o relatório ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.¹⁶

Em razão da sua abrangência, a implementação dos ODS e o atingimento das suas metas é um desafio e depende de empenho conjunto e atuação de todos: governo, que tem função primária e crucial, já que desenvolve políticas públicas de desenvolvimento; sociedade civil; setor privado; academia e, inclusive, dos cidadãos.

-
- 11 BRASIL. Decreto nº 8.892, de 17 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.
 - 12 Esta Comissão tem a participação de 16 integrantes (titulares e suplentes), sendo: 6 representantes do governo Federal, 1 do governo Estadual e distrital, 1 do governo Municipal e 8 da sociedade civil, além do assessoramento permanente do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
 - 13 Visando o comprometimento da sociedade civil na implantação dos ODS, foi publicado o Decreto nº 9149/2017, criando o Programa Nacional de Voluntariado e instituindo o Prêmio Nacional do Voluntariado, posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.991/2019.
 - 14 Buscando valorizar e dar visibilidade às práticas desenvolvidas pelos Governos estaduais, distrital e municipal e pela sociedade civil que auxiliam para o alcance dos ODS, foi editado o Decreto nº 9295/2018, que instituiu o Prêmio Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
 - 15 No final de 2017, a CNODS publicou o seu Plano de Ação 2017-2019, prevendo, entre suas estratégias da Agenda 2030 Brasil, a readequação das metas dos ODS e seus indicadores globais à realidade nacional. E a função de adaptação das metas e indicadores foi conferida ao IPEA e ao IBGE. In: BRASIL. Plano de Ação 2017 – 2019 da Comissão Nacional ODS Brasil. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>>. Acesso em: 24 ago. 2019.
 - 16 No relatório, das 169 metas globais, 167 foram consideradas apropriadas ao país, ainda que várias tenham necessitado de alterações no texto em face das particularidades brasileiras; no total, 39 metas globais mantiveram-se em sua forma original e 128 sofreram alterações, visando ajustá-las às características nacionais, de dar maior clareza ou, ainda, mensurá-las com mais acerto; foram elaboradas oito novas metas, totalizando 175 metas nacionais. E o trabalho de ajustar os indicadores globais à realidade brasileira está em andamento pelo IBGE. In: IPEA. Agenda 2030. ODS – Metas Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf>. Acesso em: 23. ago. 2019

3. PACTO GLOBAL DA ONU

O Pacto Global, hoje considerada a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo,¹⁷ foi anunciado no ano de 2000 pelo secretário-geral das Nações Unidas à época, Kofi Annan, para conclamar a comunidade empresarial de todo o mundo a adotar em seus negócios 10 princípios universais, baseados em 4 pilares: direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção.¹⁸

Seus 10 princípios, originados da Declaração Universal de Direitos Humanos, Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, estabelecem que:

1. As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente.
2. Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.
3. As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva.
4. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.
5. A abolição efetiva do trabalho infantil.
6. Eliminar a discriminação no emprego.
7. As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais.
8. Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental.
9. Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.
10. As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.¹⁹

17 PACTO GLOBAL. Iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

18 Trata-se de uma iniciativa de adesão voluntária, que visa disseminar boas práticas, diretrizes e orientações de sustentabilidade e responsabilidade ao setor privado, não constituindo um instrumento regulatório e tampouco submetido à fiscalização.

19 PACTO GLOBAL. Os 10 Princípios. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

Aqueles que assumiram o compromisso devem apresentar relatórios periódicos à ONU, para o fim de tornar público e transparente o progresso realizado, descrevendo as ações e práticas alinhadas aos 10 princípios e aos ODS.

Sendo o principal elo de conexão da ONU com o setor privado, após o lançamento da Agenda 2030, em 2015, o Pacto Global se comprometeu a engajar todas as empresas, organizações, universidades, instituições para a consecução dos ODS, eis que estes se alinham aos 10 princípios já mencionados.²⁰

Neste contexto, a comunidade jurídica mundial também vem se engajando nesta iniciativa. Dentre os signatários do Pacto Global verifica-se a presença de escritórios de advocacia, tribunais, instituições da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil, e academia.

3. FUNÇÃO SOCIAL DA ADVOCACIA E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Além da existência de previsões nacionais e internacionais que garantem a todos o direito a defesa, ao contraditório, ao acesso à Justiça, os quais envolvem, impreterivelmente, a presença e intermediação de um advogado, no ordenamento jurídico brasileiro este profissional possui atenção constitucional.

A Constituição da República, promulgada em 1988, contempla o profissional da advocacia como agente indispensável à administração da Justiça e, portanto, peça fundamental na construção do Estado Democrático de Direito, no exercício da cidadania, na efetivação do acesso à justiça e usufruto de direitos e garantias.²¹

Afora atuar como verdadeira ponte entre o indivíduo e o Poder Judiciário, possibilitando o acesso à Justiça, observados os fundamentos constitucionais do direito de defesa, do contraditório e do devido processo

20 Hoje, além do setor privado, contempla também órgãos governamentais, universidades, instituições sem fins lucrativos, contando com mais de 13 mil membros em todo o mundo. No Brasil há mais de 800 membros e já é considerada a terceira maior rede do mundo, sendo que o Estado do Paraná se destaca com o segundo maior número de signatários.

21 “Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

legal,²² extrajudicialmente, é o advogado que informa e empodera legalmente o cidadão, para que este possa saber quais os seus direitos e como exercê-los.²³

Tal relevância e importância na sociedade configura, em realidade, um poder dever, vez que, caso não cumprida a função social que lhe corresponde, a ética profissional, o exercício da função com probidade, dedicação, zelo e espírito cívico,²⁴ tal profissional poderá responder por sanções processuais e disciplinares.²⁵ Ainda, “o advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.”²⁶

Referido dispositivo traz à baila a função social²⁷ inerente à atividade exercida pelo profissional da advocacia, o qual, antes do compromisso firmado com o seu cliente, assumiu uma responsabilidade para com o Estado Democrático de Direito, com a Justiça e com a ordem jurídica.²⁸ A tanto, é certo que, ao atuar em prol dos direitos do indivíduo ou de pessoa jurídica com pretensão legítima, o advogado também atua em favor do interesse público, da construção da Justiça social e da própria proteção do sistema jurídico.²⁹

Certo é que a atuação do advogado ultrapassa a área jurídica, dialogando

22 MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Normas processuais civis interpretadas artigo por artigo, parágrafo por parágrafo da Constituição Federal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 138-139.

23 MACHADO, loc. cit.

24 SODRÉ, Ruy de Azevedo. *A ética profissional e o estatuto do advogado*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 1991, p. 277.

25 Sanções previstas no capítulo IX do Estatuto da OAB, que regulamenta as infrações e sanções disciplinares. O art. 34 enuncia as infrações disciplinares em 29 (vinte e nove) incisos, já o art. 35 elenca a essas infrações 4 (quatro) tipos de sanções, são elas: censura, suspensão, exclusão e multa. In: Brasil. Estatuto da Advocacia e da OAB. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

26 Art. 2º, In: OAB. Código de ética e disciplina da OAB. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoaab/codigodeetica.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

27 SODRÉ, op. cit., p. 282.

28 BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 463.

29 LOBO, Paulo. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 13-15.

com o âmbito político e social,³⁰ bem como com a ética e a moral, o que lhe confere um papel de verdadeiro transformador social, na medida em que seus atos afetam os demais indivíduos, a coletividade e, assim, contribuem para o desenvolvimento sustentável.

Já o conceito de responsabilidade social, surgido na década de 50, nos Estados Unidos,³¹ aparece, em grande maioria, relacionado com as empresas, traduzindo-se no dever destas, em razão dos impactos gerados ao meio pela atividade que exercem, em adotar comportamento ético em relação à sociedade, de forma engajada e proativa, sensível às questões sociais, culturais, econômicas e ambientais.

Observa-se a estrita relação entre a responsabilidade social³² e o desenvolvimento sustentável, ao passo em que ambos os conceitos permeiam a conciliação entre progresso econômico e preservação do meio ambiente e engajamento social.³³

Para o fim de orientar as empresas e as organizações neste sentido, foram assinados documentos e criados princípios e diretrizes,³⁴ entre elas o Pacto Global da ONU, sobre o qual já houve o devido tratamento neste artigo.

No tocante à advocacia, pode-se afirmar que o profissional atende à responsabilidade social quando aplica sua competência e conhecimento técni-

30 BLUM, Renato M. S e DAOUN, Alexandre Jean. Opice. O advogado: Relevância social, política e jurídica. In: *A importância do Advogado para o Direito, a Justiça e a Sociedade*. Mário Antônio Lobato de Paiva. Rio de Janeiro: Forense. 2000, p. 490.

31 CARROLL, Archie B. A Three-dimensional conceptual model of corporate performance. *Academy of Management Review*, v. 4, n. 4, 1979, p. 497-505.

32 Apesar de não haver uma definição unânime sobre o tema, é possível afirmar que ser socialmente responsável corresponde a assumir um papel de responsabilidade perante a sociedade, incorporando práticas sustentáveis em todo o planejamento estratégico das empresas, na forma de pensar e gerir uma organização, nas relações com colaboradores, fornecedores, clientes e comunidade, na maneira de utilizar recursos naturais, entre outros.

33 Tal relação foi abordada no Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizado na Holanda, em 1998, onde a definição de responsabilidade social evoluiu, sendo esta considerada fundamental para o desenvolvimento econômico dos países em harmonia com a qualidade de vida da sociedade. In: MELO NETO, Francisco P. de; FROES, César. *Responsabilidade Social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro, QualityMark, 1999, p. 90.

34 Entre eles, verificam-se as Diretrizes para as Empresas Multinacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o ISO 26000, o qual estabelece normas internacionais de responsabilidade social, o ISE - Índice de Sustentabilidade Empresarial, indicador financeiro de sustentabilidade do Brasil, a Iniciativa de Relatório Global (GRI), entre outras.

co para regular interações sociais de forma justa e democrática, de acordo com a própria função social que lhe cabe. Aliás, além da necessária observância da função social própria da advocacia e do papel que lhe foi constitucionalmente reservado, quando exercida de forma organizada, por meio das sociedades de advogados e grandes escritórios de advocacia, esta deve se atentar à responsabilidade social corporativa.

Em que pese a sociedade de advogados não se tratar de uma organização empresarial em termos legais, e que referir-se a esta como empresa poderia ser, inclusive, contrário ao disposto no Código de Ética,³⁵ é certo que os escritórios de advocacia, geralmente, possuem estrutura de governança, de gestão, empregados e colaboradores, associados, bem como que causam impactos entre seus clientes, na sociedade e no meio ambiente.

4. AGENDA 2030 E PACTO GLOBAL DIALOGANDO COM A ADVOCACIA

4.1. Advocacia e Desenvolvimento Sustentável

No contexto da Agenda 2030, a qual, dentre seus objetivos, trata de direitos fundamentais, é inconteste que o profissional da Advocacia possui papel essencial. Dentre os 17 ODS, destaca-se a interação do profissional da Advocacia com o atingimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16, o qual busca *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.”*

Ora, as metas trazidas pelo ODS 16 são estritamente relacionadas com temas afetos à atividade do advogado, como o acesso à Justiça, acesso à informação e proteção das liberdades fundamentais, à legalidade, à fiscalização, o respeito aos direitos humanos, à transparência e combate à corrupção, à democracia e fortalecimento das instituições, combate à exploração sexual, tortura, terrorismo e tráfico de pessoas.³⁶

Importante, ainda, mencionar a prática da Advocacia voluntária, chamada *pro bono*, como contribuição do advogado para ampliação do acesso

35 “Art. 5º O exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização.” In: OAB. Código de ética e disciplina da OAB. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoab/codigodeetica.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

36 PLATAFORMA AGENDA 2030. Objetivo 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/16/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

à Justiça e a proteção dos Direitos Humanos, assim como uma oportunidade de contribuir de forma única com sua expertise, possibilitando que os cidadãos se comuniquem com o Estado e efetivem os seus direitos.³⁷ Para tanto, ao doar tempo e conhecimento jurídico aos menos favorecidos, o profissional da advocacia exerce sua função social.³⁸

Cumprе ressaltar que o ODS 16 se trata de elemento-chave para concretização dos demais, vez que estes necessitam da consolidação do Estado Democrático de Direito, do acesso à Justiça, leis eficazes, justas e acessíveis, bem como de instituições transparentes e efetivas para seu efetivo cumprimento, de modo que é possível afirmar que a implementação da Agenda como um todo está relacionada com a melhor atuação do operador do Direito.³⁹

Tendo em vista que as sociedades de advogados seguem a mesma lógica de atuação, assim como que, da mesma forma, a função social da advocacia se reflete na atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), instituição da sociedade civil que atua como responsável por esta classe profissional e que assume um papel de enorme relevância na defesa da sociedade e das instituições democráticas, verifica-se que a Advocacia contribui para a implementação da Agenda 2030 em todos os seus desdobramentos.

Com base nos princípios do Pacto Global, os quais, em conjunto com a Agenda 2030, são objetos deste estudo, podem-se traçar diversas possibilidades de atuação, gestão e de medidas práticas pautadas na sustentabilidade a serem adotadas pelos profissionais da advocacia e também pelas sociedades de advogados, para o fim de tornar suas atividades cotidianas e suas ações externas mais sustentáveis.

Segundo o “Guia de Práticas Sustentáveis na Advocacia”,⁴⁰ elaborado pela OAB Paraná, com base na Agenda 2030 e no 10 Princípios do Pacto Global,

37 ONU. The SDG Fund. Business and SDG 16: Contributing to peaceful, just and inclusive societies 2015. Disponível em: <http://www.sdgfund.org/sites/default/files/Report_Business_And_SDG16.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

38 LUCHESE, Camila Kososki. A advocacia pro bono e a ampliação da Justiça: Uma contribuição à implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16. In: PAMPLONA, Danielle Anne; FACHIN, Melina Girardi; BACELLAR, Regina Maria Bueno; e PINHEIRO, Daniella Maria (Orgs.) [et al.] - *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU* - Curitiba: Íthala, 2018, p. 257-262.

39 ONU BRASIL. ONU: Direitos Humanos e Estado de Direito são vitais para desenvolvimento sustentável. 13 abril 2015. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/onu-direitos-humanos-e-estado-de-direito-sao-vitais-para-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

40 OAB. Guia de práticas sustentáveis na advocacia. Disponível em: <<https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/GUIA-DE-PR%C3%81TICAS-SUSTENT%C3%81VEIS-NA-ADVOCACIA-OABPR.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

os escritórios de advocacia devem pautar suas bases de atuação no sentido de estar atentos ao respeito dos Direitos Humanos nas suas atividades; observar e respeitar as normas nacionais e internacionais referentes ao trabalho, assim como adotar ações e estratégias criativas para melhorar o ambiente profissional e as relações de trabalho; contribuir com a conservação do meio ambiente e dos recursos naturais, adotando ações sustentáveis nos processos de tomada de decisão e no seu dia a dia; e observar as práticas leais de operação, conduzindo o escritório com base em ações éticas e transparentes, relacionando-se de forma genuína e legítima com seus clientes, fornecedores, parceiros, associações, órgãos públicos, terceirizados e concorrentes.⁴¹

Outrossim, tal orientação pode caracterizar um grande diferencial de mercado, além de ensejar redução de custos e ganho econômico. Tendo em vista que as empresas estão sendo compelidas pelo consumidor a adotar práticas responsáveis e sustentáveis em toda a cadeia de produção, certamente tal fator também será levado em consideração na hora da escolha do escritório de advocacia que irá representar a organização. Tal realidade não se aplica somente aos escritórios que atendem empresas, mas também para outras instituições e pessoas físicas, eis que a atuação socialmente responsável melhora sua imagem, reputação e aumenta a confiabilidade dos clientes, colaboradores e parceiros.

Mister ressaltar que tornar o ambiente de trabalho mais qualitativo, plural e respeitoso, contribui para o aumento da criatividade, inovação e desenvolvimento nos serviços prestados, melhora na produtividade, em razão da motivação, compromisso e engajamento dos profissionais.⁴² Reconhecendo que existem diversas realidades entre os escritórios de advocacia no país, com variedade de recursos e alcance, certo é que cada um pode, na sua medida, fazer escolhas que contribuam com o desenvolvimento sustentável.

A adoção de medidas mais responsáveis e sustentáveis nas atividades profissionais do escritório certamente possui grande relevância na sociedade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável por meio do cumprimento de diversas metas da Agenda e dos Princípios do Pacto Global.

41 O mencionado guia ainda dá exemplos de boas práticas, para que os escritórios possam se pautar para incluir no seu processo de gestão atitudes que tornam o ambiente de trabalho igualitário, inclusivo, justo, ético, transparente e saudável. Ainda, sugere práticas que contribuem com o meio ambiente e a comunidade.

42 OAB. Guia de práticas sustentáveis na advocacia. Disponível em: <<https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/GUIA-DE-PR%C3%81TICAS-SUSTENT%C3%81VEIS-NA-ADVOCACIA-OABPR.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

4.2. Comunidade Jurídica, Pacto Global e Agenda 2030

A aproximação da Advocacia com os princípios do Pacto Global e os ODS é uma realidade crescente. Diversos escritórios de advocacia pelo mundo já se tornaram signatários da iniciativa e, no Brasil, além das sociedades de advogados,⁴³ verifica-se o envolvimento ativo da OAB e da comunidade jurídica, bem como de instituições⁴⁴ da sociedade civil.⁴⁵

No mesmo passo, a Ordem dos Advogados do Brasil, uma das mais respeitadas instituições da sociedade civil, em razão das lutas históricas pela salvaguarda dos direitos fundamentais e da Constituição e pelas conquistas em diversas áreas, participa ativamente no engajamento da classe em temas contemporâneos de relevância social.⁴⁶ Para o fim de aproximar a advocacia das iniciativas da ONU para o desenvolvimento sustentável, a OAB - Seção do Paraná foi pioneira em assumir o compromisso com o Pacto Global, em 02 de agosto de 2016,⁴⁷ acolhendo como missão⁴⁸ a implementação dos 10 Princípios e dos 17 ODS, bem como a conscientização e engajamento da comunidade

43 Até o momento, constam 27 escritórios de advocacia brasileiros signatários do Pacto Global. UNITED NATIONS. Global Compact. Our Participants. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

44 O Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial – IBDEE e o Tribunal Arbitral Brasileiro – TAB, ambas instituições sem fins lucrativos, aderiram ao Pacto Global. In: UNITED NATIONS. Global Compact. Our Participants. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

45 Para além disso, há diversos escritórios se engajando em outras iniciativas de sustentabilidade, bem como se adequando às políticas de compliance, integridade corporativa e inserindo práticas sustentáveis na sua gestão, como meio de observar sua responsabilidade social e responder aos anseios de seus clientes e da sociedade. Outrossim, o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), também signatário do Pacto Global, desde novembro de 2019, criou uma Comissão de Estudos sobre a Agenda 2030, ciente do papel da advocacia como “protagonista na elaboração de propostas, fiscalização e cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”. In: IAB Nacional. O papel da advocacia em defesa da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.iabnacional.org.br/iab-na-imprensa/o-papel-da-advocacia-em-defesa-da-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel-revista-justica-cidadania-06-08-2019>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

46 Em todos os níveis de atuação, a OAB se vale de comissões temáticas em diversas áreas, tais como de Direitos Humanos, de Direito Ambiental, da Mulher Advogada, Fiscalização do Exercício Profissional, entre várias outras.

47 OAB/PR. A OAB/PR É SIGNATÁRIA DO PACTO GLOBAL. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/oabpr-e-signataria-do-pacto-global/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

48 A OAB/PR criou a Comissão do Pacto Global, em Outubro de 2017, para promover a implementação dos 10 Princípios do Pacto Global, alinhados aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (Agenda 2030 da ONU), bem como incentivar a adesão da iniciativa por outros atores, tais como escritórios de advocacia, as demais Seccionais da OAB e os Tribunais da região.

jurídica com o tema.⁴⁹

Além da advocacia, a participação de toda a comunidade jurídica na implementação da Agenda 2030 é essencial, eis que esta possui singular importância no atingimento dos ODS, em especial o Objetivo 16, o qual trata de “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”. Assim sendo, no tocante ao Poder Judiciário,⁵⁰ o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem atuando⁵¹ de forma singular com relação à incorporação da Agenda em suas diretrizes internas, com o plano de envolver todos os tribunais do País.⁵²

Ainda, firmou-se o Pacto pela implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde os signatários assumiram o compromisso de implementar de forma efetiva os ODS nas Instituições,⁵³ com unidade de propósitos e garantia de

-
- 49 Também, o Conselho Federal da OAB, as Seccionais dos Estados de Goiás, do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Alagoas, bem como as Subseções de Guarulhos-SP e Iguaba Grande-RJ, aderiram ao Pacto Global da ONU. In: UNITED NATIONS. Global Compact. Our Participants. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>>. Acesso em: 19 fev. 2020.
- 50 No 1º Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário, realizado nos dias 19 e 20 de agosto, os 22 países Ibero-Americanos se reuniram em Curitiba-PR, no Brasil, para o fim de discutir a institucionalização dos ODS. Na ocasião, a ONU Brasil ofereceu apoio ao CNJ e à Procuradoria Geral da República para implementação dos ODS no Poder Judiciário. O coordenador residente do Sistema ONU no Brasil, Niky Fabiancic; o presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli; e a procuradora-geral da República, Raquel Dodge, assinaram um memorando de entendimento para o assunto. In: ONU. ONU Brasil auxiliará Judiciário na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/onu-brasil-auxiliara-judiciario-na-implementacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 02 set. 2019.
- 51 Por meio da Portaria n.º 133/2018, renovada pela Portaria n.º 72/2019, lavrada pelo Ministro Dias Toffoli, presidente do CNJ, foi criado o Comitê Institucional designado para realizar estudos e integrar as metas e Objetivos da Agenda 2030 à atuação do Poder Judiciário Brasileiro e vem editando portarias, resoluções e provimentos de regulamentação. A tanto, o CNJ já editou a Resolução n.º 255/2018, a qual prevê o incentivo à participação feminina e esforços para se atingir a igualdade de gênero no Poder Judiciário, e o Provimento n.º 85, de 19 de agosto de 2019, o qual dispõe sobre a adoção dos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Ainda, editou a Portaria CNJ n.º 119/2019, que institui os LIODS, laboratórios de inovação criados para o fim de identificar indicadores e metas para a aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) relativos ao sistema de Justiça, da Agenda 2030 da ONU.
- 52 TRF2. CNJ: Tribunais recebem desafio de incorporar agenda global em ações da Justiça Brasileira. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/portal/cnj-tribunais-recebem-desafio-de-incorporar-agenda-global-em-acoes-da-justica-brasileira/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- 53 CNJ. Pacto pela Implementação dos ODS na Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pacto-pela-implementacao-dos-ods-na-agenda-2030-no-poder-judiciario-e-ministerio-publico>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

união de esforços para sensibilização e capacitação dos operadores do Direito, servidores e equipes técnicas.⁵⁴

É certo que tal engajamento estimula a participação de todos os atores da comunidade jurídica,⁵⁵ eis que são instados a se adequarem aos novos parâmetros de atuação da Justiça para a promoção da sustentabilidade em suas três dimensões (econômica, social e ambiental). Ao encontro desta iniciativa, vários Tribunais do país⁵⁶ assumiram o compromisso público com a observância dos ODS e dos Princípios do Pacto Global, ao aderir a este último.⁵⁷

Desta forma, além de ensinar atualização e familiarização do profissional da advocacia quanto às novas regras que direcionam a atuação do Poder Judiciário, quais sejam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, verifica-se uma demanda de efetiva participação, engajamento, debate e reflexão, comprometimento da advocacia, tendo em vista seu relevante papel no âmbito da Justiça.

Outrossim, é certo que seguir este caminho e utilizar as mesmas diretrizes no seu exercício profissional e nas atividades cotidianas traz benefícios de cunho pessoal, social, ambiental e econômico, além de corresponder ao

54 Na mesma data, houve assinatura de um termo de cooperação técnica, para regulamentar a utilização do sistema Aptus/ODS, alinhar os instrumentos de planejamento e gestão entre instituições, bem como para adequar as metas e indicadores do Poder Judiciário e Ministério Público às metas e indicadores dos ODS. In: CNJ. Termo de Cooperação Técnica n. 027/2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/acordos-de-cooperacao-tecnica/termo-de-cooperacao-tecnica-n-027-2019/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

55 O Ministério Público assinou, em 12 de julho de 2019, memorando de entendimento com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para o fim fortalecer o desenvolvimento de ações de promoção do acesso à Justiça. Além disso, por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 84/2019, instituiu o Comitê Interinstitucional sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, o qual deve promover estudos e apresentar propostas de alinhamento dos planejamentos estratégicos do Ministério Público e do CNMP aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. In: CNMP. Relatório Executivo do CNMP 2017-109. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao_360/monitoramento/relatorios/relatorio_executivo_do_cnmp/Relatorio_Executivo_2.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

56 Assinaram o Pacto Global o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, Tribunais Regionais do Trabalho da 9ª e da 15ª Região, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná e Justiça Federal do Paraná. In: UNITED NATIONS. Global Compact. Our Participants. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>>. Acesso em: 29 ago. 2019; In: TRE. TRE-PR torna-se signatário do Pacto Global. Disponível em: <<http://www.tre-pr.jus.br/imprensa/noticias-tre-pr/2018/Dezembro/tre-pr-torna-se-signatario-do-pacto-global>>. Acesso em: 30 ago. 2019; In: OAB/PR. OAB Paraná acompanha adesão da Justiça Federal ao Pacto Global da ONU. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/oab-para-acompanha-adesao-da-justica-federal-ao-pacto-global-da-onu/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

57 O Estado do Paraná, além de ser o 2º estado do Brasil com maior adesão ao Pacto Global da ONU, é pioneiro com relação à participação da comunidade jurídica na iniciativa.

desempenho da sua função social para concretização do Estado Democrático de Direito, da Justiça e da Paz Social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Agenda 2030 é uma iniciativa ambiciosa e que frisa a necessidade de somar esforços entre os vários atores da sociedade para garantia de sua efetiva implementação. Desta forma, o Governo conta com a aliança e parceria do setor privado, da sociedade civil, da academia e dos indivíduos para um mundo mais inclusivo, justo e sustentável.

A comunidade jurídica do país vem incorporando, de forma pioneira, a Agenda 2030 em suas atividades. O Judiciário brasileiro já conta com estratégias de alinhamento, estudos de caso e adoção de metas e indicadores relacionados aos ODS para serem integrados às suas diretrizes.

A advocacia, como parcela integrante deste ramo, não pode se esquivar de participar ativamente desta transformação global e dos novos rumos que convergem de um viés mais sustentável do exercício das atividades cotidianas e da atuação profissional. Pelo contrário, pode e deve assumir a responsabilidade que lhe é conferida como peça indispensável à administração da justiça, bem como pelo seu papel dentro dos setores complementares ao desempenho estatal.

Outrossim, tendo em vista a grande relevância destes profissionais para a sociedade, sendo considerados defensores do Estado Democrático de Direito, da cidadania, da moralidade pública, da justiça e da paz social, sua atuação está diretamente relacionada com o cumprimento de diversas metas da Agenda, principalmente aquelas elencadas nos ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Em consequência, mostra-se essencial para que os demais Objetivos sejam atingidos, eis que são todos inter-relacionados e interdependentes.

Desta forma, é de suma importância a contribuição da Advocacia em todos os seus desdobramentos, seja na qualidade de cidadão, profissional autônomo, sociedade de advogados, advocacia pública e a Ordem dos Advogados, sendo este o órgão representativo da classe, para a implementação da Agenda 2030 no Brasil e no mundo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERJE. O papel da OAB na discussão sobre corrupção no País e o cumprimento dos ODS. Disponível em: <<http://www.aberje.com.br/blogs/post/o-papel-da-ordem-dos-advogados-do-brasil-na-discussao-sobre-corrupcao-no-pais-e-o-cumprimento-dos-ods/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

AJUFE. CNJ institui Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/imprensa/noticias/12768-cnj-institui-laboratorio-de-inovacao-inteligencia-e-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BARBOSA, Rui. *O dever do advogado: posse de direitos pessoais*. 1ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BELLEN, Hans Michael Van. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa* - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de Ética Jurídica: Ética Geral e Profissional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. Decreto nº 8.892, de 17 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Estatuto da Advocacia e da OAB. Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Plano de Ação 2017 - 2019 da Comissão Nacional ODS Brasil. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BLUM, Renato M. S e DAOUN, Alexandre Jean. Opice. O advogado: Relevância social, política e jurídica. In: *A importância do Advogado para o Direito, a Justiça e a Sociedade*. Mário Antônio Lobato de Paiva. Rio de Janeiro: Forense. 2000.

CARROLL, Archie B. A Three-dimensional conceptual model of corporate performance. *Academy of Management Review*, v. 4, n. 4, 1979.

CESA - CENTRO DE ESTUDOS DAS SOCIEDADES DE ADVOGADOS, INSTITUTO PRO BONO e SESC. Guia da Advocacia Sustentável. Disponível em: <<http://www.cesa.org.br/media/files/GuiaAdvocaciaSustentavel.pdf>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

CNJ. LIODS. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes-2-2/agenda-2030/liods/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Pacto pela Implementação dos ODS na Agenda 2030 no Poder Judiciário e Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pacto-pela-implementacao-dos-ods-na-agenda-2030-no-poder-judiciario-e-ministerio-publico/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. Provimento Nº 85 de 19/08/2019. Dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030, pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial. Disponível em: <https://www.atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_85_19082019_22082019182902.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

____. Resolução Nº 255 de 04/09/2018. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2670>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

____. Termo de Cooperação Técnica n. 027/2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/acordos-de-cooperacao-tecnica/termo-de-cooperacao-tecnica-n-027-2019/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

CNMP. Relatório Executivo do CNMP 2017-109. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao_360/monitoramento/relatorios/relatorio_executivo_do_cnmp/Relatorio_Executivo_2.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

FAYAD, Anelize Klotz. *RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EMPRESARIAL: Uma Abordagem a Partir do Índice de Sustentabilidade Empresarial - ISE - BM&FBOVESPA*. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2018.

____. O porque da necessária Adesão ao Pacto Global pelos escritórios de advocacia. In: PAMPLONA, Danielle Anne; FACHIN, Melina Girardi; BACELLAR, Regina Maria Bueno; e PINHEIRO, Daniella Maria (Orgs.) [et al.] - *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU* - Curitiba: Íthala, 2018.

IAB Nacional. O papel da advocacia em defesa da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.iabnacional.org.br/iab-na-imprensa/o-papel-da-advocacia-em-defesa-da-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel-revista-justica-cidadania-06-08-2019>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IPEA. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

LOBO, Paulo. *Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LUCCHESE, Camila Kososki. A advocacia pro bono e a ampliação da Justiça: Uma contribuição à implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16. In: PAMPLONA, Danielle Anne; FACHIN, Melina Girardi; BACELLAR, Regina Maria Bueno; e PINHEIRO, Daniella Maria (Orgs.) [et al.] - *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU* - Curitiba: Íthala, 2018.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Normas processuais civis interpretadas artigo por artigo, parágrafo por parágrafo da Constituição Federal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MELO NETO, Francisco P. de; FROES, César. *Responsabilidade Social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro, QualityMark, 1999.

OAB. Código de ética e disciplina da OAB. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/codigodeetica.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

OAB/PR. A OAB/PR é signatária do Pacto Global. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/oabpr-e-signataria-do-pacto-global/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

____. Guia de práticas sustentáveis na advocacia. Disponível em: <<https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/GUIA-DE-PR%C3%81TICAS-SUSTENT%C3%81VEIS-NA-ADVOCACIA-OABPR.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

____. OAB Paraná acompanha adesão da Justiça Federal ao Pacto Global da ONU. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/oab-parana-acompanha-adesao-da-justica-federal-ao-pacto-global-da-onu/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

____. Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 21 ago. 2019.

____. ONU Brasil auxiliará Judiciário na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/onu-brasil-auxiliara-judiciario-na-implementacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

____. The SDG Fund. Business and SDG 16: Contributing to peaceful, just and inclusive societies, 2015. Disponível em: <http://www.sdgfund.org/sites/default/files/Report_Business_And_SDG16.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável. Disponível em <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

ONU BRASIL. Agenda de Desenvolvimento Sustentável é adotada por unanimidade pelos 193 estados membros da ONU. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/agenda-de-desenvolvimento-sustentavel-e-adotada-por-unanimidade-pelos-193-estados-membros-da-onu/>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

____. Direitos Humanos e Estado de Direito são vitais para desenvolvimento sustentável. 13 abril 2015. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/onu-direitos-humanos-e-estado-de-direito-sao-vitais-para-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

PACTO GLOBAL. Iniciativa. Disponível em <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

____. Os 10 Princípios. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

PLATAFORMA AGENDA 2030. Objetivo 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/16/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SILVA, José Afonso. O Advogado e a Igualdade da Justiça. In: *Direito Constitucional: Estudos e Pareceres*. Brasília: Editora Fórum – OAB – Conselho Federal, 2014.

SODRÉ, Ruy de Azevedo. *A ética profissional e o estatuto do advogado*. 4ª ed. São Paulo: LTr, 1991.

TRE. TRE-PR torna-se signatário do Pacto Global. Disponível em: <<http://www.tre-pr.jus.br/imprensa/noticias-tre-pr/2018/Dezembro/tre-pr-torna-se-signatario-do-pacto-global>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

TRF2. CNJ: Tribunais recebem desafio de incorporar agenda global em ações da Justiça Brasileira. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/portal/cnj-tribunais-recebem-desafio-de-incorporar-agenda-global-em-acoes-da-justica-brasileira/>> Acesso em: 19 jul. 2019.

UNDP. Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/Articulando%20os%20Programas%20de%20Governo%20com%20a%20Agenda%202030-compressed.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. The SDG Fund. Business and SDG 16: Contributing to peaceful, just and inclusive societies, 2015. Disponível em: <http://www.sdgfund.org/sites/default/files/Report_Business_And_SDG16.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Global Compact. Our Participants. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/participants>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

UNRIC. Biografia Kofi Annan. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/secretario-geral/32449-biografia-kofi-annan>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Declaração do Milênio. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2019.



A POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA, DA DESIGUALDADE E DA FOME NO BRASIL

Jozélia Nogueira¹

1. INTRODUÇÃO

O Brasil assumiu com a ONU o compromisso de cumprir as metas previstas na Agenda 2030 e seus objetivos para o desenvolvimento sustentável.²

Neste breve estudo analisaremos dois dos dezessete objetivos da Agenda 2030, a *erradicação da pobreza* (1) e a *fome zero e a agricultura sustentável* (2), sob a ótica da Política Fiscal.

A teoria econômica nos ensina, desde Keynes, que a Política Fiscal é um importante instrumento para promover o crescimento econômico. O programa

1 Mestre em Direito Tributário pela UFPR. Mestranda em Direito Financeiro pela FDUSP. Doutoranda em Direito Financeiro pela FDULisboa. Procuradora do Estado do Paraná. Advogada. Professora e Consultora.

2 ONU. CEPAL. 30º Seminário Regional de Política Fiscal. Chile. Março de 2018. Apoio: FMI, Banco Mundial, BID E OCDE.

da ONU visa a redução da desigualdade social e da pobreza, por muitos economistas definido como desenvolvimento econômico.³

A Política Fiscal compreende um conjunto de medidas pelas quais o governo arrecada receitas (tributárias e não tributárias) e realiza despesas de modo a cumprir sua função social.

Segundo o Governo Federal, as funções que o governo cumpre têm três objetivos fundamentais. O primeiro objetivo é a *estabilização econômica*, que consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. O segundo objetivo é a *redistribuição da renda* para assegurar a distribuição equitativa dos recursos a todos. O terceiro objetivo é a *alocação de recursos*, que consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado.⁴

A avaliação dos resultados da política fiscal deve atentar para a *qualidade do gasto* e para os *impactos da política fiscal no bem-estar dos cidadãos*. E, deve levar em conta também os indicadores para a análise fiscal, em particular os de fluxos (resultados primário e nominal) e estoques (dívidas líquida e bruta), que se relacionam entre si, atentando para o fato de que o resultado nominal apurado em certo período afeta o estoque da dívida bruta.⁵

Ainda segundo o Ministério da Fazenda, a política fiscal brasileira é conduzida com alto grau de responsabilidade fiscal. Aduz que o uso equilibrado dos recursos públicos visa a redução gradual da dívida líquida como percentual do PIB, de forma a contribuir com a estabilidade, o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. A política fiscal busca a criação de empregos, o aumento dos investimentos públicos e a ampliação da rede de seguridade social, com ênfase na redução da pobreza e da desigualdade.⁶

O governo federal pode utilizar a política fiscal para cumprir as obrigações sociais de redução da pobreza, da fome e da desigualdade que assumiu com a ONU na Agenda 2030. Porém, tais obrigações também decorrem

3 NABAIS, Carlos. FERREIRA, Ricardo Viseu. *Macroeconomia*. Lisboa: Lidel. 2012, p. 17.

4 BRASIL. Ministério da Fazenda. STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

5 Resultado fiscal primário é a diferença entre receitas primárias e despesas primárias durante um determinado período. O resultado fiscal nominal é o resultado primário acrescido do pagamento líquido de juros. O superávit fiscal ocorre quando as receitas excedem as despesas em dado período. O déficit acontece quando as receitas são menores que as despesas.

6 BRASIL, op. cit.

do art. 1º, III e art. 3º da Constituição Federal de 1988, tornando impositivo o seu cumprimento.⁷

No presente estudo analisaremos, de forma analítica e crítica, se tais obrigações sociais estão sendo cumpridas pelo governo federal brasileiro e o que pode e deve ser feito para que as cumpra.

2. AS POLÍTICAS SOCIAIS E A JUSTIÇA

Reduzir a pobreza, a fome e a desigualdade é uma busca de todos que lutam por uma *ordem social justa*,⁸ além de um compromisso humanitário com a geração atual, é um compromisso intergeracional.

A justiça intergeracional fundamenta-se na concepção de que nossos atos geram consequências que ultrapassam a geração atual e atingem de forma positiva (ou não) as futuras gerações,⁹ resultando em felicidade ou infelicidade.

Hans JONAS defende que a atual geração é responsável por defender as futuras, ainda que não tenham nascido aqueles que precisam de proteção, porque a nova ética trata justamente do que ainda não existe. Defende um princípio da responsabilidade independente da ideia de direito e reciprocidade.¹⁰

Aristóteles defendeu que *a justiça concentra em si toda a excelência*, porque pode e deve ser utilizada por todos e para todos.¹¹ Entende que justiça é igualdade e que a justiça política é a igualdade e a autossuficiência das

7 CF. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (...) Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

8 PEGORARO, Olinto A. *Ética é Justiça*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes. 1995, p. 104.

9 FERREIRA, Paulo Marrecas. Finanças Públicas e sustentabilidade: desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes. In: FERREIRA, Eduardo Paz, e outros (Org). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*. Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra: Almedina.

10 JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade*. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: PUC Rio. 2ª reimpressão. 2015, p. 89.

11 ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. António de Castro Caeiro. 6 ed. Lisboa: Quetzal. 2019, p. 119, I, 30.

comunidades entre homens livres, determinada pela lei escrita. A lei é que governa, inclusive o governante, que quando for justo, só vai querer o que lhe é devido, governando em prol dos outros.¹² Aristóteles pensa no outro e trata da felicidade como projeto essencial do ser humano.

Com forte influência aristotélica e kantiana, John RAWLS, em meados do século XX, desenvolve a teoria da justiça com dois fins principais: (i) a dignidade e o senso de justiça nas pessoas e (ii) forte estabilidade social. Entende que a justiça como equidade será mais eficaz se houver sociabilidade, pois a sociedade bem ordenada é uma comunidade de comunidades, utilizando a ética das virtudes.¹³

Para John RAWLS *verdade e justiça são indisponíveis*.¹⁴ *A justiça é a primeira virtude das instituições sociais e a verdade é a primeira virtude dos sistemas de pensamento*. O objetivo do Estado é promover o bem de todos com uma regulação baseada na concepção de justiça.¹⁵

Em oposição ao pensamento liberal surge o comunitarismo, no final do século XX, com autores inspirados nas ideias de Aristóteles e Hegel. Seus adeptos não se proclamam antiliberais, centrando seu interesse na sociedade, na comunidade e nas tradições e não mais no indivíduo. A superação da ideia do racionalismo individual para a racionalidade comunitária, produzindo no campo da ética uma ampliação da concepção de justiça intergeracional.¹⁶

MacINTYRE defende que a modernidade entrou em estado de desordem quando rompe com a ética das virtudes. Analisa a ética sob o ponto de vista do conflito entre o clássico e o moderno. Entende que esse quadro de falência da ética é irrecuperável, salvo se ocorrer o retorno à concepção aristotélica.¹⁷

Segundo o princípio da vida justa, todos devemos respeitar os direitos básicos da vida, que são dados com o nascimento (não são conquistados). O

12 ARISTÓTELES, 2019, p. 131-132; VI.

13 RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Vide: PEGORARO, Olinto A. *Ética é Justiça*. 2 ed. Petrópolis: Vozes. 1995, p. 84-86.

14 *Ibid.*, p.3.

15 PEGORARO, op. cit., p. 97.

16 São comunitaristas: John Rawls, Alasdair MacIntyre, Michael Sandel, Michael Walzer, Jurgen Habermas e Charles Taylor.

17 MacINTYRE, A. *Whose Justice, Which rationality?* Londres: Duckworth, 1988. Trad. Marcelo Pimenta Marques. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* São Paulo: Loyola, 1991, p. 238-240.

respeito aos outros é exigência da ética e o fundamento da edificação social, onde mercado, tecnologia e progresso devem estar em função do ser humano. Em segundo lugar, a ordem social exige que a cidadania seja plena e universal, não se admitindo que ninguém seja dela excluído ou segregado. As desigualdades históricas, que sempre existiram, devem ser administradas, para que não se tornem injustas. A justiça social exige que todos tenham oportunidades de desenvolver suas habilidades e evoluir. Todos têm que ter acesso a alimentação, saúde, educação, moradia digna, cultura e participação na vida pública.¹⁸

Os gestores públicos não podem esquecer que a concepção de justiça é um valor fundamental para a sociedade, e que eles são responsáveis pelas políticas sociais, econômicas, fiscais e cambiais que praticam, porque tais políticas somente serão justas se o objetivo maior a ser alcançado for o humano e não o financeiro, para a redução das desigualdades, o pleno emprego, o desenvolvimento nacional e regional, para que todos tenham oportunidades e renda para viver dignamente.

3. O CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA REDUÇÃO DA POBREZA, DA FOME E DA DESIGUALDADE

O Brasil vinha cumprindo, paulatinamente, os dois objetivos do Pacto Global que estamos analisando, promovendo políticas públicas sociais.

Estudos da ONU e indicadores de entidades de pesquisa nacionais demonstram que a fome, a pobreza e a desigualdade aumentaram nos últimos anos no Brasil. Esse fato foi demonstrado pela ONU na reunião da CEPAL, no Chile, em março de 2018.¹⁹

De 2003 a 2015 os governos de Lula e Dilma adotaram políticas distributivas, estimularam o mercado interno e expandiram os investimentos públicos, particularmente em educação. Tais medidas aceleraram o crescimento econômico, formalizaram o mercado de trabalho, fortaleceram o desenvolvimento pela demanda interna e reduziram a desigualdade social.²⁰

No entanto, nos últimos 3 anos, os investimentos na política fiscal que

18 PEGORARO, 1995, p. 104-108.

19 ONU. CEPAL. 30º Seminário Regional de Política Fiscal. Chile. Março de 2018. Apoio: FMI, Banco Mundial, BID E OCDE.

20 DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. *Política Fiscal para o desenvolvimento inclusivo*. In: <<https://www.jornalggn.com.br/noticia/politica-fiscal-para-o-desenvolvimento-inclusivo-por-esther-dweck-e-pedro-rossi>>. Acesso em: 09 set. 2019.

dava amparo às políticas sociais, foram reduzidos gradativamente, o que vem ocasionando a redução do Estado de bem-estar social. A consequência foi o aumento da desigualdade, da pobreza e da fome.

Em 2016, o governo Temer iniciou uma administração neoliberal tomando várias medidas de contenção de gastos, todas nas áreas sociais (saúde, educação, previdência, assistência social), prejudicando as políticas públicas para redução da desigualdade e pobreza. Não incentivou o mercado interno, não promoveu políticas de pleno emprego para o crescimento sustentável. Não cumpriu os objetivos do Pacto Global e descumpriu as normas e princípios constitucionais já referidos.

O governo Temer aprovou, também, a Emenda Constitucional 95, denominada *Teto dos Gastos*, limitando os gastos com saúde e educação por 20 anos. Com essa alteração constitucional desvinculou receitas e impediu ampliação das despesas com saúde e educação. A desvinculação das receitas permitiu o não cumprimento do Plano Nacional de Educação. Dentre os prejuízos ocasionados, não foi cumprida a obrigação assumida com estados e municípios para implementação da Escola Pública Integral com investimentos federais na construção, reforma e ampliação das unidades escolares em todo país. Essa medida era importante para o futuro, pois visava melhorar a qualidade da educação, garantir oportunidades iguais a todos no mercado de trabalho e reduzir a desigualdade a longo prazo.²¹

A desvinculação das receitas e o contingenciamento prejudicaram a saúde, especialmente a entrega de medicamentos de alto custo para a população e a ampliação dos atendimentos no SUS. Os investimentos no SUS deveriam aumentar porque, além do aumento e envelhecimento da população, ocorreu migração para o SUS dos milhões de desempregados que perderam o plano de saúde privado que lhes era oferecido pelo empregador. Os mais pobres são os maiores prejudicados, pois dependem integralmente do sistema público de saúde, que não está conseguindo atender a demanda crescente ocasionada pelo desemprego e aumento da fome.²²

21 Constituição Federal. EC 95/2016. “Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114: “Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” “Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: (...)”

22 Estados e Municípios não conseguiram suplementar os investimentos no SUS, porque também enfrentam problemas com a redução da arrecadação tributária, motivada pelo elevado desemprego e correspondente ampliação dos gastos públicos em educação, saúde, previdência e segurança pública, áreas que exigem elevadas despesas de pessoal e custeio. A União é responsável

O governo Temer também promoveu alterações na legislação trabalhista, mudando muitas regras da Consolidação da Legislação do Trabalho (CLT), alterando e retirando direitos dos trabalhadores, contribuindo para a precarização do trabalho, que futuramente ocasionará sérios problemas para o financiamento da previdência pública. Sob o pretexto de que tais alterações gerariam mais empregos, foram reduzidas e modificadas as férias, a jornada de trabalho, a remuneração e o plano de carreira, além da permissão para novas modalidades de trabalho, como o *home office* (trabalho remoto) e o trabalho intermitente (por período trabalhado). Foram implementadas mudanças nos processos trabalhistas e no papel dos sindicatos, uma fragilização flagrante da representatividade laboral, tornando mais rigoroso o questionamento de direitos trabalhistas na Justiça do Trabalho. A contribuição sindical tornou-se facultativa. Tais alterações em nada contribuíram para a redução da desigualdade e também não resultaram em ampliação da oferta de novos empregos.

Entre 2016 e 2018 ocorreu a ampliação do contingenciamento das despesas planejadas, mediante uma interpretação mais rigorosa da Lei de Responsabilidade Fiscal, justificada na queda da arrecadação. O déficit público foi elevado para 159 bilhões de reais.²³ A dívida pública foi elevada em 28%.²⁴

pelo custeio do SUS, porque arrecada as Contribuições Sociais, tributos vinculados à Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social), e além disso tem obrigação constitucional de suplementar essas áreas com recursos dos demais tributos federais que arrecada, nos termos dos artigos 194 a 200 da CF/88. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 08 set. 2019.

23 “Projeto enviado pelo governo amplia o déficit em R\$ 20 bilhões neste ano e em R\$ 30 bilhões em 2018. 29/08/2017 – 23:54. Atualizado em 31/08/2017 – 00:00. A Comissão Mista de Orçamento aprovou na noite desta terça-feira (29) o projeto do governo que altera a meta fiscal para 2017 e 2018 (PLN 17/17). O texto autoriza o governo federal (que inclui as contas do Tesouro Nacional, do Banco Central e do INSS) a encerrar os dois anos com um déficit primário de R\$ 159 bilhões.” Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/521668-comissao-de-orcamento-aprova-deficit-fiscal-de-r-159-bi-para-2017-e-2018>>. Acesso em: 08 set. 2019.

24 Em janeiro de 2018 foi publicado no site do Tesouro Nacional: “O Tesouro Nacional apresentou nesta quinta-feira (25/01) o Plano Anual de Financiamento (PAF) para 2018, que traz os limites para os principais indicadores da Dívida Pública Federal (DPF) ao longo deste ano. O estoque da DPF, que encerrou 2017 em R\$ 3,559 trilhões, deve ficar entre R\$ 3,78 trilhões e R\$ 3,98 trilhões. O percentual vincendo em 12 meses deverá ficar entre 15% e 18%, depois de chegar ao fim de 2017 em 16,9%, e o prazo médio entre 4,0 e 4,2 anos, um pouco abaixo dos 4,3 anos de 2017. Quanto à composição, os prefixados devem ficar entre 32% e 36% do estoque; os títulos atrelados a índices de preços, entre 27% e 31% e os papéis a taxas flutuantes, entre 31% e 35%. Os títulos da dívida atrelados ao câmbio devem responder por algo entre 3% e 7% do estoque da DPF. “O Brasil hoje é um país com uma dívida pública muito elevada com relação a seus pares. A dívida cresceu muito nos últimos anos e crescerá ainda por algum tempo antes de se estabilizar”, disse a secretária do Tesouro Nacional, Ana Paula Vescovi, em entrevista coletiva para comentar os números. “Reduzir esse endividamento por meio do esforço fiscal seria um objetivo desejável para a sociedade brasileira”, afirmou.” Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/limites-para-a-divida-publica-federal-em-2018>>. Acesso em: 08 set. 2019.

O endividamento até poderia ter sido utilizado em casos excepcionais, como guerra externa, catástrofes ambientais ou graves ocorrências sanitárias, mas não nesse caso de déficit público ocasionado pelo elevado endividamento.

O aumento do endividamento deixou de atender, também, a regra de ouro, prevista na Constituição Federal, no art. 167, III, que exige investimentos em despesas de capital na mesma proporção da dívida pública contraída. Despesas de capital são investimentos em infraestrutura, obras públicas de rodovias, ferrovias e portos, construções, reformas e ampliação de bens públicos, dentre outros investimentos que beneficiam esta e as futuras gerações. Tais investimentos geram empregos e podem também fazer parte da política da redução da pobreza, conferindo renda aos cidadãos de forma sustentável. Os trabalhadores empregados passam a consumir, gerando tributos para o governo e lucro para as empresas em geral, as quais, por vez, poderão gerar novos empregos. Essa é a melhor forma de cumprir os objetivos da política fiscal.

No entanto, não houve nem o cumprimento da regra de ouro com investimentos em despesas de capital, nem políticas de pleno emprego para o desenvolvimento sustentável.

A elevação do endividamento se deu para utilização dos recursos em despesas correntes, especialmente para o pagamento dos juros da dívida pública e sua amortização. Os novos títulos da dívida pública emitidos continuam a mesma política de juros altos antes praticados, o que não tem se mostrado uma política adequada para a solução dos problemas financeiros e dos déficits que não são reduzidos.

Resultado da política neoliberal, o elevado desemprego²⁵ é mantido, indiretamente, como parte da política da dívida pública, que necessita de uma baixa inflação para tornar o cenário atrativo aos investidores. A redução do desemprego poderia significar aumento da inflação, porque o trabalhador com renda, consome. A inflação, desde que controlada, não é negativa, pois o

25 Segundo o IBGE, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a taxa de desempregados no primeiro trimestre de 2019 era de 13,4 milhões de pessoas. A taxa de desocupação subiu para 12,7%, em comparação com 2018. A taxa de subutilização da força de trabalho foi de 25%, sendo a maior desde 2012, o que corresponde a 28,3 milhões de pessoas desocupadas, subocupadas com menos de 40 horas semanais e os que estão disponíveis para trabalhar, mas não conseguem procurar emprego por motivos diversos. São mais de 1,5 milhão de pessoas que passaram a ser subutilizadas, uma alta de 5,6% frente ao último trimestre de 2018. A subutilização compreende a desocupação e não utilização de força de trabalho potencial. Esta, por sua vez, cresceu devido à entrada de 180 mil pessoas que desistiram de procurar trabalho, chegando a 4,8 milhões de desalentados no primeiro trimestre do ano, o maior contingente da série histórica. Disponível em: <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobre-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em: 10 set. 2019.

consumo e a inflação gerariam tributação e conseqüentemente, o aumento da arrecadação do governo para cumprir suas obrigações sociais. Nesse cenário, a dívida seria reduzida, o que atenderia o interesse público, mas não o interesse privado dos investidores. A decisão do governo foi manter a política da dívida pública em favor dos investidores, adotada por todos os governos desde 1994.²⁶

Em 2018 o governo Temer pagou R\$1,065 trilhão de juros e amortização da dívida pública, o que comprometeu 40,66% do Orçamento executado pela União, que foi de R\$2,621 trilhões. A dívida pública cresceu 28%, o que representa 87% do PIB. Com previdência social o governo gastou 24,48%, com assistência social gastou 3,26%, com saúde gastou 4,09%, com educação gastou 3,62%. Somando todos os gastos sociais, resultando em 35,45%, percebe-se que foram inferiores aos gastos financeiros, pois o que se pagou de juros e amortização da dívida pública ultrapassou 40% da arrecadação tributária, sendo uma despesa pública muito alta para o governo suportar, gerando déficit público e aumentando a histórica dívida social.²⁷

É preciso esclarecer que os recursos utilizados na seguridade social (previdência, saúde e assistência social) são vinculados e decorrem das Contribuições para a Seguridade Social (COFINS, CSLL, Contribuições Previdenciárias do empregador e do empregado, PIS/PASEP). A vinculação está prevista na Constituição Federal, arts. 194 e 195. O montante arrecadado com esses tributos vinculados é suficiente para as despesas realizadas com a seguridade social, o que demonstra que não há déficit na Previdência que justifique a Reforma previdenciária restritiva que se quer implantar no Brasil. O problema do déficit público, que prejudica as finanças públicas no Brasil, é a política da dívida pública.

Nenhum país em desenvolvimento no mundo teria 40% de suas receitas tributárias disponíveis para pagamento da dívida pública, posto que isto representa quase metade das receitas tributárias arrecadadas. Dessa forma, com a política atual da dívida pública, o déficit é inevitável, porque o governo tem muitas obrigações legais e constitucionais a cumprir, como educação, saúde, segurança (pública e nacional), preservação ambiental, assistência social, investimentos em infraestrutura, que já consomem todas as suas receitas tributárias e não tributárias.

26 Essa decisão política pode ser confirmada a partir da última prestação de contas do governo Temer e das medidas tomadas pelo atual governo, em 2019.

27 Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/grafico-2018.pdf>>. Vide também: SIAF e <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 08 set. 2019.

A sustentabilidade da dívida pública brasileira foi colocada em dúvida pelo FMI e Banco Mundial, em 2018, na divulgação do montante da dívida pública e o comprometimento de 87% do PIB, aliado à expectativa de elevação desse percentual para 90% em 2019 e 100% em 2023.²⁸ Na Europa a dívida pública é considerada sustentável quando não ultrapassa 60% do PIB.

Da análise das contas públicas podemos concluir que, além de insustentável, a dívida pública brasileira está comprometendo as políticas públicas, especialmente as sociais, o que afeta não somente a geração atual, como também as futuras gerações, que terão que pagar essa dívida sem que recebam os correspondentes benefícios em investimentos.

Estudos da dívida pública, promovidos pelo IPEA em 2008, já preocupavam os economistas, e suas conclusões divergem sobre a sustentabilidade da dívida pública praticada com altos juros e baixo crescimento. Naquela época as projeções eram de que a dívida ficaria em torno de 50% do PIB no período 2008 a 2012, e acima disso não seria sustentável.²⁹ Portanto, uma dívida pública que compromete 90% do PIB é economicamente insustentável e socialmente inadmissível.

O Relatório da ONU para a Alimentação e Agricultura (FAO) de 2017 constatou que o Brasil é um país de referência em políticas públicas de combate à fome, mas que a crise financeira brasileira poderia comprometer os investimentos que precisam ser ampliados. A recomendação da ONU foi para a continuidade dos investimentos em políticas públicas voltadas para as populações mais vulneráveis, para atingir a meta até 2030.

No entanto, naquele mesmo ano, foi elaborada a Lei Orçamentária Anual da União para 2018, cortando investimentos da ordem de 1,3 milhão de reais.³⁰ E nos anos seguintes os cortes de investimentos sociais foram ainda maiores.

A OCDE também promoveu estudos sobre o Brasil, divulgados no

28 A entrevista foi dada para a Folha de São Paulo do dia 18 de abril de 2018. A dívida pública na época era de 5,70 trilhões e o PIB era de 6,56 trilhões. A arrecadação tributária federal em 2017 tinha sido de 1,342 trilhão. A arrecadação tributária federal em 2018 foi de 1,457 trilhão e só no pagamento da dívida pública a União gastou 1,065 trilhão no mesmo ano. A arrecadação total (tributária e não tributária) em 2018 foi 2,6 trilhões. Disponível em: <www.receita.economia/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao-2018/dezembro2018/apresentacao-arrecadacao-dez-2018.pdf> Acesso em: 09 set. 2019. Vide também: <<http://www.auditoriacidada.org.br>>.

29 DUTRA, Luiz Fernando. *Dívida Pública – a sustentabilidade em questão*. Rio de Janeiro: IPEA. Revista Desafios do Desenvolvimento. Ano 5. Edição 46, publicação em: 08 ago. 2008.

30 Alan Bojanic, representante da FAO no Brasil, afirmou que o país, segundo o Relatório, manteve o indicador da fome abaixo dos 2,5% nos últimos anos. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/relatorio-da-onu-pede-continuidade-de-politicas-de-combate-a-fome-no-brasil>>.

Relatório Econômico de fevereiro de 2018, constatando que o país teve crescimento econômico e progresso social nas duas últimas décadas, mas enfrenta forte recessão desde 2014, com uma lenta recuperação. Considerou o país como um dos mais desiguais do mundo. O elevado déficit público corrói as contas públicas, exigindo reformas para o crescimento inclusivo. Incentiva ampliação das políticas públicas sociais com os pobres, visando redução da desigualdade e a sustentabilidade da elevada dívida pública.³¹

Mulheres, minorias raciais e jovens estão em desvantagem no Brasil, acentuando a desigualdade social. Os homens recebem 50% mais do que as mulheres pelo mesmo trabalho, o que representa uma diferença 10% maior do que na média dos países da OCDE. As mulheres brasileiras estão mais propensas a desempenhar trabalho informal.

Quanto à pobreza, identificou que é alta entre as crianças e o desemprego entre os jovens é mais do que o dobro da média geral. Conclui que as desigualdades tendem a potencializar umas às outras e isso limita o potencial produtivo das pessoas para melhorar de vida e promover o crescimento econômico necessário e o conseqüente desenvolvimento econômico.³²

O desempenho do Brasil está abaixo da média também nos quesitos renda e riqueza, empregos e salários, habitação, qualidade do meio ambiente, status de saúde, segurança, educação e capacitação.

Considera-se que o Programa Bolsa Família é o único gasto social verdadeiramente progressivo e que chega aos pobres. O gasto com o Bolsa Família corresponde a 0,5% do PIB e auxilia as famílias a saírem da pobreza, ao longo do tempo, porque condicionam as transferências à presença das crianças na escola e aos exames básicos de saúde. Aponta que o benefício máximo para uma família inteira é de menos de um terço do salário mínimo (o que corresponde atualmente a 260 reais, cerca de 50 euros ou dólares). Apesar do reduzido valor, considera que é um instrumento fundamental para proteger os mais vulneráveis, inclusive mulheres, afrodescendentes e pessoas de origem indígena, muitos dos quais ainda sofrem discriminação, apesar do progresso recente (Banco Mundial, 2016).³³

31 OCDE Brasil. Relatórios Econômicos Fevereiro 2018. p. 2. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>.

32 NOGUEIRA, Jozélia. CONTI, José Maurício. Planejamento de Longo Prazo e a Justiça Intergeracional. *Revista Internacional Consinter*. Ano IV. Número VII. DOI: 10.19135/revista.consinter.0007.13. Disponível em <<https://www.editorialjurua.com/revistaconsinter/revistas/ano-iv-numero-vii>>.

33 OCDE Brasil, op. cit.

Os estudos da OCDE sobre o Brasil foram acolhidos pela ONU.

Na reunião da CEPAL no Chile, em março de 2018, a ONU concluiu ser significativa a crise nas finanças públicas do Brasil, exigindo ajustes. Tais ajustes devem ser seletivos e inteligentes, para proteger os programas sociais de combate à pobreza e incentivar os investimentos que impulsionem o crescimento.

Reputou muito importante a Reforma Tributária, para conter os efeitos da austeridade fiscal e da redução da renda. Nesse ponto também insiste que o Brasil adote uma tributação progressiva sobre a renda, o que implica em cobrar mais imposto de renda dos ricos e na distribuição de dividendos. Deve ser reforçado o combate à sonegação fiscal.

Sugeri que a política fiscal seja usada a favor do crescimento inclusivo e não apenas para a estabilidade. Apontou que talvez sejam necessárias mudanças estruturais no Brasil e medidas para melhorar as políticas públicas e suas Instituições.³⁴

Neste relatório da ONU também restou comprovado que a Previdência Social (Geral) no Brasil é o melhor programa da América Latina de redistribuição de renda, sendo muito eficiente na redução da pobreza, da fome e da desigualdade.³⁵

Estudo do IPEA, de agosto de 2019, demonstra os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade nos últimos quinze anos, concluindo que é a mais eficiente e progressiva política pública de transferência de renda. Apesar do pequeno orçamento (0,5% do PIB), e sua limitada participação na renda das famílias da PNAD, 70% dos seus recursos alcançam os 20% mais pobres. A redução da pobreza foi de 15% e da extrema pobreza foi de 25%. A desigualdade foi reduzida em 10% nos quinze anos analisados. O período de maior expansão foi de 2001 a 2006, quando a redução da desigualdade foi de 17%. Concluiu que o Programa Bolsa Família só não é mais eficiente na redução

34 ONU. CEPAL. 30º Seminário Regional de Política Fiscal. Chile. Março de 2018. Apoio: FMI, Banco Mundial, BID E OCDE.

35 É incontestável que os aposentados e pensionistas movimentam a economia interna e garantem vida digna para suas famílias. Muitas vezes são os aposentados e pensionistas que mantêm seus filhos e netos desempregados, impedindo que passem fome. Nessa avaliação também estão os programas de assistência social da LOAs, pelos quais os idosos muito pobres e os deficientes recebem pensão. A previdência e a assistência social foram fundamentais para a redução da desigualdade no Brasil, posto que garantem renda e movimentam a economia nos municípios especialmente mais pobres, gerando benefícios para a economia local e principalmente para o desenvolvimento sustentável.

da pobreza e da desigualdade devido ao baixo valor das transferências.³⁶

As sugestões da ONU para o Brasil e as recomendações contidas nos estudos do IPEA são possíveis de serem implementadas, mas nem o governo Temer, nem o atual governo Bolsonaro, tomaram conhecimento dessas recomendações para as implementar, porque não se coadunam com a política neoliberal que defendem.

4. A OBRIGATORIEDADE DE MANUTENÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

As recomendações da ONU são muito importantes para o país, para as atuais e futuras gerações, para a manutenção do Estado Democrático de Direito e para a existência do Estado de bem-estar social no modelo capitalista, tal como eleitos na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal contempla a dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, no art. 1º. Não se trata de mera recomendação ao gestor público, é uma obrigação para que políticas públicas sejam implementadas visando acabar com a fome de todos, reduzir a pobreza e a desigualdade. Esse objetivo não será alcançado a curto prazo, e justamente porque somente no longo prazo resolveremos esses problemas, é que o gestor público não pode se omitir, sob pena de comprometer tudo o que já foi investido nessas políticas sociais.

A escassez de recursos públicos é realidade vivida por vários países do mundo, mesmo os mais desenvolvidos. No entanto, em períodos de crise a decisão política não pode prejudicar as políticas sociais, e exige mudanças estruturais para evitar que os mais pobres sofram ou passem fome. Os contingenciamentos só podem ocorrer nas áreas que não prejudiquem as políticas sociais. As decisões políticas não podem privilegiar os investidores da dívida pública em detrimento dos pobres, dos trabalhadores e dos aposentados.

O compromisso do gestor público deve ser antes de tudo com o humano, com as normas constitucionais que privilegiam o social em detrimento do financeiro e monetário.

O Brasil é um país muito rico, em recursos naturais, em território

36 SOUZA, Pedro H.G. Ferreira de. OSORIO, Rafael Guerreiro. PAIVA, Luis Henrique. SOARES, Sergei. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Rio de Janeiro: IPEA. TD 2499. Agosto de 2019.

e em população (mercado interno), exigindo do gestor políticas públicas que garantam o desenvolvimento sustentável, como a industrialização para o pleno emprego, a utilização dos recursos naturais em favor do povo e das políticas sociais, investimentos em infraestrutura que garantam emprego e renda ao povo, mas também moradia, escolas públicas integrais, postos de saúde e hospitais, ferrovias, rodovias e portos, para garantir o desenvolvimento regional.

O art. 3º da Constituição Federal contempla como fundamentos da República Federativa do Brasil: *I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

Sendo assim, não tem o gestor público discricionariedade para adotar outras políticas (econômicas e monetárias) em detrimento das sociais para atingir os fins que são exigidos no art. 3º da CF. Esses são também os fins da Política Fiscal, que deve ser cumprida.

O crescimento econômico tem por objetivo o desenvolvimento econômico, mas é marcado por um processo histórico e por mudanças estruturais. Enquanto o primeiro é quantitativo o segundo é qualitativo, pois trata do investimento dos resultados do crescimento econômico em políticas de qualificação de mão de obra, investimento no parque industrial e em políticas de melhoria das condições de vida da população.

O crescimento, por sua vez, embora muito importante, somente será um fim com qualidade, que importa mais que a quantidade. O crescimento decorre da produção de bens importantes como alimentos, moradias, infraestrutura urbana e rural, serviços de saúde, educação, saneamento, lazer e turismo, como também de bens supérfluos.³⁷

O crescimento econômico é um importante vetor de transformação social.³⁸

A mudança estrutural é a alteração da economia e do meio social, na estrutura produtiva, mercado de trabalho, distribuição de renda e riqueza, redução da desigualdade, preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida nas cidades.

37 DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. *Política Fiscal para o desenvolvimento inclusivo*. In: <<https://www.jornalggn.com.br/noticia/politica-fiscal-para-o-desenvolvimento-inclusivo-por-esther-dweck-e-pedro-rossi>>. Acesso em: 09 set. 2019.

38 DWECK; ROSSI, loc. cit.

O Brasil tem condições favoráveis para ampla expansão do desenvolvimento, tem amplo mercado interno, tem forte demanda interna e externa pelos recursos naturais, tem perspectivas positivas quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura econômica e social.

Para alcançar um desenvolvimento sustentável o governo deve promover e ampliar políticas de distribuição de renda. O Bolsa Família deve ser mantido com ampliação da renda das famílias e do contingente beneficiado. Se este programa é um dos melhores programas de redistribuição de renda para redução da pobreza e da fome, não pode ser reduzido ou modificado.

A previdência financiada pelo modelo de repartição também tem que ser mantida, com a vinculação dos tributos que lhe dão sustentabilidade, não somente porque foi considerada pela ONU como o melhor programa de redução da desigualdade na América Latina, mas principalmente porque confere dignidade ao trabalhador na velhice. Pequenas alterações serão suficientes para manter a equilíbrio financeiro do modelo previdenciário atual.

O governo deverá implementar políticas públicas para o pleno emprego, como a realização de obras públicas de infraestrutura, moradias, escolas e hospitais.

Poderá, também, incentivar a criação de cooperativas de desempregados e de trabalhadores de vários segmentos econômicos, para que sejam contratados pelo Estado, em todos os níveis (federal, estadual e municipal) para a realização de tarefas como reforma e conservação de prédios públicos, serviços técnicos de eletricidade, hidráulica, eletrônica, computação, serviços de elaboração de merenda escolar e implantação de hortas orgânicas nas escolas ou nos bairros (hortas comunitárias). Na implantação do ensino integral nas escolas públicas, que consta do Plano Nacional da Educação, podem ser contratadas cooperativas de professores de música, artes, teatro, dança, natação, educação física e esportes; cooperativas de professores de línguas; cooperativas de professores de computação; cooperativas de professores para o ensino técnico nas áreas de engenharia e tecnologia, saúde, educação, dentre outras áreas que interessem para a formação técnica do ensino médio.

As cooperativas podem ser incentivadas a concorrer com o setor privado da economia, como uma empresa, mediante capacitação dos participantes, havendo não somente normas constitucionais que amparam tais medidas, como legislação que as regula.³⁹

O governo precisa incentivar a agricultura orgânica, geralmente familiar,

39 CF, art.5º (...) XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.

que mantém o homem no campo e seus filhos também, garantindo oportunidade de renda de forma sustentável. Os incentivos que os pequenos agricultores precisam são poucos, exigindo poucos investimentos. Os recursos para o incentivo da agricultura orgânica familiar poderiam vir da tributação progressiva do imposto de renda e da distribuição de dividendos, que precisa ser implementada no Brasil por recomendação da OCDE e da ONU.

Todas estas medidas contribuem para a distribuição de renda, para o pleno emprego, para a oferta de infraestrutura social e para o desenvolvimento sustentável com qualidade, além de movimentar a economia interna, gerando mais tributação ao governo, que poderá cumprir suas obrigações constitucionais e leis sem precisar recorrer à dívida pública para despesas correntes.

A tributação pode contribuir para a redução da desigualdade, por meio da progressividade do imposto de renda, exigindo pagamento de tributo maior de quem tem mais riqueza. Dessa forma, será possível tributar menos o consumo e até desonerar os alimentos, porque na tributação do consumo são os pobres os mais prejudicados, posto que a capacidade contributiva não é respeitada.

A redistribuição de renda na tributação também se dá pelo imposto das heranças (ITCMD) que no Brasil tem uma alíquota muito baixa, comparada a outros países. O ITCMD tem sido tributado entre 4% a 8%, enquanto que nos demais países fica em torno de 40 a 50%, como é o caso dos Estados Unidos e de vários países europeus.

O pleno emprego é excelente na distribuição de renda e para que isso aconteça o mercado de trabalho deve ser dinâmico, com estrutura diversificada, oportunidades de emprego de qualidade para diferentes níveis de qualificação. A educação deve acompanhar as necessidades do mercado e do futuro. O incentivo à industrialização deve ser uma política de governo, porque são as indústrias que mais ofertam empregos.

A desindustrialização no Brasil foi um erro que inicia em 1980, logo após a segunda crise do petróleo, que não está sendo corrigido, e que impede a criação de empregos de qualidade que sustentam o crescimento econômico. Impede, também, a substituição de produtos importados, prejudicando o combate à inflação e o desenvolvimento do parque industrial nacional. Concentra nossa economia na venda de *commodities*, prejudicando o meio ambiente e exaurindo recursos naturais renováveis e estratégicos, como água e solo.

Estudos do Banco Mundial e de economistas que se dedicam ao assunto demonstram que os países em desenvolvimento, considerados avançados, como o Brasil, tem elevada defasagem de produtividade em comparação com as principais nações industrializadas (Suíça, Japão, Estados Unidos, Dinamarca, dentre outros). Essa defasagem é muito mais elevada atualmente do que era outrora, demonstrando que os países em desenvolvimento são menos protecionistas do que foram os países desenvolvidos quando se encontravam na

mesma situação no passado.⁴⁰

No tocante à educação, política pública fundamental para o desenvolvimento sustentável e para a redução da desigualdade, o Brasil necessita implementar muitas mudanças, porque é considerada uma das piores dentre os países em desenvolvimento.

A prova do PISA aplicada em 2015 resultou na conclusão de que o desempenho dos alunos no Brasil está abaixo da média dos alunos em países da OCDE em ciências (401 pontos no Brasil, comparados à média de 493 pontos na OCDE), em leitura (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em matemática (377 pontos, comparados à média de 490 pontos).⁴¹

O Plano Nacional da Educação (PNE) foi elaborado depois da divulgação dos resultados do PISA – prova internacional aplicada aos alunos de vários países membros da OCDE e não membros – para medir a qualidade da educação nas áreas de leitura e interpretação de textos, matemática e ciências. O Brasil não vinha atingindo as metas propostas para melhorar a qualidade da educação.⁴²

Melhorar a qualidade da educação implica na implantação da escola integral, que ainda não existe no Brasil e já foi implantada em vários países da América Latina, com infraestrutura suficiente e capacitação dos professores. Porém, não menos importante é buscar a melhoria da condição de vida dos alunos, posto que a desigualdade, o desemprego, a falta de habitação e a violência não contribuem para que os resultados sejam efetivamente melhores

5. CONCLUSÃO

As políticas sociais são a expressão da justiça como excelência, onde o que se busca é reduzir o sofrimento do outro, conferindo dignidade a todos, reduzindo a pobreza e acabando com a fome. A busca da felicidade começa com a redução do sofrimento e da fome.

O governante é responsável pelo outro, como ensina Aristóteles, e é através das políticas sociais que ele demonstra seu compromisso e sua responsabilidade com o povo mais pobre. A política fiscal é a forma como o governo

40 CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP. 2004, p. 118-121.

41 Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa_2015_brazil_prt.pdf>.

42 NOGUEIRA, Jozélia. CONTI, José Maurício. Planejamento de Longo Prazo e a Justiça Intergeracional. *Revista Internacional Consinter*. Ano IV. Número VII. DOI: 10.19135/revista.consinter.0007.13. Disponível em: <<https://www.editorialjurua.com/revistaconsinter/revistas/ano-iv-numero-vii/>>.

planeja executar as políticas sociais, arrecadando recursos pela tributação justa (e progressiva), realizando despesas ao mesmo tempo em que promove o pleno emprego, movimentando a economia na medida em que garante renda a todas as pessoas, realizando dívida pública, quando necessário, mas para garantir o desenvolvimento sustentável com investimentos em infraestrutura (o que também gera mais empregos, renda e tributação).

O objetivo do gestor deve ser sempre acabar com a fome, redistribuir renda, reduzir a pobreza e a desigualdade, para que todos tenham condições dignas de vida. Atingidos estes objetivos, não haverá violência, não haverá sofrimento, haverá desenvolvimento, o que levará à felicidade.

A educação é também uma importante política social para a redução da desigualdade a longo prazo. Mas é preciso que a educação seja pública para todos, integral e de qualidade. Na medida em que todas as crianças e jovens recebem a mesma educação de base (ensino fundamental) a sociedade evolui, acabam as diferenças e todos terão oportunidades iguais ou muito parecidas, de acordo com sua vocação.

O governo tem que implementar medidas de pleno emprego em períodos de crise e não pode utilizar o desemprego como política para a dívida pública, que favorece os investidores com altos juros. A dívida pública pode existir, mas não pode ser utilizada para despesas correntes, porque se tornará insustentável a curto prazo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Antônio de Castro Caeiro. 6ª ed. Lisboa: Quetzal. 2019.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/grafico-2018.pdf>> Vide também: SIAF e <www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 08 set. 2019.

BRASIL. IBGE. <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em 10 set. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. STN. <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. STN. Disponível em: <www.receita.economia/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao-2018/dezembro2018/apresentacao-arrecadacao-dez-2018.pdf>. Acesso em: 09/09/2019. Vide também: <www.auditoriacidada.org.br>.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004

DUTRA, Luiz Fernando. Dívida Pública – a sustentabilidade em questão. Rio de Janeiro: IPEA. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Ano 5. Edição 46, publicação 08/08/2008.

DWECK, Esther. ROSSI, Pedro. *Política Fiscal para o desenvolvimento inclusivo*. Disponível em: <<https://www.jornalggm.com.br/noticia/politica-fiscal-para-o-desenvolvimento-inclusivo-por-esther-dweck-e-pedro-rossi>>. Acesso em: 09 set. 2019.

FERREIRA, Paulo Marrecas. Finanças Públicas e sustentabilidade: desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes. In: FERREIRA, Eduardo Paz, e outros (Org). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*. Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra: Almedina.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade*. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: PUC Rio. 2ª reimpressão. 2015

MacINTYRE, A. *Whose Justice, Which rationality?* Londres: Duckworth, 1988. Trad. Marcelo Pimenta Marques. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* São Paulo: Loyola, 1991.

NABAIS, Carlos. FERREIRA, Ricardo Viseu. *Macroeconomia*. Lisboa: Lidel. 2012.

NOGUEIRA, Jozélia. CONTI, José Maurício. Planejamento de Longo Prazo e a Justiça Intergeracional. *Revista Internacional Consinter*. Ano IV. Número VII. DOI: 10.19135/revista.consinter.0007.13. Disponível em <<https://www.editorialjurua.com/revista-consinter/revistas/ano-iv-numero-vii/>>

OCDE. Relatórios Econômicos OCDE Brasil. Fevereiro 2018. p. 2. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>. Disponível em: <www.oecd.pisa_2015_brazil_prt.pdf>.

ONU. CEPAL. 30º Seminário Regional de Política Fiscal. Chile. Março de 2018. Apoio: FMI, Banco Mundial, BID E OCDE.

ONU. FAO. BRASIL. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/relatorio-da-onu-pede-continuidade-de-politicas-de-combate-a-fome-no-brasil/>>

PEGORARO, Olinto A. *Ética é Justiça*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes. 1995.

PELIANO, Anna Maria T.M. (Coord.). *O Mapa da Fome*. Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SOUZA, Pedro H.G. Ferreira de. OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Rio de Janeiro: IPEA. TD 2499. Agosto de 2019.



AGROBIODIVERSIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR COMO SUBSÍDIO DE CONCRETIZAÇÃO DAS METAS DO ODS 2 DO PACTO GLOBAL DA ONU

Patrícia Précoma Pellanda¹

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030, consolidada pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2015 em sua sede, na cidade de Nova Iorque, tem por fim a erradicação da pobreza, a proteção do planeta e a garantia de que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade. A agenda é composta por 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo eles: 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero e agricultura sustentável; 3. Saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água potável e saneamento; 7. Energia acessível e limpa; 8. Trabalho decente e crescimento econômico; 9.

1 Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (Bolsista CAPES). Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Paraná. Advogada. Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB - Seção Paraná (2019-2021). Foi Secretária da Comissão de Direito Ambiental da OAB - Seção Paraná (2017-2018) e Presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB - Subseção São José dos Pinhais (2016-2018).

Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção sustentáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima; 14. Vida na água; 15. Vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parcerias e meios de implementação.

O presente artigo irá tratar da agrobiodiversidade e da segurança alimentar no contexto do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 2 “Fome Zero e Agricultura Sustentável”. O ODS 2 tem por finalidade “acabar com a fome e alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”,² tendo estabelecido algumas metas, sendo três delas abordadas neste trabalho, de forma direta ou indireta:

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola.

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas robustas, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo.

2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e adequadamente geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, conforme acordado internacionalmente.

Ao final, conclui-se que a agrobiodiversidade e a segurança alimentar,

2 ONU. Plataforma da Agenda 2030 - Pacto Global. ODS 2 Fome Zero e Agricultura Sustentável. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/2/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

temas intrinsecamente relacionados com o ODS 2, servem de suporte teórico à concretização da Agenda 2030, especialmente frente à realidade brasileira, devendo ser observados na adoção de políticas públicas e ações desenvolvidas pelo setor privado e pela sociedade.

2. SOCIEDADE DE RISCO, FOME E MEIO AMBIENTE

A atual sociedade, a partir dos avanços tecnológicos e industriais, evoluiu e representa avanços em diversos setores importantes para a subsistência humana, como serviços, alimentação e saúde. No entanto, concomitante a esta evolução a sociedade atual convive com impactos incertos gerados por este desenvolvimento, sendo a atual sociedade moderna denominada por Ulrich Beck como “sociedade de risco”.

A sociedade de risco é caracterizada pelas incertezas trazidas pelas novas tecnologias e pelo desenvolvimento capitalista, que geram impactos atemporais e transfronteiriços. É cediço que a poluição produzida por um determinado país produzirá impactos em outros países, sejam eles vizinhos ou mesmo localizados do outro lado do globo, sem saber ao certo o período de tempo de sua ocorrência, como já se constatou por meio dos resíduos jogados nos mares, que percorrem todo o planeta pelas correntes marítimas.

Importante destacar que essa celeuma gerada pela atual sociedade de risco não se caracteriza meramente por problemas ambientais. Nesse sentido, afirma Ulrich Bek que:

A sociedade deixa de ser concebível como “autônoma em relação a natureza”. Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas sim problemas sociais, do próprio ser humano e de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade, de sua constituição econômica, cultural e política.³

O autor afirma, ainda, que a sociedade de risco desenvolveu oposições entre aqueles que são afetados pelos riscos e aqueles que lucram com eles e, em contrapartida, resulta no que ele chama de “força de atração” entre a pobreza extrema e os riscos extremos. Os grupos populacionais de menor renda

3 BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 99.

encontram-se vulneráveis a esta realidade, pois normalmente estão localizados nas redondezas de centros de produção industrial, sendo onerados ao longo do tempo com diversos poluentes no ar, na água e no solo. A redução da renda gera uma maior tolerância do ser humano, isto é, em meio aos problemas sociais (miséria, desemprego, fome) o ser humano deixa de se preocupar com certos riscos em função do mínimo para sobreviver. “Miséria material e cegueira diante do risco coincidem”⁴.

Sendo assim, trabalhar em meio a poluentes e agrotóxicos, sem a utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIS), seria melhor que o desemprego; alimentar-se de frutas e verduras contaminados, seria melhor que a fome; constituir moradia em local inadequado, gerando efluentes poluidores ao meio ambiente, seria melhor que não ter onde morar e, assim por diante.

Deste modo, verifica-se que a adoção das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 2 do Pacto Global da ONU, para serem atingidas na atual sociedade de risco, dependerão de diversos fatores, intrinsecamente relacionados com o aspecto ambiental e especialmente social.

3. SISTEMAS AGRÍCOLAS E SEGURANÇA ALIMENTAR

A doutrina brasileira classifica a produção agrícola em duas espécies distintas: o sistema agrícola de produção formal e o sistema agrícola de produção local. Nesse sentido, afirma Juliana Santilli que o sistema formal é baseado no modelo industrial, o qual está voltado predominantemente para as espécies agrícolas de grande valor comercial e de ampla utilização em ambientes homogêneos ou homogeneizados por fertilizantes químicos e pesticidas. Já o sistema local, também conhecido por sistema dos agricultores, é baseado em conhecimentos específicos e culturais, porém, não é reconhecido e nem valorizado pela legislação e pelo mercado.⁵

O sistema formal prioriza a produção em massa e a rentabilidade do produtor, baseado nas grandes *commodities*: soja, milho, cana-de-açúcar. Já o sistema local é de grande importância para a manutenção da biodiversidade no campo, pois se desenvolve a partir de variedades agrícolas com particularidades e características locais e, portanto, é baseada em práticas tradicionais. Desta forma, ao contrário do que acontece com os sistemas formais, o sistema local não

4 BECK, 2010, p. 41-50.

5 SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. São Paulo: Peirópolis, 2009, p. 141-142.

gera condições e/ou interesses no mercado, uma vez que o sistema decorre do controle pelos próprios agricultores, responsáveis pela seleção, melhoramento, produção e difusão das sementes em contextos locais específicos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz definições sobre a Política Nacional Agrícola no artigo 187,⁶ que fixa alguns parâmetros a serem observados em seu planejamento e execução, o qual deve abranger a participação efetiva dos setores de produção, comercialização, armazenamento e transportes, bem como envolver produtores e trabalhadores rurais.

De acordo com o dispositivo acima, é possível concluir que a Política Agrícola Brasileira não considera como fator relevante ao desenvolvimento agrícola nacional a preservação do meio ambiente e da agrobiodiversidade, elementos importantes ao próprio desenvolvimento agrícola e humano.

Apesar dessa lacuna constitucional, este dispositivo foi regulamentado por duas leis federais infraconstitucionais: a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a Política Agrícola Nacional, e a Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, que dispõe sobre os princípios da política agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA). De acordo com essas leis federais, a política agrícola nacional tem por objetivo assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico (art. 3º, inciso XV, da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991) e, ainda, proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais (art. 3º, inciso IV, da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991).

Ademais, o artigo 187 da Constituição da República deve ser lido e interpretado de forma sistemática e holística, ou seja, deve ser observado em conjunto ao previsto nos demais dispositivos constitucionais, especialmente o

-
- 6 Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:
- I - os instrumentos creditícios e fiscais;
 - II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
 - III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
 - IV - a assistência técnica e extensão rural;
 - V - o seguro agrícola;
 - VI - o cooperativismo;
 - VII - a eletrificação rural e irrigação;
 - VIII - a habitação para o trabalhador rural.
- § 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.
- § 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

artigo 6º,⁷ que prevê o direito fundamental à alimentação, no rol dos direitos sociais, além do artigo 225,⁸ que prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalte-se que o direito fundamental à alimentação foi inserido como tal na Constituição da República Federativa do Brasil apenas no ano de 2010, com sua inserção no rol artigo 6º (direitos sociais) por meio da Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010.

Por outro lado, há a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, a qual também define os termos “alimentação adequada” (artigo 2º)⁹ e “segurança alimentar” (artigo 3º),¹⁰ bem como fixa a abrangência desta (artigo 4º),¹¹

-
- 7 Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).
- 8 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
- 9 Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.
§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.
§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.
- 10 Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.
- 11 Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:
I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; (Redação dada pela Lei nº 13.839, de 2019)
II - a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
III - a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
IV - a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
V - a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

ficando clara sua intrínseca relação.

O legislador, portanto, entende como “alimentação adequada” o direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Já a “segurança alimentar e nutricional” consiste, para o legislador, na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Da leitura dos dispositivos acima mencionados é possível concluir que a legislação federal reconhece que a segurança alimentar abrange as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, portanto, compatível ao sistema agrícola de produção local, baseado em práticas específicas locais e tradicionais, desenvolvidas por conhecimentos culturais e pautado na diversidade dos povos.

As práticas agrícolas baseadas no conhecimento tradicional estão associadas ao patrimônio genético brasileiro, sendo ambos reconhecidos e regulamentados pela Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Esta Lei define conhecimento tradicional associado como sendo a “informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético” (artigo 2º, inciso II) e o patrimônio genético como sendo a “informação de origem genética de espécies vegetais, animais, microbianas ou espécies de outra natureza, incluindo substâncias oriundas do metabolismo destes seres vivos” (artigo 2º, inciso I).

A importância desse conhecimento tradicional associado também é lembrada no sentido de que estes conhecimentos foram responsáveis pelos melhoramentos e deram origem as linhagens hoje plantadas em larga escala pelo sistema de produção formal, nos termos abaixo:

VI - a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. (Incluído pela Lei nº 13.839, de 2019).

É muito relevante ainda mencionar que foram as variedades desenvolvidas e mantidas por povos e comunidades tradicionais que proporcionaram a diversidade genética para o melhoramento e originaram as linhagens para a construção dos híbridos hoje plantados em grande escala no Brasil. É recomendável, do ponto de vista genético, utilizar genótipos crioulos adaptados ao local de cultivo como um dos genitores da geração de populações segregantes visando à seleção de tipos superiores. A erosão genética a ser causada pela contaminação coloca em risco esse princípio básico do melhoramento genético.¹²

Verifica-se, portanto, que a “segurança alimentar” não se resume ao acesso a alimentos suficientes à subsistência da população, mas também se refere ao acesso a alimentos de qualidade, em respeito a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Sendo assim, a priorização e desenvolvimento apenas do sistema agrícola de produção formal, o qual, por vezes, observa tão somente a dimensão econômica, impedirá o país de dar efetividade à Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Diante do exposto acima, verifica-se a inter-relação existente entre a segurança alimentar, o direito à alimentação adequada e a agrobiodiversidade.

4. AGROBIODIVERSIDADE E SUBSISTÊNCIA DA PRÓPRIA AGRICULTURA

O termo “agrobiodiversidade” deriva do termo “biodiversidade”, também conhecido como “diversidade biológica”. Segundo a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada pelo Brasil em 5 de junho de 1992, na Eco92 realizada no Rio de Janeiro, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998:

“Diversidade biológica” significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.

12 FERMENT, G. et al. *Coexistência: o caso do milho*. Proposta de revisão da Resolução Normativa nº 4 da CTNBio. Brasília: MDA, 2009, p. 22.

Em síntese, agrobiodiversidade representa a diversidade das espécies agrícolas, sejam elas destinadas para o consumo humano, sejam elas para servirem de insumo ou matéria-prima à indústria. Conforme visto acima a segurança alimentar depende da subsistência da diversidade agrícola, pois esta está intrinsecamente relacionada à própria abrangência e significado da segurança alimentar.

O sistema agrícola de produção formal, conforme já visto, visa a produção em massa de alimentos ou espécies agrícolas de forma homogênea, o que impede a manutenção da biodiversidade local e por consequência gera o desequilíbrio do solo, nutrientes e do ecossistema local. A agricultura no Brasil, ao priorizar a monocultura e as *commodities* para exportação, tende a reduzir a biodiversidade nacional, servindo de incentivo ao desenvolvimento de monoculturas e à extinção dos demais sistemas agrícolas, como agroecologia e agricultura familiar, impedindo o desenvolvimento do setor agrícola com fundamento no princípio da sustentabilidade.

É importante destacar, ainda, que o desenvolvimento agrícola de forma homogênea gera perdas não apenas do patrimônio genético do país, mas também de bens imateriais, relacionados a tradição e cultura dos povos, cuja relevância também é reconhecida constitucionalmente (artigos 215 e 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)¹³ e pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesse contexto, é relevante mencionar passagem do livro de Enrique Leff, o qual faz interessante analogia a homogeneização do mercado e ao pensamento monoteísta, conforme segue:

O monoteísmo e a ideia absoluta, como princípios invisíveis que regem a vida, foram transferidos para o mercado, para a ordem econômica e tecnológica, gerando o fracionamento do mundo, o desconhecimento da diversidade, a desintegração das etnias e das culturas, a subjugação dos saberes pelo poder do conhecimento. Predominou a obsessão pela

13 Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

unidade, o pensamento unidimensional e a unificação do mundo, como uma estratégia de conhecimento, domínio e controle, como base de certezas e predições de um mundo assegurado. (...) A crise ambiental é a primeira crise do mundo real produzida pelo desconhecimento do conhecimento; da concepção do mundo e do domínio da natureza que geram a falsa certeza de um crescimento econômico sem limites, até a racionalidade instrumental e tecnológica vista como sua causa eficiente.¹⁴

Nesse mesmo sentido, em interessante metáfora Vandana Shiva nos alerta ao fenômeno da monocultura da mente, por meio da imposição do saber científico e das perdas de alternativas locais e diversificadas, ao afirmar que:

(...) o saber científico dominante cria uma monocultura mental ao fazer desaparecer o espaço das alternativas locais, de forma muito semelhante a das monoculturas de variedades de plantas importadas, que leva à substituição e destruição da diversidade local. O saber dominante também destrói as próprias condições para a existência de alternativas, de forma muito semelhante à introdução de monoculturas, que destroem as próprias condições de existência de diversas espécies.¹⁵

A subsistência da agrobiodiversidade depende do conhecimento da própria biodiversidade local, não apenas de sua existência, mas também de sua capacidade, da relação com os demais sistemas biológicos e com o meio ambiente. Nesse sentido afirma Vandana Shiva que:

A agricultura sustentável baseia-se na reciclagem dos nutrientes do solo. Isso implica devolver ao solo, parte dos nutrientes que vêm dele, seja diretamente como fertilizante orgânico, seja indiretamente por meio do esterco dos animais criados nas fazendas. A manutenção do ciclo de nutrientes e, por meio dela, da fertilidade do solo, baseia-se nessa lei inviolável do retorno, que é um elemento atemporal, essencial à agricultura sustentável.¹⁶

14 LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. 4ª. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2007, p. 194-207.

15 SHIVA, Vandana. *Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003, p. 25.

16 *Ibid.*, p. 77.

Seguindo esse mesmo raciocínio e instigado a buscar alternativas de produção agrícolas é que o suíço Ernst Götsch chegou ao sul na Bahia, no Brasil, no ano de 1980, após abandonar seu trabalho de pesquisa em melhoramento genético na instituição estatal FAP Zürich-Reckenholz (hoje chamada de Agroscope), com o seguinte pensamento: “Será que não conseguiríamos maior resultado se procurássemos modos de cultivo que proporcionassem condições favoráveis ao bom desenvolvimento das plantas, ao invés de criar genótipos que suportem os maus-tratos a que as submetemos?”¹⁷

Seguindo esta lógica Ernst Götsch desenvolveu um novo modelo de agricultura, denominado “agricultura sintrópica” (também conhecido como agroflorestal sucessional), o qual visa não apenas a produção agrícola, mas também a regeneração dos ecossistemas a partir de seu uso.¹⁸ Seus métodos foram testados em propriedade localizada no sul da Bahia, uma área completamente desmatada e transformada em pastagem pelo antigo proprietário e que, atualmente, fora rebatizada como “Fazenda Olhos D’Água” em razão dos resultados alcançados por Ernst e a recuperação do ecossistema local. Em suma, uma área que não servia mais à produção agrícola e era reconhecida como improdutiva, fora regenerada a partir de técnicas agrícolas sustentáveis, passando a gerar alimento e saúde.

Outro *case* de sucesso, referente a agricultura sustentável no Brasil, é a Fazenda da Toca, localizada em Itirapina, a 200km da capital de São Paulo, em que Pedro Paulo Diniz, a partir de 2009, transformou a propriedade em um núcleo de produção de orgânicos em larga escala. Hoje, a fazenda é a maior produtora de ovos orgânicos do país, além de produzir leite orgânicos, grãos e sistemas agroflorestais por meio de parcerias.¹⁹

É notório que a produção agrícola depende do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, depende do equilíbrio dos ecossistemas locais, sob pena de gradativamente as terras tornarem-se improdutivas e inférteis, ocasionando a erosão genética e extinção do patrimônio genético brasileiro.

É preciso valorizar a biodiversidade do nosso país, a partir do incentivo à pesquisa e do desenvolvimento de técnicas tradicionais pelos povos, para que

17 GÖTSCH, Ernst. Disponível em: <<https://www.agendagotsch.com/pt/ernst-gotsch/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

18 GÖTSCH, Ernst. Disponível em: <<https://www.agendagotsch.com/pt/what-is-syntropic-farming/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

19 FAZENDA DA TOCA. Disponível em: <<http://fazendadatoca.com.br/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

estes possam produzir renda a partir do uso sustentável do patrimônio genético brasileiro. Há uma iminente necessidade de se estabelecer políticas públicas e ações de política ambiental integrada às políticas de desenvolvimento, a fim de gerar oportunidades de renda, trabalho e economia, conforme concluiu, inclusive, o 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade & Serviços Ecossistêmicos, publicado pela BPBES no ano de 2018.²⁰

5. CONCLUSÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil tem por finalidade precípua a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, dos Direitos Humanos e da Justiça Social, devendo pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, nos termos do artigo 44 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil).

Este breve artigo tem por objetivo trazer à reflexão a proeminente necessidade de quebra de paradigma no que tange a produção agrícola nacional. Não se trata de extinguir o agronegócio e a produção em massa baseada em *commodities*, mas sim de valorizar a biodiversidade brasileira e estabelecer políticas públicas e ações de incentivo ao pequeno produtor, à agricultura familiar e ao uso do patrimônio genético de modo sustentável e baseado no conhecimento tradicional associado.

O Brasil possui uma enorme riqueza proveniente de sua biodiversidade, contudo esta vem sendo ignorada e está cada dia mais sujeita à extinção. Sendo assim, o presente artigo teve por objetivo demonstrar a importância e interrelação existente entre a agrobiodiversidade e a segurança alimentar, temas intrinsecamente relacionados com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável n. 2 e que servem de suporte à concretização da Agenda 2030.

Como visto, a segurança alimentar não se resume ao acesso a alimentos suficientes à subsistência da população, mas também se refere ao acesso a alimentos de qualidade, em respeito a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Sendo assim, para que o país possa cumprir as metas fixadas pelo ODS 2 do Pacto Global da ONU será necessário tratar destes aspectos de forma conjunta.

20 BPBES. 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade & Serviços Ecossistêmicos. Disponível em: <<https://www.bpb.es.net.br/produto/diagnostico-brasileiro/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

Nesse contexto cabe a Ordem dos Advogados do Brasil e ao advogado, também no seu papel de cidadão, informar e orientar, bem como estabelecer um diálogo entre os atores envolvidos e em defesa dos seus direitos, a fim de aplicar as leis e a Constituição da República Federativa do Brasil.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BPBES. 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade & Serviços Ecológicos. Disponível em: <<https://www.bpb.es.net.br/produto/diagnostico-brasileiro/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

FERMENT, G. et al. *Coexistência: o caso do milho*. Proposta de revisão da Resolução Normativa nº 4 da CTNBio. Brasília: MDA, 2009.

FAZENDA DA TOCA. Disponível em: <<https://www.fazendadatoca.com.br/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

GÖTSCH, Ernst. Disponível em: <<https://www.agendagotsch.com/pt/ernst-gotsch/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

LEFF, Enrique. *Epistemologia ambiental*. 4ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2007.

ONU. Plataforma da Agenda 2030 - Pacto Global. ODS 2 Fome Zero e Agricultura Sustentável. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/2/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SANTILLI, Juliana. *Agrobiodiversidade e direito dos agricultores*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SHIVA, Vandana. *Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003.



A DÉCADA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (2019-2028) EM CONSONÂNCIA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Fabiane Grando¹

Silvia Mattei²

Clério Plein³

- 1 Advogada, inscrita na OAB/PR sob o n. 41.408. Professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE e do Centro Universitário Assis Gurgasz – FAG. Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR; graduada em Letras Português-Inglês pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, e em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR.
- 2 Advogada, inscrita na OAB/PR sob o n. 27.976. Professora do Curso de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Mestre em Direito pela Universidade Paranaense – UNIPAR; especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Paranaense – UNIPAR; graduada em Letras/Português pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE e em Direito pela Universidade Paranaense – UNIPAR.
- 3 Professor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; professor permanente do Programa de Pós-Graduação (mestrado e doutorado) em Desenvolvimento Rural Sustentável da UNIOESTE; Doutor e mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com estágio sandwich no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal); graduado em Economia Doméstica pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

1. INTRODUÇÃO

Impulsionada pelos processos de descolonização e de emancipação do Terceiro Mundo e pela emergência do sistema das Nações Unidas, a vinculação do conceito de desenvolvimento à ideia de crescimento econômico começa a ser revista a partir da segunda metade do século XX, enfatizando seu caráter interdisciplinar.

Passa-se a considerar que o conceito de desenvolvimento tem uma carga axiológica muito abrangente, envolvendo não só a dimensão econômica, mas também muitas outras, como social, ecológica, cultural e política.

Nessa perspectiva de estudo do desenvolvimento, merece relevo a análise da agricultura familiar, compreendida como aquela que é formada por pessoas com laços consanguíneos ou afetivos, que pertencem a uma pequena propriedade de terra e nela fazem a gestão do trabalho e produção de alimentos para o consumo e para a sociedade em geral. Apesar de existirem vários conceitos de agricultura familiar, esses três aspectos - propriedade, gestão e trabalho familiar - estão presentes em todos.

A importância da agricultura familiar está no lugar que ocupa na sociedade, sendo fundamental para o desenvolvimento sustentável, pelo seu papel no contexto de segurança alimentar, construção social dos mercados, geração de emprego, renda e qualidade de vida.

Tal constatação é confirmada pela aprovação da Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019-2028, em dezembro de 2017, na Assembleia Geral da ONU, o que representou reconhecimento global aos agricultores familiares para o desenvolvimento sustentável, em atendimento à Agenda 2030 e aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2. O “DESENVOLVIMENTO” EM SEUS DIVERSOS ENFOQUES

A noção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, que marca a racionalidade econômica clássica, desenvolve-se, essencialmente, na segunda metade do século XVIII e no século XIX.

O crescimento econômico era visto como meio e fim do desenvolvimento e levou a maioria dos países do mundo a concentrar seus esforços na promoção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

O indicador, proposto pelo economista norte-americano Simon Kuznets, sintetiza o comportamento de uma economia durante certo período, somando

todas as riquezas produzidas, reduzindo-se as perdas e depreciações. Assim, o desenvolvimento passou a ser mensurado de acordo com a variação do PIB em determinado tempo em comparação ao anterior.⁴

Contudo, os debates sobre o desenvolvimento foram acirrados no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial.

Ignacy Sachs assim descreve o cenário verificado em grande parte da Europa naquele momento:

(...) estrutura fundiária anacrônica, agricultura camponesa atrasada, condições adversas de comércio para as commodities primárias, industrialização incipiente, desemprego e subemprego crônicos, e necessidade de um Estado desenvolvimentista ativo para enfrentar o desafio de estabelecer regimes democráticos capazes simultaneamente de conduzir a reconstrução do pós-guerra e de superar o atraso social e econômico.⁵

É justamente nesse contexto que se divulga, em abril de 1945, na Conferência de São Francisco,⁶ a Carta das Nações Unidas, documento de fundamental importância no que diz respeito ao desenvolvimento.

Assim, a partir da criação da Organização das Nações Unidas intensificaram-se os debates acerca do conceito e dos meios para se conquistar o desenvolvimento:

Passado o pior da crise bélica (Segunda Guerra), foi criada, pelos países

4 VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 17.

5 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 30.

6 Cabe lembrar que foi em São Francisco, nesse mesmo ano, a criação oficial da Organização das Nações Unidas (ONU), composta inicialmente por 51 países, cuja finalidade primava pela manutenção e melhoramento dos níveis de qualidade de vida, ou seja, tinha como propósito contribuir para a elevação dos níveis de desenvolvimento em todos os sentidos do termo. Desde sua criação, a ONU está empenhada em promover o crescimento e melhorar a qualidade de vida dentro de uma liberdade maior; utilizar as instituições internacionais para promoção do avanço econômico e social; conseguir cooperação internacional necessária para resolver os problemas internacionais de ordem econômica, social, cultural ou de caráter humanitário; e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais de toda a população do globo, sem distinção de raça, credo, sexo, idioma ou cor (Oliveira, 2002, p. 39).

aliados e pela própria Organização das Nações Unidas, uma série de programas e organismos especiais para ajudar os países a tratar dos problemas econômicos e sociais de modo a manter o equilíbrio mundial. Dentre esses, pode-se citar o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o Programa das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, o Programa para a Educação, Ciência e Cultura, a Organização Mundial de Saúde, a Organização Internacional do Trabalho, cada um com função e instrumentos específicos de atuação, mas com um objetivo em comum: melhorar a qualidade de vida das pessoas.⁷

Com a divulgação pela Organização das Nações Unidas do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, em 1990, restou ainda mais evidenciada a fragilidade do PIB como medidor de desenvolvimento em determinado país, surgindo o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Tal passo foi uma alteração substancial na forma de medir e mensurar o desenvolvimento.

Para José Eli da Veiga, o relatório “teve o claro objetivo de encerrar uma ambiguidade que se arrastava desde o final da 2ª Guerra Mundial, quando a promoção do desenvolvimento passou a ser, ao lado da busca da paz, a própria razão de ser da Organização das Nações Unidas (ONU)”.⁸

Com efeito, Ignacy Sachs deixa clara a distinção entre crescimento e desenvolvimento:

É que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos. Enquanto persistirem enormes disparidade sociais, o crescimento permanecerá, com certeza, uma condição necessária, embora de modo algum suficiente, do desenvolvimento, cujos aspectos distributivos e qualitativos não podem ser negligenciados. É um erro dizer que os exorbitantes custos sociais e ecológicos de certas formas de crescimento econômico constituem os danos inelutáveis do progresso.⁹

7 OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. In: *Revista da FAE*, Curitiba, v.5, n.2, p. 37-48, maio/ago. 2002. Disponível em: <<https://www.revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

8 VEIGA, 2008, p. 18.

9 SACHS, Ignacy. *Em busca de novas estratégias de desenvolvimento*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 25, 1995, p. 29-63.

O autor¹⁰ entende ser necessário tratar simultaneamente os cinco temas: paz, economia, meio ambiente, justiça e democracia, tomando as condições sociais como ponto de partida dos esforços em prol do desenvolvimento. E insiste na busca de novos paradigmas de desenvolvimento, partindo dos seguintes temas: a superação do economicismo; a necessidade de uma axiologia universal; as relações entre o econômico, o ecológico e o social; a regulação democrática das economias; a redefinição do papel do Estado; as novas formas de parceria entre os atores sociais, a ciência e a tecnologia a serviço do desenvolvimento social; e as reformas do sistema internacional.

Fazendo referência ao Relatório da Comissão Internacional para a Paz e Alimentação, de 1994, Ignacy Sachs considera a renovação do pensamento sobre desenvolvimento o mais importante desafio intelectual dos anos vindouros, sustentando que “O mundo possui experiências e informações suficientes para formular uma teoria integrada de desenvolvimento visto como processo social e cujo centro seja o homem e todos os homens.”¹¹

Na mesma linha, Amartya Sen propõe uma visão mais abrangente do que seria desenvolvimento, enquanto processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas.¹²

Ele não nega que o crescimento econômico pode ser importante como meio de expandir as liberdades, mas que estas dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria.¹³

Para o economista, a liberdade tem dois papéis no desenvolvimento: constitutivo e instrumental. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana; as liberdades

10 SACHS, 1995, p. 4.

11 Ibid., p. 7.

12 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23.

13 Ibid., p. 18.

substantivas incluem capacidade elementares, como alimentação, evitar morte prematura, saber ler e fazer cálculos; participação política e liberdade de expressão. O papel instrumental, por sua vez, é representado pelas liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.¹⁴

Dessa forma, é possível vislumbrar que o ideal a ser buscado pela sociedade pelo e Estado é aquele que se adapta ao conceito de desenvolvimento em sua dimensão mais abrangente e não somente pelo crescimento econômico.

3. A AGRICULTURA FAMILIAR

A produção no meio rural sob a égide do trabalho dos membros da família, num determinado lote de terra, para sua subsistência, com o controle de seus próprios recursos, traz a ideia da agricultura familiar. Há que se pensar, no entanto, os vários modos de produção e trabalho rural, bem como a diversidade social presente nesse meio. O Brasil, em toda sua extensão, tem uma diversidade muito grande de agricultores familiares, que seguem denominações locais, como: sitiante, ribeirinho, colono, posseiro, morador, entre outros.

Para Paulo André Nierdele e Sérgio Schneider, a partir da década de 90, no Brasil, a agricultura familiar passou a se fortalecer e ser reconhecida, reafirmando sua legitimidade social, política e acadêmica. Com isso, surgiu a discussão de se caracterizar a agricultura familiar não só como camponesa, mas também relacionada a vínculos mercantis, com a possibilidade de mais integração com o sistema capitalista para vender, trocar e consumir, tornando o agricultor familiar mais integrado e mais dependente em relação à sociedade de que faz parte.¹⁵

O que há em comum nas duas visões é que toda organização social e econômica acontece por força das relações de parentesco e consanguínea, de modo que as famílias gerenciam os seus recursos materiais, a forma como trabalham e produzem, trazendo à tona valores culturais e simbólicos que as identificam como tal. Também se assemelham pela propriedade de um pequeno lote de terra, uso predominante do trabalho da família nas tarefas de produção e o acesso à terra por herança.¹⁶

14 SEN, 2000, p. 52-57.

15 NIEDERLE, Paulo André; SCHNEIDER, Sérgio. *A pluriatividade na agricultura familiar: estratégia diferencial de distintos estilos de agricultura*. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 18.

16 NIEDERLE; SCHNEIDER, 2007, p. 18.

Essa ideia de caráter familiar de produção é conceituada, igualmente, por Ricardo Abramovay:

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional. É perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar, para fins de atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes em todas elas.¹⁷

A agricultura familiar apresenta várias formas de unidade de produção, formada por fatores sociais, dividida em categorias, assim apresentadas por Andréia Savoldi e Luiz Alexandre Cunha:

- Família Agrícola de Caráter Empresarial, ou o chamado “verdadeiro agricultor”, cuja lógica de reprodução social é determinada pela realização de uma produção orientada para o mercado, obedecendo a satisfação de índices de rentabilidade e de produtividade crescentes: caracteriza-se por uma conjunção de fatores econômicos, técnicos a uma situação patrimonial e social favorável à rentabilização da exploração.

- Na família Camponesa, a lógica da atividade agrícola não é dada em termos de prioridade pela busca da taxa de produtividade e de rentabilidade crescentes, mas pelo esforço de manter a família em determinadas condições culturais e sociais, isto é a manutenção da propriedade familiar e da exploração agrícola. A família é um valor que se impõe à produção embora seja indissociável da propriedade e da exploração agrícola.

- A Família Agrícola Urbana não se orienta prioritariamente pelos padrões produtivistas, mas também se distingue da “família camponesa”

17 ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão*. São Paulo: Anpocs, Unicamp, Hucitec, 1992. “Uma nova extensão para a agricultura familiar”. In: Seminário Nacional De Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, DF, Anais, 1997, (Texto para discussão), p. 29.

apesar de resgatar alguns de seus valores e de expressar um forte vínculo com uma localidade particular. Esse modelo de família rural repousa sobre um sistema de valores próprios que orienta a produção agrícola, não em função do lucro e da produtividade crescentes, mas para a melhoria da qualidade de vida, sem deixar de considerar a realidade do mercado e obviamente a capacidade de retorno com termos de rendimento.¹⁸

Os agricultores familiares apresentam potencialidades e capacidades de geração de renda, porém, mesmo assim, apresentam, muitas vezes, restrições e são vistos como inferiores na sociedade. Fato é que vivem lutas diárias de reconhecimento, produzem a diversidade de alimentos, cultivam a memória de sua história e a usam para suas vidas, projetando seu futuro.

E nesse universo de diferenças é que o agricultor familiar está, e assim ele precisa ser tratado e respeitado: “diferentes entre si, não redutíveis a uma única categoria simplesmente por utilizarem predominantemente o trabalho familiar”.¹⁹

As áreas de terra que cultivam normalmente são pequenas propriedades, com importância para a economia, em especial no cultivo de diversidade de alimentos que abastecem o mercado interno, na produção sustentável, no respeito às heranças de família, no uso de conhecimentos e técnicas familiares, mas, ao mesmo tempo, com o uso de tecnologias que melhoram sua produção. Isso faz do agricultor familiar fundamental ao desenvolvimento da sociedade e, também, deixa de ter aquela visão de inferioridade e de um setor atrasado nos aspectos econômicos, sociais e culturais. Esse estereótipo está longe de ser a realidade em que está inserido.

Conforme destacam Amilcar Baiardi e Cristina Maria Macêdo Alencar, essa transição do camponês para o agricultor familiar, que desenvolve um importante papel na agricultura moderna, é tratada na obra de Jan Douwe Van der Ploeg.²⁰ Destacam, ainda, que, com base em Chayanov e de forma otimista,

18 SAVOLDI, Andréia; CUNHA, Luiz Alexandre. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, Pronaf e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970. In: *Revista Geografar*, Curitiba, v. 5, n. 1 p. 25-45, jan/jun 2010. Disponível em: <www.ser.ufpr.br/geografar>. Acesso em: 18 ago. 2019, p. 29.

19 SAVOLDI; CUNHA, loc. cit.

20 BAIARDI, Amilcar; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, Brasília. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600003>>. Acesso em: 19 ago. 2019, p. 3.

o autor defende que o camponês e o agricultor familiar contemporâneos têm importante papel, senão o principal, na produção de alimentos e na sustentabilidade, para isso precisa de apoio e de políticas públicas eficazes. Esta categoria de produtor teria as melhores credenciais para construir a “soberania alimentar”, que significa independência das grandes corporações do sistema agroalimentar e capacidade de produzir de modo sustentável para atender suas necessidades e as necessidades da sociedade.²¹

Os agricultores e o mercado criam laços estreitos na pluriatividade, por meio dos quais surgem novas alternativas e múltiplas funções e estilos diferentes de agricultura. Com isso, há uma inserção em contextos adversos, mercados e crescente grau de externalização das unidades familiares, marcando a pluriatividade da agricultura familiar.²²

Contudo, ao mesmo tempo em que a agricultura familiar produz renda, alimentos, postos de trabalho, tem-se, ainda, um alto índice de miséria na área rural, razão pela qual há que se fortalecer os programas sociais e de desenvolvimento do campo, vez que não é possível que quem alimenta a sociedade e o mundo, sofra com a pobreza e a miséria.

4. A DÉCADA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR E OS SEUS IMPACTOS POSITIVOS AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

4.1. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a implementação da Agenda 2030

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados membros da ONU se reuniram em Nova York e adotaram o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

Por meio de tal documento, os países reconheceram que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável e se comprometeram a tomar medidas efetivas para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos.

Conforme António Guterres, Secretário-Geral da ONU:

21 BAIARDI; ALENCAR, 2014, p. 5.

22 NIERDELE; SCHNEIDER, 2007, p. 8.

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro.²³

Os 17 Objetivos, de forma integrada e equilibrada, mesclam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Correspondem a ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público e sociedade civil, envolvendo todos os cidadãos em uma jornada coletiva para um 2030 sustentável. Durante os anos de implementação da Agenda 2030, os ODS e suas metas irão estimular e amparar ações em áreas de importância crucial para a humanidade: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias.²⁴

Como já referido, os objetivos são integrados e indivisíveis, de toda forma, o presente trabalho, alinhado a tudo o que já se expôs, volta-se, de forma especial, ao Objetivo 2 – “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”.

De acordo com o preconizado na própria Plataforma Agenda 2030,

Durante as duas últimas décadas, o rápido crescimento econômico e o desenvolvimento da agricultura foram responsáveis pela redução pela metade da proporção de pessoas subnutridas no mundo. Entretanto, ainda há 795 milhões de pessoas no mundo que, em 2014, viviam sob o espectro da desnutrição crônica. O ODS 2 pretende acabar com todas as formas de fome e má-nutrição até 2030, de modo a garantir que todas as pessoas - especialmente as crianças - tenham acesso suficiente a alimentos nutritivos durante todos os anos.

Para alcançar este objetivo, é necessário promover práticas agrícolas sustentáveis, por meio do apoio à agricultura familiar, do acesso equitativo à terra, à tecnologia e ao mercado.²⁵

23 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Agenda 2030: ONU, 2019. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

24 Idem.

25 Idem.

Nessa linha, a Meta 2.3 dá especial destaque à agricultura familiar:

2.3. Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola.²⁶

Em particular, no caso do Brasil, tal meta global recebeu proposta de adequação, a partir de estudos do Ipea, no contexto de sua missão de fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento, passando a receber a seguinte redação:

2.3. Até 2030, aumentar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente de mulheres, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, visando tanto à produção de autoconsumo e garantia da reprodução social dessas populações quanto ao seu desenvolvimento socioeconômico, por meio do acesso seguro e equitativo: i) à terra e aos territórios tradicionalmente ocupados; ii) à assistência técnica e extensão rural, respeitando-se as práticas e saberes culturalmente transmitidos; iii) a linhas de crédito específicas; iv) aos mercados locais e institucionais, inclusive políticas de compra pública; v) ao estímulo ao associativismo e cooperativismo; e vi) a oportunidades de agregação de valor e emprego não-agrícola.²⁷

Tem-se, assim, as linhas gerais a orientar as estratégias, planos e programas nacionais e os desafios do país para garantir do desenvolvimento sustentável nas próximas décadas.

26 ONU, 2019.

27 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). AGENDA 2030 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Metas Brasileiras. IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

4.2. Objetivos Globais relacionados à Agricultura Familiar

Em dezembro de 2017, na Assembleia Geral da ONU, foi aprovada a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019-2028. Com isso, deu-se reconhecimento global aos agricultores familiares para o desenvolvimento sustentável, em atendimento à Agenda 2030 e aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Na sequência, em maio de 2019, na Conferência realizada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), em Roma, foi inaugurada a Década das Nações Unidas para Agricultura Familiar 2019-2028.

É inegável que o mundo ainda sofre com a pobreza de pessoas que vivem na área rural. José Graziano da Silva destaca que a agricultura familiar é responsável por cerca de 50% a 80% do comércio *in natura* dos alimentos, com uma rede de 500 milhões de propriedades espalhadas pelo mundo, constituída de várias formas, muitas delas sendo agricultura familiar de subsistência, como: camponeses, pastores, pescadores de pequena escala, silvicultores, extrativistas, entre outros. Mesmo com esse alto índice de contribuição da agricultura familiar à toda a sociedade e ao mundo, 70% das pessoas que passam fome no mundo vivem em áreas rurais pobres de países em desenvolvimento.²⁸

Há claro um paradoxo a ser estudado: o mesmo setor que sofre com a fome é fundamental para a segurança alimentar no mundo. Também é quem se volta à agricultura orgânica e a produzir alimentos saudáveis, indispensáveis à qualidade de vida de todo o mundo.

Analisando dados do IBGE, que mostram que o Brasil também passa por precariedade e pobreza na agricultura familiar, Joacir Rufino de Aquino, Marcio Gazolla e Sérgio Schneider ponderam que:

A partir das “tabulações especiais” do Censo Agropecuário 2006, o estudo evidenciou que a situação da maioria absoluta dos agricultores familiares brasileiros é extremamente precária. Mais da metade dos estabelecimentos da categoria estão albergados no chamado Grupo B do Pronaf, um segmento extremamente pobre que produz muito pouco e depende da ajuda do governo para permanecer no campo. Outra parte significativa é formada por produtores pobres e intermediários (grupos

28 SILVA, José Graziano da. Agricultura familiar e sustentabilidade. *Revista Valor Econômico*, jun./2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniao/6306135/agricultura-familiar-e-sustentabilidade>> Acesso em: 20 ago. 2019.

A e B), que, embora apresentem melhores condições produtivas do que a parcela anterior, também reúnem chances limitadas de prosperidade sem o apoio estatal. Já a parcela consolidada da categoria, grupos D, E e “não pronafianos”, é representada por menos de um quinto dos estabelecimentos, mas produz 70% do VBP criado nas referidas propriedades.

Os dados analisados corroboram os resultados de outras pesquisadas realizadas sobre o tema. Ademais, estão em sintonia com levantamentos recentes que indicam que o grosso da agricultura familiar brasileira permanece situada nos degraus mais baixos da pirâmide social do campo, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. A chamada classe média rural, assim como o seletivo grupo de produtores que apresentam semelhança com o *family farming* americano, ainda são um fenômeno limitado e restrito às áreas mais dinâmicas do território nacional.²⁹

Para o enfrentamento desse problema, o Brasil também precisa compor as atividades da Década para a Agricultura Familiar, vez que muito ainda se tem para avançar na qualidade de vida de quem vive na área rural.

Inicialmente, 24 países, dos quais 19 já foram listados por seus grupos regionais, farão parte das atividades, que serão conduzidas a partir de decisões tomadas pelo Comitê Diretor da Década, formado por três organizações globais de agricultores familiares - La Via Campesina, Fórum Rural Mundial e Organização Mundial dos Agricultores - e cinco organizações regionais - Coprofam, Roppa, AFA, Pion e ECVC.³⁰

Também durante a Conferência, foi aprovado um Plano de Ação Global da Década, elaborado a partir de uma consulta pública em sete idiomas, realizada por meio da Plataforma da FAO de Conhecimento da Agricultura Familiar.

Entre os objetivos da Década, o principal é promover a elaboração e implementação de marcos normativos e políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Para isso, cada país deve elaborar seu Plano Nacional, com base em suas necessidades e demandas. A partir disso, a FAO e o FIDA terão melhor conhecimento do que cada país necessita para auxiliar na

29 AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 56, n. 1, jan/mar 2018, Piracicaba-SP, p. 123-142. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560108>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

30 SILVA, 2019.

implementação de marcos normativos e políticas públicas.³¹

Três frentes serão usadas para a implementação e o fortalecimento dos programas de proteção social:

- 1- construir a resiliência das comunidades rurais em áreas de conflito;
- 2- promover a adaptação dos agricultores familiares aos impactos das mudanças do clima; e
- 3- mitigar os impactos da desaceleração econômica por meio de redes de segurança social e políticas públicas, como os programas de alimentação escolar baseados em compras locais de alimentos da agricultura familiar.³²

Percebe-se, assim, a importância de políticas públicas que buscam incentivar o consumo de produtos provenientes da agricultura familiar e, portanto, mais sustentáveis e saudáveis, está alinhada ao contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou apresentar o cenário que envolve a Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar (2019-2028) no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em cotejo com os diversos enfoques dados à noção de desenvolvimento e à agricultura familiar.

Em relação à problemática envolvendo o desenvolvimento, percebe-se que, com os debates travados no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente a edição da Carta das Nações Unidas, inaugura-se uma fase de fundamental importância no que diz respeito ao desenvolvimento.

Paulatinamente, evidencia-se a necessidade de alteração nas formas de mensuração de desenvolvimento, enfatizando-se a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento e o caráter multidimensional deste.

Reforça-se, sobretudo, a necessidade de busca por novos paradigmas de desenvolvimento, nos quais as condições sociais passem a ser consideradas como ponto de partida dos esforços em prol de sua concretização, além de condição necessária de liberdade ao ser humano.

31 SILVA, 2019.

32 Idem.

Essa perspectiva mais abrangente da noção de desenvolvimento naturalmente se reflete na importância da agricultura familiar tanto no cenário global quanto local.

Nessa linha, analisaram-se os vários modos de produção e trabalho rural, bem como a diversidade social presente nesse meio, destacando-se que, partir da década de 90, no Brasil, a agricultura familiar passou a se fortalecer e ser reconhecida, referindo-se a ela não só como aquela caracterizada como camponesa, mas também voltada a vínculos mercantis, próprios do sistema capitalista e, deste modo, tornando o agricultor familiar mais integrado e dependente no contexto da sociedade.

Evidenciou-se, portanto, a importância da agricultura familiar pelo seu papel na sociedade e na consolidação do desenvolvimento sustentável, notadamente no que diz respeito à segurança alimentar, criação de mercados, geração de emprego, renda, além de qualidade de vida àqueles que optaram por viver no espaço rural.

Por outro lado, e paradoxalmente, revelam-se altos índices de miséria na área rural, o que demanda o fortalecimento de políticas públicas de desenvolvimento para o campo.

Nesse contexto, destacou-se, em 2015, a adoção do documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, trazendo um plano de ações para se promover o desenvolvimento sustentável a partir de 17 Objetivos que, de forma integrada e equilibrada, trazem as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

A fim de dialogar com o tema proposto neste estudo, enfatizou-se conteúdo do Objetivo 2 - “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” - e a meta 2.3, que dá especial destaque à agricultura familiar.

Por fim, abordou-se a importância da aprovação da Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar 2019-2028, na Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 2017, em meio ao processo de reconhecimento global da importância dos agricultores familiares para o desenvolvimento sustentável, no contexto da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Conclui-se, portanto, que a Década das Nações Unidas para Agricultura Familiar será fundamental para promover e implementar marcos normativos e políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão*. São Paulo: Anpocs, Unicamp, Hucitec, 1992. "Uma nova extensão para a agricultura familiar". In: Seminário Nacional De Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, DF, Anais, 1997, (Texto para discussão).

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. *Análise diagnóstica da inserção do PRONAF na política agrícola* (Relatório Final). Convênio PEA/FIPE, 1998.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v. 56, n. 1, jan/mar 2018, Piracicaba-SP, p. 123-142. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560108>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BAIARDI, Amílcar; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, supl. 1, Brasília. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600003>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CHAYANOV, Alexander. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *AGENDA 2030 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Metas Brasileiras*. IPEA, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2019.

LAMARCHE, Hugues (coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. v.1: Uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas 22 fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas.)

NIEDERLE, Paulo André; SCHNEIDER, Sérgio. A pluriatividade na agricultura familiar: estratégia diferencial de distintos estilos de agricultura. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. In: *Revista da FAE*, Curitiba, v.5, n.2, p. 37-48, maio/ago. 2002. Disponível em: <<https://www.revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Agenda 2030: ONU, 2019. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

PLOEG, Jan Douwe Van der. Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. Tradução de Regina Beatriz Vargas. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 114-140.

SACHS, Ignacy. *Em busca de novas estratégias de desenvolvimento*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 9, n. 25, 1995, p. 29-63.

_____. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAVOLDI, Andréia; CUNHA, Luiz Alexandre. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, Pronaf e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970. In.: *Revista Geografar*, Curitiba, v. 5, n. 1 p. 25-45, jan./jun./2010. Disponível em: <www.ser.ufpr.br/geografar>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura e pluriatividade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 18, n. 51, São Paulo, fev/2003, p. 99-192. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100008>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SILVA, José Graziano da. Agricultura familiar e sustentabilidade. *Revista Valor Econômico*, jun./2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniao/6306135/agricultura-familiar-e-sustentabilidade>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.



O DIREITO AO ABORTO LEGAL NA AMÉRICA LATINA

Larissa Ribeiro Tomazoni¹

1. INTRODUÇÃO

O acesso das mulheres ao aborto sob certas circunstâncias está ganhando reconhecimento como um direito humano, na medida em que se expressa como o direito de ser protegida de abortos perigosos, o que se entende como um aspecto do direito das mulheres à saúde e à vida.² Nos últimos anos, houve reformas que liberalizaram, ainda que em distintos graus e na maioria dos casos de maneira limitada, as regulações sobre aborto na Colômbia, Cidade do México, Brasil e Uruguai. No Brasil, em 2004, o Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (ANIS) apresentou ao Supremo Tribunal Federal a ADPF 54, que conduziu à legalização do aborto em casos de anencefalia em 2012.

Na Colômbia, em maio de 2006, a Corte, por meio da sentença C-355, concluiu que a norma que penalizava o aborto em qualquer circunstância impunha

1 Mestra em Direito pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER. Especialista em gênero e sexualidade. Bacharel em Direito. Advogada.

2 SIEGEL, Reva. *La dignidad y el debate del aborto*. Disponível em: < www.law.yale.edu > Acesso em: 13 jan. 2017.

às mulheres uma carga desproporcional, que implicava um desconhecimento de direitos fundamentais reconhecidos na Constituição e em tratados internacionais sobre direitos humanos.³ Referida ação de inconstitucionalidade levou à liberalização do aborto em casos de violação, risco de vida ou saúde da mulher e malformações fetais severas. Ao incorporar uma perspectiva de gênero, a Corte dá sentido aos direitos humanos em geral e, particularmente, ao direito da mulher grávida à sua dignidade humana.⁴ Em 2007, a Assembleia Legislativa da Cidade do México aprovou uma reforma que refletiu a demanda e o enquadramento desenvolvido por organizações feministas e que buscava em certa medida legalizar o aborto, a referida lei foi levada à Suprema Corte de Justiça da Nação em 2008, na qual teve a sua constitucionalidade contestada.⁵

O objetivo deste artigo é demonstrar o problema do aborto na América Latina. Para tanto, serão apresentados dados da prática do aborto nos países do continente. A partir dos dados disponibilizados pela Organização Mundial da Saúde no site *Global Abortion Policies Database*, buscar-se-á demonstrar qual é o perfil das leis penais do continente Latino-Americano no que diz respeito a possibilidades e limitações para a realização da interrupção voluntária da gestação.

2. O ABORTAMENTO INSEGURO NA AMÉRICA LATINA

O primeiro antropólogo a estudar de forma sistemática a prática do aborto foi George Devereux na década de 1950, que afirmou o caráter provavelmente universal dessa prática, que é, geralmente, objeto de reprovação. As reações vão da desaprovação chocada à violenta indignação. Não se trata de uma reação exclusivamente masculina, pois, muitas vezes, as mulheres também manifestam o mesmo “horror” à evocação desse ato.⁶

Aborto, na definição jurídica, é a interrupção da gestação provocada pela gestante ou realizada por terceiro que resulte na morte do concepto. O abortamento é o procedimento técnico de interrupção da gestação antes de 20

3 VÉLEZ, A. C. G.; MONSALVE, V. B. Estudo de caso da Colômbia: Normas sobre aborto para fazer avançar a agenda do Programa de Ação do Cairo. In: *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v.1, n.1, 2004, p. 199.

4 VÉLEZ; MONSALVE, loc. cit.

5 RUIBAL, A. M. Feminismo frente a fundamentalismos religiosos: mobilização e contramobilização em torno dos direitos reprodutivos na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.14, p.111-138, 2014, p. 112.

6 BOLTANSKI, L. As dimensões antropológicas do aborto. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.7, p. 205-245, Jan./Abr, 2012, p. 213.

a 22 semanas ou com peso fetal inferior a 500g. É precoce quando ocorre até 12 semanas e tardio entre 13 a 22 semanas de gestação. Aborto, nessa definição, é o produto do abortamento.⁷ Há uma abundância de fontes sobre o aborto, mas “para cada estudo baseado em evidências de pesquisas empíricas, há cinco sem evidências”.⁸ Os estudos com evidências são quase todos relativos à saúde pública. Os resultados confiáveis das pesquisas comprovam que a ilegalidade do aborto pouco coíbe a prática e traz consequências negativas para as mulheres, perpetua a desigualdade social e impõe riscos às mulheres pobres, que não têm acesso aos recursos médicos para o abortamento seguro.⁹

A cada ano são realizados 22 milhões de abortamentos inseguros em todo mundo, e 98% ocorrem em países em desenvolvimento. A taxa de abortamentos inseguros aumentou de 20 milhões em 2003 para 22 milhões em 2008. O abortamento, se realizado em ambiente apropriado e com técnica adequada por profissionais de saúde, tem riscos muito pequenos se comparado com outros procedimentos, comumente denominados de “aborto inseguro” ou “abortamento inseguro” para referir-se a esse tipo de prática.¹⁰ “Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), um abortamento inseguro é um procedimento para finalizar uma gravidez não desejada, realizado por indivíduos sem as habilidades necessárias e/ou em ambiente abaixo dos padrões médicos exigidos”.¹¹ Estima-se que a cada ano 208 milhões de mulheres ficam grávidas, 41% (ou 85 milhões) dessas gestações não são desejadas.¹²

7 VENTURA, M. *Direitos Reprodutivos no Brasil*. UNFPA: Brasília, 2009, p. 144-145.

8 BRASIL. *Aborto e saúde pública no Brasil: 20 anos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, p. 13.

9 *Ibid.*, p. 13-14.

10 VENTURA, *op. cit.*, p. 145.

11 Organização Mundial da Saúde. *Abortamento seguro: orientação técnica e de políticas para sistemas de saúde*. 2. ed. OMS: 2013, p. 17-19.

12 *Ibid.*, p. 19. “Nesse sentido, as recomendações no âmbito dos direitos humanos e da saúde são no sentido de que a prevenção e o cuidado da gravidez indesejada devem merecer alta prioridade por parte dos profissionais e dos sistemas de saúde, e que devem ser adotadas medidas que: a. tornem os métodos contraceptivos amplamente conhecidos, disponíveis e acessíveis às mulheres adultas, adolescentes e jovens; b. forneçam o acesso à informação confiável e à orientação solidária, sobre os riscos dos procedimentos inadequados para a realização do aborto, e as possibilidades legais e os locais para realizá-lo; c. garantam a educação para o exercício da sexualidade para meninos e meninas, estimulando o respeito entre os parceiros e parceiras, e a prática sexual segura e responsável. Nos países que a educação sexual vem sendo aplicada, verifica-se que o início da prática sexual é postergado e/ou que seu exercício se dá de forma mais segura; Além das medidas preventivas, outras devem ser adotadas para a atenção às mulheres em situação de gravidez indesejada, dentre elas: a. a reforma da lei penal, sempre que possível, no sentido de excluir medidas punitivas impostas à prática do aborto, quando consentido pela mulher e praticado por instituição e/ou profissional de saúde com qualificação para a intervenção; b. a

As consequências de um abortamento inseguro sobre a saúde dependem do local onde é realizado, da capacidade do profissional que o realiza, do método empregado e da idade gestacional da gravidez. Os procedimentos do abortamento inseguro podem implicar na inserção de objetos, substâncias químicas, preparados caseiros ou ainda mediante a aplicação de forças externas, “em alguns contextos, os profissionais tradicionais espancam fortemente a socos a parte inferior do abdômen da mulher para interromper a gravidez, o que pode causar a ruptura do útero e a morte da mulher”.¹³

Uma em cada quatro mulheres submetidas ao abortamento inseguro irá desenvolver sequelas temporais ou permanentes que necessitarão de acompanhamento médico. Aproximadamente 20% a 30% dos abortamentos inseguros provocam infecções do trato reprodutivo, e entre 20% e 40% acabam com uma infecção do trato genital superior. Nem todas as mulheres que recorrem ao abortamento inseguro procuram atendimento médico posterior em um hospital “pela dificuldade de reconhecer possíveis complicações, por carecer dos meios econômicos necessários ou por temer o abuso, o maltrato ou uma represália legal”.¹⁴

3. OS MARCOS NORMATIVOS SOBRE ABORTO NA AMÉRICA LATINA

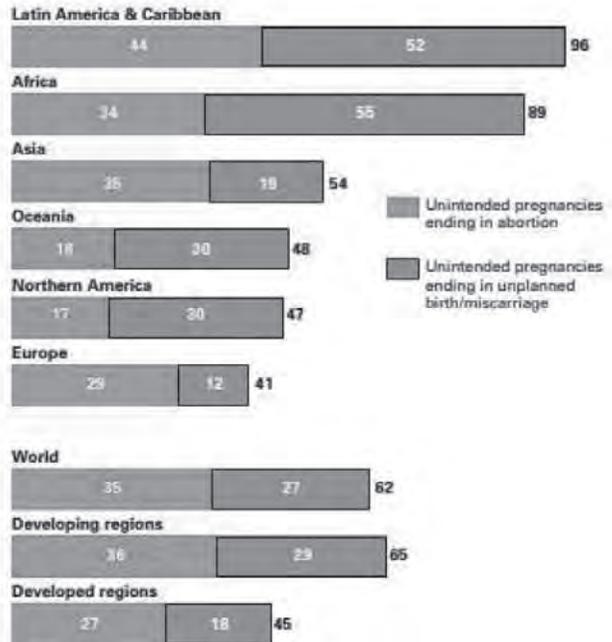
A pesquisa realizada pelo *GuttmacherInstitute* demonstra, no gráfico a seguir, que as taxas estimadas de gravidez indesejada são mais altas na América Latina, e Caribe e na África. Na América Latina 44 de 1000 gravidezes indesejadas terminam em aborto e 62 de 1000 gravidezes indesejadas terminam em nascimento não planejado ou aborto espontâneo.

garantia à assistência às mulheres quando das complicações decorrentes do aborto, mesmo nas situações que a lei proíbe sua realização, que preserve a confidencialidade, respeite a autonomia da mulher, e forneça orientação adequada e oportuna sobre os métodos contraceptivos regulares e de emergência, para a prevenção da repetição do aborto e das consequências danosas à sua saúde.” In: VENTURA, 2009, p. 146-147.

13 OMS, 2013, p. 19-20.

14 *Ibid.*, p. 20.

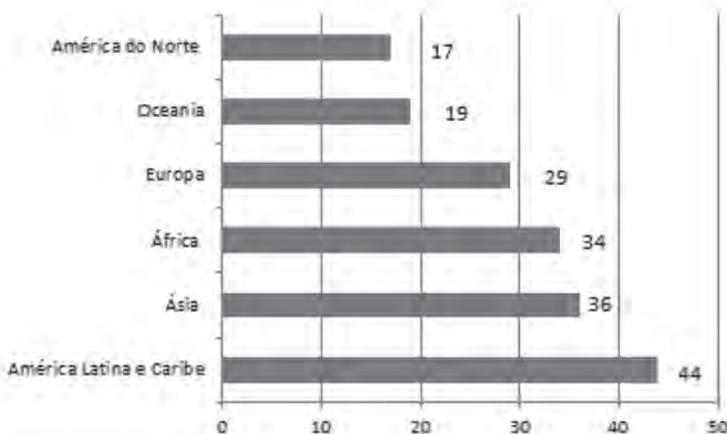
Gráfico 1 - Número de gravidezes indesejadas por 1.000 mulheres entre 15 e 44 anos (2010-2014).



Fonte:
GutmacherInstitute.

A maior taxa mundial encontra-se na América Latina, com 44 abortos para cada 1000 mulheres, e a menor na América do Norte, com 17 abortos para cada 1000 mulheres, conforme demonstra o gráfico 2, realizado com dados do *Gutmacher Institute*.

Gráfico 2 - Taxa de aborto por região do mundo.



Fonte: *GutmacherInstitute.*

Ocorrem aproximadamente um milhão de abortos por ano no Brasil, e somente 15% podem ser atribuídos a causas espontâneas, resultando, nos últimos cinco anos, em 1,2 milhão de internações por complicações de abortos ilegais, índice registrado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).¹⁵ Estima-se que em 2003 foram realizados 3,9 milhões de abortos inseguros na América Latina e Caribe,¹⁶ no continente há aproximadamente 182 milhões de gestações por ano, das quais 36% não são planejadas, quatro milhões de abortos e 21% de mortes maternas.¹⁷

Quadro 1 - Aborto por questões de saúde mental, saúde física, proteção à saúde da mulher e proteção à vida da mulher nos países da América Latina.

PAÍSES	SAÚDE MENTAL OU FÍSICA	SAÚDE FÍSICA	VIDA
Argentina	sim	sim	sim
Bolívia	sim	sim	sim
Brasil	não	não	sim
Chile	não	não	sim
Cidade do México	sim	sim	
Colômbia	sim	sim	sim
Costa Rica	não	sim	sim
Cuba			sim
Equador	sim	sim	sim
El Salvador	não	não	não
Guatemala	não	não	sim
Haiti	não	não	não
Honduras	não	não	
Nicarágua	não	não	não
Panamá	não	não	sim

15 SANDI, S. F.; BRAZ, M. As mulheres brasileiras e o aborto: uma abordagem bioética na saúde pública. *Revista Bioética*, Brasília, v.18, n. 1, p. 131-153, 2010, p. 134-135.

16 FREITAS, Angela. *Aborto: guia para profissionais de comunicação*. Recife: Grupo Curumim, 2011, p. 26.

17 MORAIS, L. R. A legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde de mulher. *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 50-58, maio 2008, p. 56.

Paraguai	não	não	sim
Peru	não	sim	sim
República Dominicana	não	não	não
Uruguai	sim	sim	sim
Venezuela	não	não	sim

Fonte: Global Abortion Policies Database.

O quadro 1 demonstra a possibilidade e/ou impedimento para a realização do aborto, em casos de risco à saúde mental ou física, bem como nos casos de proteção à saúde e à vida da mulher nos países da América Latina. Apenas Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Cidade do México e Uruguai permitem a realização do aborto nos três casos. A República Dominicana, El Salvador, Haiti e Nicarágua proíbem nos três casos. No caso de Cuba e Honduras não há especificação¹⁸ para os casos de saúde física e mental e risco à vida e à saúde. Dos vinte países analisados,¹⁹ quinze permitem o aborto para salvar a vida da gestante. Todos os países, com exceção da Argentina, República Dominicana e Haiti penalizam os casos de aborto não consensual ou causado por negligência.

Quadro 2 - Aborto nos casos de estupro, incesto e deficiência intelectual ou cognitiva das mulheres nos países da América Latina.

PAÍSES	ESTUPRO	INCESTO	DEFICIÊNCIA INTELLECTUAL OU COGNITIVA DAS MULHERES
Argentina	sim	não	não
Bolívia	sim	sim	
Brasil	sim	não	não
Chile	sim	não	não
Cidade do México	sim		

18 Segundo a fonte da OMS: Não especificado - Quando não há referência explícita a uma questão coberta no questionário no (s) documento (s) relevante (s), isto é anotado e nenhuma interpretação foi feita. Fonte: Global Abortion Policies Database - <<http://srhr.org/abortion>>.

19 Foram escolhidos os vinte países que integram a América Latina. Os dados apresentados são provenientes do Global Abortion Policies Database da Organização Mundial da Saúde e foram coletados do site <<http://srhr.org/abortion-policies/>>.

Colômbia	sim	sim	não
Costa Rica	não	não	não
Cuba	sim		
Equador	sim	não	não
El Salvador	não	não	não
Guatemala	não	não	não
Haiti	não	não	não
Honduras			não
Nicarágua	não	não	não
Panamá	sim	não	não
Paraguai	não	não	não
Peru	não	não	não
República Dominicana	não	não	não
Uruguai	sim	não	não
Venezuela	não	não	não

Fonte: Global Abortion Policies Database.

O aborto em caso de violência sexual ou incesto não é permitido na Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela. Apenas Bolívia e Chile permitem o aborto em caso de incesto, conforme demonstra o quadro 2. Nenhum dos países analisados permite o aborto em casos de deficiência intelectual ou cognitiva das mulheres. Para os casos de aborto decorrente de estupro na Bolívia e no Panamá é necessária autorização judicial, por outro lado na Argentina, Bolívia, Colômbia e Uruguai exige-se relatório policial; não há especificação para os demais países. No Brasil, a vítima de estupro não precisa apresentar o boletim de ocorrência para realizar o aborto legal.²⁰

20 “Com o advento da Lei nº 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório pelo SUS a pessoas em situação de violência sexual, restou determinado que os hospitais devem oferecer às vítimas atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, além de encaminhar aos serviços de referência a gestante que manifeste o desejo de interromper a gravidez decorrente do estupro, sem que haja necessidade de lavratura de boletim de ocorrência, reiterando assim os direitos das mulheres a ter um atendimento de qualidade e humanizado. Essa lei trouxe um grande avanço ao considerar como violência sexual “qualquer forma de atividade sexual não consentida” para fins de atendimento e tratamento.” In: Ministério Público do Rio Grande do Sul. Violência Sexual e o direito à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br>>. Acesso em: 10 de ago. 2019.

Quadro 3 - Aborto nos casos de comprometimento fetal nos países da América Latina.

PAÍSES	COMPROMETIMENTO FETAL
Argentina	não
Bolívia	sim
Brasil	
Chile	não
Cidade do México	sim
Colômbia	sim
Costa Rica	não
Cuba	sim
Equador	não
El Salvador	não
Guatemala	não
Haiti	não
Honduras	
Nicarágua	não
Panamá	sim
Paraguai	não
Peru	não
República Dominicana	não
Uruguai	sim
Venezuela	não

Fonte: Global Abortion Policies Database.

Conforme demonstra o quadro 3, para os casos de aborto por comprometimento fetal, apenas Bolívia, Colômbia, Cuba, Cidade do México, Panamá e Uruguai autorizam o procedimento, nos outros quatorze países analisados a prática é proibida. Sobre os requisitos adicionais para acessar o aborto seguro, Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, Guatemala, Cidade do México, Panamá, Peru e Uruguai exigem a autorização de profissionais de saúde para a realização do procedimento. No Brasil, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54 autorizou a antecipação terapêutica do parto para os casos de anencefalia. Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5581, que

trata da possibilidade de antecipação do parto para as mulheres infectadas pelo zika vírus. Na América Latina o limite gestacional para os casos permitidos varia entre 20 a 22 semanas. A Bolívia fixa a limitação temporal em 22 semanas em todos os casos permitidos, bem como Cuba para os casos de risco à saúde e Venezuela para o caso de risco à vida da mulher. O Peru é o único país que fixa menos de 22 semanas para os casos de risco à saúde. O aborto por razões econômicas e sociais só é permitido em Cuba, Equador e Uruguai.

No Uruguai a interrupção voluntária da gestação pode ser realizada desde 2012 com o advento da Lei 18.987. O aborto é legalizado em todos os casos até a 12^a semana de gestação, em caso de estupro até a 14^a semana e a qualquer momento em caso de má-formação fetal ou risco para a vida da gestante. Apesar de a lei consistir em um avanço para os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres uruguaias, a versão aprovada pelo Parlamento enfrentou e enfrenta inúmeras críticas por parte de organizações e coletivos feministas. A modificação no projeto foi necessária para que ele fosse aprovado, essas alterações são alvo da maior parte das críticas, pois impõem diversas restrições de acesso aos serviços de aborto. Na lei, prevalece uma racionalidade de saúde pública, e esta não pode ser interpretada como um reconhecimento completo dos direitos das mulheres, pois guarda em si uma abordagem protecionista.²¹

Outro ponto criticado é a retórica a favor dos valores da maternidade e da vida, explícita já no parágrafo introdutório, o que aparenta colocar estes princípios como superiores ao da livre escolha da mulher. Além disso, mesmo em caso de estupro, a mulher só pode abortar até a 14^a semana de gestação, a partir desse momento a gestação prossegue criminosa:

Uma das questões mais importantes levantadas pelas feministas é de que o aborto continua sendo um crime, previsto no Código Penal, no país. Ou seja, a não ser que a mulher passe por todas as etapas e obedeça a todos os prazos estabelecidos em lei, ela ainda pode ser processada pelo crime de aborto. Inclusive, três mulheres uruguaias foram processadas e duas delas foram presas, em 2015, por este crime.²²

A crítica é que a lei estaria tratando a mulher como se não fosse capaz de tomar a decisão sozinha, fazendo-a passar por um grupo de profissionais de

21 DA SILVA, L. E. *Eu aborto, tu abortas: todos calamos? O caso da despenalização do aborto no Uruguai*. 2017. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 77-78.

22 Ibid., p. 78.

diferentes formações e, somente após discutir o seu caso é que a mulher consegue ou não realizar a interrupção voluntária da gestação. Além da possibilidade dos profissionais tentarem influenciar a decisão final da mulher, essa etapa constitui mais um obstáculo, pois se a mulher, por algum motivo, não conseguir agendar as consultas a tempo, pode ultrapassar o prazo das 12 semanas e perder a oportunidade de realizar um aborto legal.²³ Por todas essas dificuldades, acredita-se que o número de abortos clandestinos e ilegais realizados no país ainda é muito alto. “O Estado uruguaio manteve o controle sobre suas cidadãs, ao não legalizar o aborto, mas sim estabelecer condições estritas nas quais o aborto pode ser realizado”.²⁴

Em 2018 a Argentina recebeu atenção mundial diante da possibilidade da descriminalização do aborto pelo Parlamento. O projeto de legalização do aborto até a 14ª semana havia sido aprovado na Câmara dos Deputados em junho, mas foi rejeitado no Senado argentino por 38 votos a 31 em agosto. A interrupção da gestação continua a ser punida com até quatro anos de prisão, apesar dos altos índices de abortamentos no país.²⁵

No Brasil, em março de 2017 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 442, na qual se alega que os artigos 124 e 126 do Código Penal de 1940 não foram recepcionados pela Constituição de 1988 porque violam os preceitos fundamentais da cidadania, da não-discriminação, da inviolabilidade da vida, da liberdade, da saúde, do planejamento familiar e da proibição de tortura e tratamento cruel, desumano e degradante.²⁶

Na inicial, argumenta que a solução da questão do aborto deve ser jurídica. Deve-se ter em mente o “Direito como integridade”, que segundo Ronald Dworkin, deve ser tanto vertical quanto horizontal, e é a partir do Direito como integridade que se deve entender a linha de continuidade entre as decisões do Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* 84.025/RJ, Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54

23 “Semelhantes procedimentos e regras podem ser encontrados em outros países, mesmo nos considerados mais liberais. Bélgica, Alemanha, Islândia e Itália são alguns exemplos em que um ou mais médicos avaliam o caso da mulher, entregando-a uma permissão escrita para realização do aborto e/ou orientam-na acerca dos riscos e alternativas ao aborto e ela, após alguns dias, é convidada a reavaliar ou reiterar sua decisão”. DA SILVA, 2017, p. 78.

24 *Ibid.*, p. 79.

25 CENTENERA, Mar; MOLINA, Federico Rivas. Senado da Argentina diz ‘não’ à legalização do aborto e país fica com lei de 1921. Disponível em: <<https://www.brasil.elpais.com>> Acesso em: 10 ago. 2019.

26 STF- ADPF442/DF - Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em:<www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 ago. 2019.

e *Habeas Corpus* 124.306/RJ, os quais estabeleceram permissão para o enfrentamento da questão constitucional do aborto.²⁷

Enfrentar tal questão significa questionar a “razoabilidade constitucional do poder coercitivo do Estado para coibir o aborto”, em um contexto de descriminalização, nenhuma mulher será obrigada a realizá-lo contra sua vontade. Porém, hoje, o Estado brasileiro torna a gravidez um dever, uma imposição que muitas vezes traz graves consequências ao projeto de vida delas.²⁸

A cada minuto uma mulher realiza aborto no Brasil e a desigualdade racial e de classe torna o aborto um elemento mais comum na vida de mulheres que vivenciam maior vulnerabilidade social. E sobre as questões prisionais:

Do total de mulheres brasileiras que fizeram aborto, hoje, estima-se que 3.019.797 delas tenham filhos; isso significa que, no atual marco de criminalização, essas seriam famílias cujas mães ou já deveriam ter estado presas, ou estariam, neste momento, presas pelo crime de aborto. O já falido sistema prisional brasileiro²⁹ seria quadruplicado, e as mulheres seriam a principal população carcerária. Mas não seriam quaisquer mulheres nos presídios: é principalmente para as mulheres negras e indígenas, pobres e menos escolarizadas que os efeitos punitivos do aborto resultariam em prisão. A seletividade do sistema prisional brasileiro ganharia uma face assustadoramente feminina, pobre, negra e indígena.³⁰

A criminalização do aborto, e a consequente imposição da gravidez compulsória, afronta a dignidade humana, cidadania e o princípio da não discriminação, pois, viola de forma desproporcional mulheres negras, indígenas, pobres e de baixa escolaridade que não tem acesso a métodos de planejamento familiar e abortamento seguro. São as mesmas mulheres as diretamente submetidas à ação punitiva do Estado e da seletividade do sistema penal.³¹

27 STF-ADPF442/DF.

28 Idem.

29 Nesse sentido ver: TOMAZONI, Larissa Ribeiro. Mulheres estrangeiras encarceradas. In: ARGÜELLO, Katie Silene Cáceres; SÁ, Priscilla Placha; ROMFELD, Victor Sugamoto; SIMÕES, Heloisa Vieira. (Org.). *Criminologias: feminismos, mídia e protestos sociais*. 1ª ed. Curitiba: EVG - Editora Virtual Gratuita, 2018, v. 1, p. 233-254.

30 STF-ADPF442/DF, op. cit.

31 STF- HC143641/SP - Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 20-02-2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Em agosto de 2018 foram realizadas audiências públicas para a exposição e debate da descriminalização do aborto. Dada a fase inicial do processo, ainda não há data para julgamento. Diante da atual conjuntura política do país, debater o aborto no Supremo Tribunal Federal tornou-se temerário, por conta da possibilidade de *backlash* e retrocesso nos direitos já conquistados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à legislação sobre aborto na América Latina, demonstrou-se que se tratam de marcos legais bastante restritivos. Os códigos penais de alguns países do continente não autorizam a realização do aborto em nenhuma circunstância, nem mesmo em caso de estupro, é o caso da Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haiti e Venezuela.

Há pontos interessantes na legislação de alguns países que merecem ser mencionados, pois causam estranhamento quando lidos a partir de uma perspectiva feminista e de garantia dos direitos fundamentais. O artigo 120 do Código Penal do Peru regula o aborto sentimental e eugênico, e dispõe que o aborto será punido com pena privativa de liberdade não superior a três anos para os casos em que a gestação decorrer de violação sexual ou inseminação artificial não consentida desde que tenha ocorrido fora do matrimônio, ou seja, uma leitura positivista desse dispositivo nos leva a crer que gestações decorrentes do chamado “estupro marital” não estariam contempladas pelas hipóteses que autorizam o aborto no Peru. Tal afirmação, contudo, demandaria uma investigação jurisprudencial nos Tribunais Peruanos, o que não foi objeto de estudo na presente pesquisa.

Está presente no Código Penal da Venezuela o chamado *aborto honoris causa*, que é a prática do aborto para resguardar honra própria, da esposa, mãe, de descendentes, da irmã ou da filha adotiva, nesse código, o referido dispositivo é uma atenuante penal. No caso do Código Penal da Bolívia este dispositivo é mais enxuto, estabelecendo apenas que constitui *aborto honoris causa* quando o delito for cometido para salvar a honra da mulher, seja por ela mesma ou por terceiro.

Reitera-se, em regra, na América Latina, a legislação que regula o aborto é bastante “restritiva e, tal restrição” impõe um ônus desproporcional às mulheres. Na Bolívia, entretanto, pode-se afirmar, inicialmente, que a legislação tentou equilibrar, em certa medida, as relações no que diz respeito à reprodução. Ao mesmo tempo em que estabelece penalidades para o aborto no artigo 263 e seguintes do Código Penal, estabelece também o tipo penal do abandono de mulher grávida, no artigo 250 do mesmo diploma legal. O artigo dispõe que aquele que engravidar uma mulher e abandoná-la, sem prestar a assistência necessária,

será punido com pena de prisão de seis meses a três anos, e ainda, se como resultado do abandono a mulher cometer o crime de aborto, infanticídio ou abandono de recém-nascido, a pena para quem abandonou será de um a cinco anos.

Em janeiro de 2019 foi proferida na Bolívia a primeira sentença condenatória por abandono de mulher gestante, e depois de um processo que durou quatro anos, o autor do abandono foi sentenciado a dois anos de privação de liberdade.³²

Na América Latina, encontra-se um dos marcos regulatórios do aborto mais restritivos do mundo, isso quando analisados em um contexto de países democráticos. Dos vinte países analisados, nove não permitem a prática do aborto em nenhuma circunstância, é o caso da Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela.³³

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Aborto e saúde pública no Brasil: 20 anos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BOLTANSKI, L. As dimensões antropológicas do aborto. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.7, p. 205-245, Jan./Abr, 2012.

CENTENERA, M; MOLINA, F.R. Senado da Argentina diz 'não' à legalização do aborto e país fica com lei de 1921. Disponível em: <<https://www.brasil.elpais.com>> Acesso em: 20 ago. 2019.

DA SILVA, L. E. *Eu aborto, tu abortas: todos calamos? O caso da despenalização do aborto no Uruguai*. 2017. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FREITAS, A. *Aborto: guia para profissionais de comunicação*. Recife: Grupo Curumim, 2011.

Ministério Público do Rio Grande do Sul. Violência Sexual e o direito à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MORAIS, L. R. A legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde de mulher. *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*. Brasília, v.6, n.1, p. 50-58, maio 2008.

32 Sentencian a hombre que abandonó a mujer embarazada. Disponível em: <<http://www.redbolivision.tv.bo/>> Acesso em: 10 de ago. 2019.

33 Fonte: Global Abortion Policies Database.

OMS. *Abortamento seguro*: orientação técnica e de políticas para sistemas de saúde. 2ª ed. OMS: 2013.

RUIBAL, A. M. Feminismo frente a fundamentalismos religiosos: mobilização e contramobilização em torno dos direitos reprodutivos na América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n.14, 2014, p. 111-138.

SANDI, S. F.; BRAZ, M. As mulheres brasileiras e o aborto: uma abordagem bioética na saúde pública. *Revista Bioética*, Brasília, v.18, n. 1, 2010, p. 131-153. Sentencian a hombre que abandonó a mujer embarazada. Disponível em: <<http://www.redbolivision.tv.bo/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SIEGEL, Reva. La dignidad y el debate del aborto. Disponível em: <www.law.yale.edu>. Acesso em: 20 ago. 2019.

STF- ADPF442/DF - Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 ago. 2019.

STF- HC143641/SP - Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 20-02-2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

TOMAZONI, Larissa Ribeiro. Mulheres estrangeiras encarceradas. In: ARGÜELLO, Katie Silene Cáceres; SÁ, Priscilla Placha; ROMFELD, Victor Sugamoto; SIMÕES, Heloisa Vieira. (Org.). *Criminologias: feminismos, mídia e protestos sociais*. 1ª ed. Curitiba: EVG - Editora Virtual Gratuita, 2018, v.1.

VÉLEZ, A. C.G.; MONSALVE, V. B. Estudo de caso da Colômbia: Normas sobre aborto para fazer avançar a agenda do Programa de Ação do Cairo. In: *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v.1, n.1, 2004.

VENTURA, M. *Direitos Reprodutivos no Brasil*. UNFPA: Brasília, 2009.



UMA REFLEXÃO SOBRE O *BULLYING* NOS DIAS ATUAIS, DO AMBIENTE ESCOLAR À SEGURANÇA PÚBLICA

Marília Urban¹

Victor Hugo Baluta²

1. INTRODUÇÃO

A família, sendo a base da sociedade, tem papel fundamental no desenvolvimento do ser humano, para que ele se torne um indivíduo pleno e saudável.

Os pais são modelos dos filhos por meio de exemplos positivos, transmitindo formas de comportamento que ensejem integridade, honradez e moral.

Compete à família a formação do caráter do indivíduo, bem como a respectiva educação, ficando esta missão também ao encargo do Estado.

1 Marília Urban, advogada, inscrita na OAB/PR n.º 9.059, Membro da Comissão do Pacto Global da OAB/PR.

2 Victor Hugo Baluta, advogado, inscrito na OAB/PR n.º 74.610, Membro da Comissão do Pacto Global da OAB/PR.

Assim, entende-se que escola e família possuem relevantes deveres na formação pessoal e profissional do educando, visando promover o necessário desenvolvimento do ser humano digno e útil à sociedade.

O direito à educação, direito fundamental do ser humano, está chancelado por normas nacionais e internacionais. Vários organismos preveem o direito à educação, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como a Convenção sobre os Direitos das Crianças. O direito à educação está assegurado na Constituição Brasileira de 1988.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) é a legislação que regulamenta o sistema educacional (público ou privado) brasileiro, da educação básica ao ensino superior.

Da Educação

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extraescolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

No processo educativo em estabelecimentos de ensino os conhecimentos e habilidades são transferidos para as crianças, jovens e adultos sempre com o objetivo de desenvolver o raciocínio dos alunos, ensinar a pensar sobre diferentes problemas, auxiliar no crescimento intelectual e na formação de cidadãos capazes de gerar transformações positivas na sociedade.

A Educação é um processo de desenvolvimento integral de todas as potencialidades do indivíduo. Requer atuação conjunta de todos os sujeitos envolvidos no ato de educar (pais, professores, governos e comunidade) e pressupõe um olhar sistêmico para o processo de aprendizagem, de maneira a propiciar a autotransformação do ser.

Para bem educar é necessário amar, ouvir, respeitar e acolher as diferenças. Juntamente ao comprometimento e responsabilidade por parte de quem educa e pelo educando. Esses aspectos permitirão que o educando possa superar suas dificuldades e a educação possa se constituir em um ponte capaz de gerar a verdadeira liberdade.

A educação é também um processo cultural, é formar opinião, é desejo e vontade de aprender. Quando, consegue gerar vínculos torna-se um experiência capaz de nutrir. Quando na condição de educadores, nos permitimos perceber e sentir a subjetividade que é inerente à educação e guiar os educandos pelo exemplo positivo de nosso ser e agir coerentes.

Segundo Jean Piaget (1896-1980), psicólogo suíço, um dos mais importantes pesquisadores em educação e pedagogia, o aprendizado por meio de regras permite que a pessoa torne-se capaz de controlar-se no processo de socialização, dominando, sobretudo, suas tendências de agir agressivamente para alcançar seus objetivos.

Obedecer as regras e controlar nossas tendências egoístas e agressivas não é coisa que se possa aprender da noite para o dia; é o resultado final de um longo desenvolvimento que começa com respeito, ordem e disciplina.

À guisa do que acima está preliminarmente delineado, de forma bastante sucinta sobre o que é educação, o comportamento inadequado do indivíduo nos diversos segmentos como: familiar, escolar e comunitário, que envolve a temática “bullying”, deve ser amplamente combatido e erradicado.

2. ASPECTOS GERAIS SOBRE O BULLYNG

Bullying é a prática de atos violentos, intencionais e repetitivos, contra uma pessoa indefesa, que podem causar danos físicos e psicológicos às vítimas.

O termo *bully* é uma palavra de origem inglesa. Esse termo em português possui significado de brigão, valentão ou tirano.

Universalmente,³ o *bullying* é conceituado como sendo um conjunto de comportamentos, intencionais e repetitivos, adotado por um ou mais elementos, sem motivação evidente causando dor e sofrimento, dentro de uma relação desigual de poder, o que possibilita a intimidação.

Segundo Constantini (2004), “é uma ação de transgressão individual ou de grupo, que é exercida de maneira continuada, por parte de um indivíduo ou de um grupo de jovens definidos como intimidadores nos confrontos com uma vítima predestinada”.

O *bullying* é constituído de protagonistas (ou personagens) que se classificam e se distinguem em:

- a) **Autores/agressores** – são os que praticam o bullying, podendo ser de ambos os sexos;
- b) **Alvo/vítima** – são os que sofrem o bullying, geralmente, a vítima costuma ser quem o agressor considera diferente, esquisito ou que foge o padrão estético ou comportamental imposto por um determinado grupo.
- c) **Testemunha/espectador** – são aqueles que testemunham as ações dos agressores contra as vítimas, mas não tomam qualquer atitude em relação a isso.

Os autores de *bullying* humilham e hostilizam suas vítimas, por meio de apelidos constrangedores, gozações, perseguições, calúnias, e difamações ameaças. As agressões são deliberadas e cruéis, com o intuito de ferir o outro e colocá-lo em situação de inferioridade e tensão. Podem ocorrer de diversas formas: verbal, moral, sexual, física, material, psicológica, social e virtual (*cyberbullying*).

O *cyberbullying*⁴ é a forma virtual do Bullying, que ultrapassa o ambiente escolar, colocando a vítima ao ridículo público, sendo decorrente das diversas ferramentas tecnológicas – como internet, celulares, câmeras fotográficas –, da falsa crença no anonimato e na impunidade.

No Brasil, o *Bullying* configura-se como ato de intimidar, tripudiar, bulir,

3 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Cartilha *Bullying* não é legal!, p. 2.

4 Ibid., p. 4.

ridicularizar, zombar, socar, entre outros, colocando ainda apelidos, sempre com a forte intenção de praticar a implicância e humilhar a vítima. Ou seja, nos termos da Lei n.º 13.185/2015, que instituiu⁵ o Programa de Combate à Intimidação Sistemática.

Porém ainda se caminha a passos curtos no que efetivamente poderíamos chamar de combate efetivo ao *bullying*. Especialistas indicam que um em cada dez estudantes brasileiros é vítima de *bullying*, anglicismo que se refere a atos de intimidação e violência física ou psicológica, geralmente em ambiente escolar, segundo dados do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)⁶ de 2015.

O *bullying* é visto como um fenômeno crescente, que preocupa as escolas e seus profissionais. Atinge tanto os estabelecimentos públicos quanto os privados, sem distinção. Atormenta a vida de estudantes que, inseguros e com medo, perdem a motivação para os estudos, deixam de comparecer às aulas, têm seu processo de aprendizagem comprometido, adoecem ou até desistem de estudar.

Vejamos que até pouco tempo atrás, o *bullying* não era percebido como um problema que precisasse de atenção, por ter sido aceito como elemento fundamental e normal da infância. Porém, nestas três últimas décadas, a visão mudou significativamente, em razão de ocorrências que extrapolaram o ambiente físico das escolas adentrando profundamente no ambiente virtual (este já comentado e que as vítimas igualmente procuram manter escondido dos demais – sofrimento em silêncio).

Normalmente, o indivíduo do *bullying* age contra alguém que não consegue se defender por si e normalmente estando ausente a malícia, o que leva a vítima a não entender as razões da agressão sofrida.

Ressalte-se que o agente do *bullying* pode agir em qualquer lugar, cuja vítima normalmente teme seus agressores, seja por superioridade física, quer pela influência que exerce no meio social no qual habita.

Nesse sentido, há de se notar que, por definição o *bullying* ocorre nas relações interpessoais entre pares. Portanto, não faz sentido que essa forma de violência tipifique condutas de destruição de propriedade pública ou abusos na relação adulto/estudante ou estudante/adulto, uma vez que estas não configuram

5 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

6 Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

relações entre pares. Outro fator que deve ser considerado ao tipificar uma ação como *bullying* é a ausência de motivos que justifiquem o ato. Isso pressupõe que a vítima nada faz para ser atacada, denotando a gratuidade do ato.

Esse fenômeno indesejável, que atinge quase todos os países do mundo, configura-se como uma das grandes preocupações e cuidados no ambiente escolar, devendo o corpo docente estar atento e vigilante quanto a qualquer indicação de *Bullying*. A vítima pode apresentar sintomas como: isolamento, distúrbios do sono, alimentares, irritação, depressão, ansiedade, pensamentos destrutivos, dor de cabeça, entre outros.

Nos casos extremos de agressão, os pais e professores devem estar atentos ao comportamento alterado do aluno, observando situações que fogem à normalidade. Esses casos devem ser tratados com atendimento por profissionais habilitados na área da psicopedagogia.

Essa prática, que não pode ser tratada como brincadeira, permeia o ambiente escolar de forma mais robusta, pode interferir sobremaneira no aprendizado do aluno, causando danos de ordem psicológica significativa à vítima, e se não atendidos de forma correta podem ocasionar traumas na vida da pessoa.

O *bullying* hoje está popularizado, embora anteriormente tratado com outras denominações, continua sendo um problema social que afeta e aflige crianças e adolescentes no mundo.

Porém ainda revestido de uma “invisibilidade”, pois o cotidiano repetitivo das violações – que compreende desde as ocorrências de furtos, roubos, ameaças e agressões físicas, até as situações comuns de humilhação e de oferta sistemática do isolamento pela maledicência – perfaz como que o “pano de fundo” da escola, sendo raramente percebido em sua dinâmica destrutiva.

O Conselho Nacional do Ministério Público⁷ posiciona a escola como instituição ativa no processo de capacitar alunos e professores na promoção de mediação de conflitos, ressaltando a importância do diálogo, da paz e da cultura para a não violência.

EDUCAR nossas crianças e adolescentes é preciso e é nosso dever garantir uma sociedade livre do *bullying* nas escolas e outros segmentos da sociedade.

7 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/conteate10/pdfs/tema3_artigo-violencia-escolar.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

3. O BULLYING NA ATUALIDADE

Pesquisa realizada pelas Nações Unidas⁸ no ano passado com 100 mil crianças e jovens de 18 países mostrou que, em média, metade deles sofreu algum tipo de *bullying* por razões como aparência física, gênero, orientação sexual, etnia ou país de origem.

Os números constam no relatório “Pondo fim à tormenta: combatendo o bullying do jardim de infância ao ciberespaço”, realizado pelo representante do secretário-geral da ONU para o combate à violência contra a criança e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

No Brasil, esse percentual é de 43%, taxa semelhante a outros países da região: Argentina (47,8%), Chile (33,2%), Uruguai (36,7%) e Colômbia (43,5%). Em países desenvolvidos, a taxa também gira em torno de 40% a 50%, como é o caso de Alemanha (35,7%), Noruega (40,4%) e Espanha (39,8%).

“O bullying é uma experiência danosa, apesar de evitável para muitas crianças no mundo. Não importa como seja definida, as pesquisas internacionais recentes com crianças relatam uma taxa entre 29% e 46% de crianças alvo de bullying nos países estudados”, afirmou o relatório.

Segundo o documento,⁹ evidências mostram que tanto as vítimas como os perpetradores desse tipo de violência na infância sofrem em termos de desenvolvimento pessoal, educação e saúde, com efeitos negativos persistindo na vida adulta.

“Quando as crianças são afetadas pelo *bullying*, elas não conseguem tirar vantagens das oportunidades de desenvolvimento aberta a elas nas comunidades e escolas nas quais vivem”, afirmou o relatório.

O estudo mostrou que o *bullying* é um fenômeno complexo que toma múltiplas formas, e é experimentado de diversas formas no mundo. Normalmente definido como provocação, exclusão ou violência física, em torno de uma em cada três crianças em idade escolar no mundo informaram ter passado por alguma experiência envolvendo *bullying* ao menos uma vez nos meses precedentes.

O fenômeno também é mais comum entre crianças em idade escolar

8 Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pesquisa-da-onu-mostra-que-metade-das-criancas-e-jovens-do-mundo-ja-sofreu-bullying/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

9 Disponível em: <https://www.violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/publications/tackling_bullying_from_schoolyard_to_cyberspace_low_res_fa.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

em países mais pobres, e na maior parte dos países os meninos e crianças mais jovens enfrentam o problema mais frequentemente.

O UNICEF está trabalhando com governos, sociedade civil e setor privado para estabelecer mecanismos para que as crianças possam reportar casos de violência, como atendimento por telefone, plataformas online e aplicativos móveis. Isso está ocorrendo em diversos países, entre eles Albânia, Argélia, Brasil, Hungria, Quênia, Madagascar e Sérvia.

3.1. Missão das escolas no combate ao bullying

O UNICEF lançou a campanha “END Violence” (fim da violência) por acreditar que as escolas devem ser ambientes monitorados, onde estudantes e adultos se reúnam para um único propósito: ensinar e aprender. “A própria educação pode desempenhar um papel poderoso, transformar crenças e comportamentos que levam à violência. Pode envolver crianças e adolescentes em autorreflexão crítica e ajudar professores, pais e as comunidades a trabalharem juntas para promover coesão, igualdade de gênero e paz”, aponta o relatório. Segundo a organização, esforços estão em andamento em todo o mundo para acabar com a violência dentro e ao redor das escolas. “A resposta para algumas escolas é investir em atividades supervisionadas e instalações ordenadas, banheiros limpos e protegidos, e rotas seguras para a escola. Em outras, o foco é treinar professores e envolver pais e comunidades na criação de uma aprendizagem segura”, diz o documento.

O documento sugere ainda algumas medidas para se acabar com a violência *intra escolas*, que são:

- a) Apelar às comunidades e aos indivíduos para que se unam aos estudantes quando falarem sobre violência e trabalhem para mudar a cultura das salas de aula e das comunidades;
- b) Fortalecer medidas de prevenção e resposta nas escolas;
- c) Fazer investimentos mais eficazes e direcionados em soluções comprovadas que ajudem os estudantes e as escolas a se manter seguros;
- d) Coletar dados melhores e desagregados sobre a violência contra a criança e o adolescente dentro e no entorno das escolas e compartilhar o que funciona; e
- e) Implementar políticas e legislação para proteger os estudantes da violência no ambiente escolar.

Vejamos que as propostas são simples, porém todas indistintamente passam de alguma forma para o extra muro escolar, ou seja, não estão enraizadas na escola. Sua efetiva implantação depende e em muito de vontade do agente público para que sejam organizadas as políticas públicas necessárias, coisa que atualmente e infelizmente não conseguimos visualizar, sequer utilizando lentes de ultra aumento!

Vemos nitidamente a violência, e não apenas as questões relacionadas ao *bullying*, tomarem em alguns cantos do país dimensões que fogem ao controle das instituições mantidas pelo Estado.

Tais políticas públicas devem agasalhar não apenas ao estudante – criança e adolescente – mas à família e as comunidades onde estão inseridos, lhes proporcionando condições de efetiva melhoria de qualidade de vida, a intimidação e o combate à violência começam não apenas pela Educação, mas por efetiva qualidade de vida.

Vejamos que o inciso I do art. 208 da Constituição Federal traz a seguinte redação: “educação básica obrigatória e gratuita...”¹⁰ temos aqui a maior violência que o Estado já de pronto promove, pois caracteriza a educação como obrigatória, porém negligencia a sua gratuidade, vejamos que logo acima, falamos que a violência existe tanto em instituições públicas como privadas, logo se temos instituições privadas (a educação gratuita perdeu o seu sentido Constitucional), aqui se começa a violência contra a criança, o adolescente e sua família.

Logo, buscar incrementar políticas públicas de combate a violência, passa ainda pela possibilidade do emprego, da alimentação, do lazer – vide art. 6º da CF/88, direitos lamentavelmente sucateados em alguns pontos pelo Estado.

Portanto, declinar responsabilidade única para escolas, sem para que haja um conjunto de atores que possam efetivamente implementarem sugestões acima, é saber que os incansáveis profissionais da educação tentaram, mas sozinhos não poderão vencer! Pois as escolas devem ser vistas como sistemas dinâmicos e complexos e as políticas deverão sempre considerar as características sociais, econômicas e culturais de sua população, pois o *bullying*, enquanto violência, igualmente é um fenômeno complexo e multifuncional, que requer para seu enfrentamento ações interdisciplinares, transdisciplinares e intersetoriais, além do comprometimento e não apenas envolvimento individual, profissional, comunitário e acima de tudo governamental, como garantidor das referidas políticas públicas.

3.2. O *bullying* e a criminalidade

Quando crianças e adolescentes se unem, formam o que atualmente chamamos de “tribos”, que podem chegar a sólidas relações de amizade e cumplicidade, sendo muito comum que essas tribos criem códigos de conduta que contenham critérios de exclusão do indivíduo. Quando o grupo está formado, se entretanto algum dos membros não incorpora os ditames associativos, pode haver algum tipo de condenação ao isolamento a exclusão que pode ser particularmente doloroso, rumando algumas vezes a preconceitos de natureza socioeconômica que igualmente costumam isolar os mais pobres de todos os grupos, como se aqueles integrassem uma casta de “intocáveis”.¹¹

O isolamento ou a exclusão, podem, portanto, gerar outro fator significativo que é o de fazer a todo custo o que os líderes do bando querem e desejam, demonstrado com isso a falsa sensação de que existe algo de errado com a vítima e não com seus agressores.

Diante dessa situação a criminologia moderna identifica a prática de *bullying* como fator de risco importante para comportamentos antissociais e delinquentes. Os agressores possuem maior tendência ao uso de drogas e ao abuso de álcool, à evasão e ao engajamento em comportamentos criminais.

Segundo Rolim (2008),¹² há evidência documental (Anti-Bullying Center Trinity College, Dublin) indicando que agressores têm grande chance de se tornarem adultos com comportamentos antissociais, podendo vir a adotar inclusive atitudes violentas, agressivas e, sobretudo, criminosas. Cabe dizer que as práticas de *bullying* não podem ser consideradas como um aspecto do desenvolvimento dos jovens, mas como uma marca para outros comportamentos mais graves, conhecidos como delinquência (transtorno de conduta ou conduta desviante), incluindo porte de arma de fogo, envolvimento em lutas de rua e, futuramente, violência doméstica contra mulheres, abuso sexual sobre crianças e maus-tratos a idosos e animais.

Cita ainda o mesmo autor, que é importante destacar o fenômeno da conversão que costuma ocorrer nos casos de *bullying*, ou seja, quando vítimas de *bullying* acabam por converter-se em *bully*, tornando-se praticantes das

11 Referência aos “delits” ou “intocáveis”, o estrato mais baixo no complexo sistema de castas que prevalece na Índia há 2.500 anos.

12 ROLIM, Marcos. *Bullying*; o pesadelo da escola – um estudo de caso e notas sobre o que fazer, Dissertação para Mestrado, UFRGS, 2008.

mesmas maldades de que forma vítimas. O perseguido troca de papel de “caça pelo de caçador”. A maioria dos convertidos adota essa postura com uma forma de reagir aos maus-tratos sofridos ou mesmo de revidá-los. É o que estudos convencionam denominar de “hipótese do ciclo de violência” (*cycle-of-violence-hypothesis*). Triste ironia: “as vítimas se transformam em agressores de novas vítimas, num círculo vicioso que delinea a expansão do fenômeno *bullying*”. Inclusive, há vários casos extremos e verídicos, tanto dentro como fora do país, envolvendo violência/escola/*bullying* nos últimos anos, em que vítimas desse terrível mau tornaram-se agressores.¹³

Zelar, para que crianças, adolescentes e jovens não sejam autores, vítimas e nem expostos a atos de *bullying* é fundamental para que não se tornem adultos agressivos e problemáticos. Tanto o *bullying* como vitimização têm consequências negativas imediatas e tardias sobre todos os envolvidos. Não há dúvida de que o fenômeno estimula a delinquência e induz a outras formas explícitas de violência. Ao combatermos o *bullying*, estamos combatendo também a futura criminalidade.¹⁴

Porque, como dizia Pitágoras: “Eduque os meninos e não será preciso castigar os homens”.

13 Vários casos de vítimas de *bullying* (grande maioria de estudantes) que se converteram em agressores (*serial bullies*) são narrados na literatura e não são tão incomuns: a) 20 de abril de 1999, na cidade de Denver, Estado do Colorado, EUA, Eric Harris e Dylan Klebold, ao efetuarem vários disparos, mataram 13 pessoas no Instituto Columbine High School e ao final se suicidaram; b) 26 de abril de 2002, em Erfurt, na Alemanha, Robert Steinhauser matou 17 pessoas, na Escola Johann Gutenberg; c) 28 de setembro de 2004, em Carmen de Patagones, Argentina, resultou no total de 3 mortos; d) em 2005, um aluno de 16 anos matou 7 pessoas numa escola de Minnesota (EUA); e) em 2006 na Alemanha, um ex-aluno abriu fogo numa escola e deixou 11 feridos (cometeu suicídio em seguida); f) em abril de 2007, em Virgínia, EUA, Cho Ceung-hu matou 32 pessoas na Universidade de VirgíniaTech; em novembro de 2007, em Jokela, Finlândia, 8 pessoas foram assassinadas por um aluno que divulgou o vídeo no Youtube, onde anunciava o massacre; h) em maio de 2008, em Kauhajoki, Finlândia, um aluno matou 9 pessoas e em seguida se suicidou; i) em março de 2009, em Winnenden, Alemanha, Tim Kretschmer matou 17 pessoas. Vemos dos casos citados apenas aqueles que ocorreram fora do país, se considerarmos os aqui ocorrido as situações são ainda maiores.

14 Cf. CALHAU, 2009, p. 99. Os atos de violência praticados por adolescentes nem sempre tem relação direta com o *bullying*. Contudo, o comportamento agressivo dos adolescentes tem sua origem na infância. Modelos agressivos de solução de conflitos ou problemas são muitas vezes passados aos filhos pelos próprios pais. Valores como direitos iguais, cidadania, respeito ao próximo frequentemente são observados dentro da família. Adolescentes que sofreram violência na família ou presenciaram atos de violência entre os pais podem ter condutas agressivas na escola e na vida adulta.

4. ASPECTOS JURÍDICOS SOBRE O BULLYING E A EDUCAÇÃO

Considerando inicialmente a perspectiva do ODS 4¹⁵ – Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, bem como promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, podemos perceber que dentre as várias situações que o ODS nos provoca a realizarmos, quando vemos a necessidade de assegurar educação inclusiva, equitativa e de qualidade, vemos que diante da problemática do *bullying*, está mergulhada no ODS, pois tal violência, é, na verdade, o oposto do que o ODS propõe, ou seja, os objetivos são em relação ao tema aqui abordado de eliminar as disparidades e garantir uma inclusão de modo amplo e ilimitado.

Tal inclusão está de pronto enraizada na Constituição Federal em seu art. 205, que reza que: *“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a elaboração da Sociedade, visando pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*.

Igualmente o Diploma Protetivo de Crianças e Adolescentes – Lei n.º 8.069/1990, em seu art. 53,¹⁶ traz redação análoga ao texto Constitucional, reforçando apenas que; *“a criança e o adolescente têm direito à educação, visando o pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho...”*.

Porém, como garantir a efetividade desse direito, se estamos diante de um fenômeno que ocorre em todo o mundo e que pode vir a ter consequências devastadoras para o indivíduo (de modo especial crianças e adolescentes), de ordem física e mental.

Como pode este indivíduo ser preparado para o exercício da cidadania e para o mercado de trabalho se hoje vivemos um fenômeno mundial de exclusão, onde esses indivíduos estão sendo colocado à margem da sociedade, através da intimidação, do abandono, da ausência das políticas públicas necessárias ou efetivo cumprimento dos ditames legais?

15 Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>.

16 DIGIÁCOMO, Murilo J. *Estatuto da Criança de do Adolescente anotado e interpretado*, 2017, p. 92-93.

5. CONCLUSÃO

O indivíduo normalmente não relata o sofrimento vivenciado no âmbito da escola, por medo de represálias e por vergonha de ser ainda mais ridicularizado. Portanto, a observação no ambiente escolar, familiar e da sociedade (vejamos que são os mesmos entes que a Constituição, apresenta como garantidores do Direito à Educação) do comportamento das crianças e adolescente é fundamental, bem como sem hesitar o permanente diálogo franco entre todos os envolvidos.

Podemos, também aqui, trazer a importância de outro aspecto que frente à atual situação violência, é senão a percepção do talento inato desses jovens, os elementos responsáveis escola, família e sociedade devem sempre estimulá-los e procurar métodos eficazes para o resgate da autoestima, no caso da violência já consumada, bem como construir a identidade social desse indivíduo na forma de uma cidadania plena.

Não pode haver negligência com o assunto no ambiente escolar, a condição de assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, passa pela necessidade promover um ambiente em que crianças, adolescentes, pais, professores possam ter espaços para aprender novas e mais eficazes formas de combate ao problema, como reuniões, estudos, e diante desse fenômeno mundial, formação continuada.

Pois, a escola não pode ficar sendo a única e exclusiva instituição que vá promover o debate sobre o assunto, no ambiente familiar a responsabilidade pelo processo de socialização da criança e do adolescente, da formação de valores morais e comportamentos adequados para se viver em sociedade e da família, que além de proteger, deve acompanhar o que acontece no dia a dia, supervisionando o promovendo a segurança do indivíduo.

Não concluindo, mas de modo a encerrar o presente trabalho a respeito do Direito a Educação e a temática do *bullying*, que não se encerra, apenas aponta-se alguns pontos para o início de uma análise do problema, sabendo que é preciso que o assunto seja cada vez mais discutido para ser entendido, neutralizado e erradicado do ambiente de nossas escolas. Crianças, adolescentes, pais, professores, governantes devem primeiro propiciar de depois vivenciar ambientes saudáveis, para que no futuro tenhamos adultos capazes de compreender o valor e a importância da palavra RESPEITO.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n.8.069/1990, e legislação correlata – 17. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

_____. Legislação sobre educação e correlata / Ana Valeska Amaral (organizadora).- 5. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada* – 10 ed. rev., atual. e reformulada até a Emenda Constitucional n.70/2012 – São Paulo: Saraiva, 2012.

CALHAU, Lélío Braga. *Bullying, o que você precisa saber: identificação, prevenção e repressão*. Niterói: Impetus, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – Cartilha Bullying / Sidmar Dias Martins (coordenação) – Brasília / DF – 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – Violência escolar e o fenômeno 'bullying'. A responsabilidade social diante do comportamento agressivo entre estudantes / Janaína Rosa Guimarães – Brasília / DF – 2013.

CONSTANTINI, Alessandro. *Bullying: como combatê-lo*. São Paulo: Itália Nova, 2004.

DIGIÁCOMO, Murilo José. *Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado* – Curitiba. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2017. 7ª Edição.

ESTRATÉGIA CONCURSOS; LDB-Lei 9394/96- Apostila –setembro 2016.

FANTE, Cléo. *Fenômeno Bullying: como prevenir a violência nas escolas e educar para a paz*. São Paulo: Verus, 2005.

INSTITUTO GRPCOM; blog Educação e Mídia. / Associação Gente de Bem. “O que significa a Educação para você?” Maio, 2015.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

ROLIM, Marcos. *Bullying; o pesadelo da escola* – um estudo de caso e notas sobre o que fazer. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.



UMA ANÁLISE ACERCA DO ATLAS DA VIOLÊNCIA 2019 E O 5º ODS

A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS.

Daiana Allesi Nicoletti Alves¹

Wanessa Assunção Ramos²

1. INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho versa sobre uma análise acerca do Atlas da Violência 2019 numa perspectiva do 5º ODS, alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

O Pacto Global foi lançado no ano de 2000 pelas Nações Unidas com o objetivo que empresas alinhassem suas coordenadas com princípios de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção.³ No mesmo ano,

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogada.

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogada.

3 Pacto Global - Rede Brasil. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

foram lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sendo um deles a promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.⁴ Ainda, no ano de 2015, foi aprovada a Agenda 2030 que se constituiu num plano de ação constituído de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas.

Dentre os objetivos propostos no referido plano de ação, o denominado 5º ODS trata do alcance da igualdade de gênero e do empoderamento de todas as mulheres e meninas,⁵ tema do presente artigo, conforme anunciado anteriormente.

Em que pese o acordo firmado entre os membros integrantes das Nações Unidas, incluindo Brasil, o Atlas da Violência,⁶ pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, demonstra que esse objetivo ainda é utópico, conforme será demonstrado abaixo.

Portanto, para atingir o tema, que coincide com o objetivo principal do presente artigo, apresenta-se os seguintes objetivos específicos: a) tratar acerca dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em especial o 5º ODS; b) fazer uma análise dos dados trazidos pelo Atlas da Violência 2019 acerca da violência que acomete as mulheres no Brasil; e c) correlacionar os dados apresentados com os ODS a partir de uma teoria decolonial.

A metodologia que foi utilizada é de pesquisa teoria quanti-qualitativa com foco nas interseccionalidades decoloniais. Importante afirmar que o objetivo deste trabalho não é esgotamento acerca do assunto, mas sim uma abordagem verticalizada sobre o tema, que permita um prévio conhecimento acerca dos tópicos que serão abordados.

2. ODS – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, advindos da Agenda 2030 das Nações Unidas, foram metas desenvolvidas a partir dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Foram pautados tanto nos casos bem-sucedidos do seu antecessor, assim como aprimoraram alguns conceitos e escopos.

4 BRASIL. ODM Brasil. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

5 BRASIL. TRANSFORMANDO NOSSO MUNDO: A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2019.

6 CERQUEIRA, Daniel (Coordenador) et al. *Atlas da violência 2019*. 2019.

Tais objetivos foram traçados a partir de um olhar sustentável sobre o desenvolvimento. Contudo, em que pese no conceito popular o desenvolvimento sustentável tratar acerca do meio ambiente como sinônimo de natureza, é importante destacar sua seara social, ou seja, uma sociedade que propicie o crescimento de seus cidadãos de maneira saudável e digna.

Ressalta-se que a dignidade da pessoa humana se constitui como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme prevê o artigo 1º, inciso III, da Magna Carta.⁷ Ainda, o Brasil possui como objetivo fundamental a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, considerando o estipulado no artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.⁸

Dentre vários objetivos, considerando o atual cenário social, pinçou-se o 5º ODS, que diz “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Esse objetivo foi dividido em diferentes metas, dentre elas as que serão objeto de análise mais detida no estudo: a) acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte; e b) eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.

Ao analisarmos as metas acima, propostas no Objetivo 5, verificamos que a paridade de gênero é corolário para o atingimento da igualdade material, e essencial para o progresso de todos os objetivos e metas. A incorporação da perspectiva de gênero na concretização da Agenda Global é crucial, pois não é possível que o ser humano alcance satisfatoriamente suas potencialidades e por consequência, o planeta seja sustentável, se metade da humanidade é tolhida de seus direitos humanos.

Paulatinamente, o Brasil tem dado respostas aos questionamentos que os movimentos de mulheres têm exigido, adotando diversas medidas para tentar diminuir a violência em face das vítimas femininas. Assim como em sua previsão constitucional, ratificou-se diversas Convenções Internacionais, como sobre a concessão de direitos políticos e civis às mulheres, sobre a eliminação de discriminação contra as mulheres⁹ e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994, se comprometendo a adotar

7 BRASIL. Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2019.

8 Idem.

9 BONATTO, Marina; KOZICKI, Katya. AUTONOMIA PRIVADA: ENTRE CORTES E LEGISLADORES. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da, et al. *Constitucionalismo Feminista*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 72.

ações positivas para modificar ou abolir leis e práticas jurídicas consuetudinárias que respaldem essa construção social de pregação da inferioridade da mulher.¹⁰

Apesar dos referidos avanços, principalmente legislativos, conforme os dados que passarão a expor, a efetividade a que os objetivos da agenda global se propõem ainda não foi plenamente atingida, seja pela fragilidade da criação e/ou implementação de políticas públicas, ou pela ausência de conscientização da população sobre a necessidade de combater a desigualdade de gênero e a violência contra a mulher.

Neste sentido, muito bem ponderado por Sandra Lia Bazzo Barwinski.¹¹

A violência é estruturada por e estruturante das relações desiguais de gênero, devendo ser tratada como fenômeno social complexo e multicausal, que requer um conjunto de ações que vão desde a promoção e garantia de direitos, a prevenção, a repressão dos crimes e responsabilização do agressor, a vigilância, o monitoramento, até o empoderamento das mulheres.

O caminho mais efetivo para o enfrentamento à violência contra o gênero feminino é garantir que as diferenças oriundas do gênero entre homens e mulheres sejam respeitadas e que as mulheres possam ser reconhecidas substantivamente como titulares de direitos humanos que sejam garantidos pelo Estado, de forma a se combater tanto a cultura machista quanto a violência estrutural e o racismo.

3. O ATLAS DA VIOLÊNCIA

No ano de 2017, ano base utilizado na pesquisa abordada, ocorreram 65.602 homicídios no Brasil, segundo os dados do Ministério da Saúde. Somente no estado do Paraná, no mesmo ano, ocorreram 2.759 mortes. Mais detidamente ao tema do presente trabalho, 4.936 mulheres foram mortas naquele ano, representando 13 assassinatos por dia.

10 CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, “CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ”. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

11 BARWINSKI. Sandra Lia Bazzo. Os objetivos do desenvolvimento Sustentável e o enfrentamento da violência contra a mulher. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/11/30/os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-e-o-enfrentamento-da-violencia-contra-mulher/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

O conceito de homicídio aqui utilizado é o do Protocolo de Bogotá, ou seja, o a morte de uma pessoa causada por uma agressão intencional de outra (s), excluindo-se os homicídios não intencionais, os acidentais, as tentativas de homicídio ou as mortes acontecidas no exercício da legítima defesa por parte de qualquer pessoa. Ou seja, a violência que acomete as mulheres é maior do que o que aqui será brevemente ilustrado.

Entre os anos de 2007 e 2017, houve um aumento de 30,7% de homicídio de mulheres no país. Desta forma, evidente o aumento da violência letal em face das vítimas femininas. Mas essa guerra não declarada em face das mulheres possui outros dados preocupantes.

Em 2017, 66% das mulheres assassinadas eram negras. A taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 29,9%, correspondendo a uma taxa de 5,6 para cada 100 mil mulheres neste grupo. Como comparação, a taxa de homicídios de mulheres não negras é de 3,2 para cada 100 mil mulheres.

Em evidência à dominação masculina, 28,5% dos homicídios contra as mulheres ocorrem dentro da residência destas vítimas, normalmente em decorrência da violência doméstica. Outro fator que evidencia essa prática é a idade comum da mulher que é morta, variando entre 18 e 30 anos, quando, normalmente, está num relacionamento e ocorre a violência passional e misógina.

Com relação à classe social das vítimas, 66,8% das mulheres mortas possuíam até sete anos de estudo.

Com este panorama, mister se faz focar analiticamente acerca da interseccionalidade¹² que se apresenta, ou seja, o necessário interligamento entre questões de raça, classe e gênero que perpassam os pleitos feministas tradicionais, considerando que o Brasil é um país de origem colonial, escravocrata e patriarcal.

Imprescindível que se atente para a polissemia da palavra mulher, que muito mais que uma pessoa definida biologicamente como do sexo feminino, compreende para além da mulher branca, a mulher negra, a hipossuficiente economicamente, a cis, a trans e outras, abarcadas no conceito de interseccionalidade, mas que por questões metodológicas, o presente artigo

12 “É um conceito da teoria crítica de raça, cunhado pela teórica afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw. A interseccionalidade visa dar instrumentalidade teórica metodológica à inseparabilidade estrutural do racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado, que são produtores de questões identitárias em que mulheres negras são repetidas vezes atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais.” In AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

se aterá a analisar os feminicídios, conforme dados do Atlas da Violência, mais especificamente acerca da letalidade entre mulheres brancas comparativamente com as negras.

4. ANÁLISE DO AUMENTO DE MORTES DE MULHERES NEGRAS SOB A CRÍTICA DA INTERSECCIONALIDADE: QUAIS MULHERES IMPORTAM?

Conforme aponta o Atlas da Violência, a partir do ano de 2017 a taxa de homicídio praticado contra mulheres negras cresceu vertiginosamente. Cabe ressaltar que em paralelo à omissão do Estado, a vulnerabilidade feminina é ainda mais nevrálgica quando falamos na mulher marginalizada e negra, que para além do peso histórico da opressão escravagista, sofre duplamente com o racismo e com a subjugação nas relações do âmbito privado, vítima de um machismo sem verniz, da impiedade da criminalidade que amedronta as comunidades menos abastadas que acabam por se constituir no lar das mulheres não brancas em condição de vulnerabilidade social.

A pretensão de universalidade dos direitos humanos, sob uma análise crítica, constata-se o quanto o eurocentrismo e a colonialidade interferiu e continua a interferir na dinâmica dos direitos humanos dos países latinos e, especificamente neste trabalho, sob a ótica do Brasil.

O pensamento colonial instituiu práticas violentas, com um pretensão “modelo civilizatório” hegemônico e opressor, criando no Brasil uma sociedade machista, misógina e patriarcal. A ideologia do Estado então, não simplesmente como um sistema de ideias ou representações, mas de práticas materiais extensivas aos hábitos, costumes, modo de vida e práticas sociais, naturalizou a opressão do masculino sobre o feminino e instituiu a sociedade patriarcal.

No Brasil, a desigualdade entre os gêneros feminino e masculino é um dos problemas sociais que mais demanda estudo e ações positivas por parte do Estado. Esse suplantamento da mulher, enquanto gênero, que, inclusive, desrespeita a Magna Carta, em grande parte é decorrente de um “complexo de macho”¹³ que persiste na sociedade brasileira.

Quando falamos em desigualdades, e mais especificamente em mortes femininas, impossível não falar do feminicídio, que se define como “um conjunto de delitos de lesa humanidade, que compreende crimes, sequestros

13 SAFFIOTI, Heleieth. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. Petrópolis: Vozes, 1979, p. 180.

e desaparecimentos de mulheres num espectro de colapso institucional, revelando-se também um delito de Estado, que ocorre em tempos de guerra e em tempos de paz.”¹⁴

O feminicídio passou a ser considerado crime com o advento da Lei nº 13.104/2015, que alterou o artigo 121 do Código Penal Brasileiro¹⁵ para considerar crime de homicídio que seja cometido contra a mulher e que envolva violência doméstica e familiar e/ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

Essa violência é banalizada, tornando-se socialmente aceitável, sem causar espanto ou comoção, sendo popularmente conhecidos e considerados como crimes passionais, quando, pela gravidade e ocorrência diária, deveria ser um delito intolerável para a sociedade. A aceitação social desse ciclo de violências demonstra que além da omissão social no combate ao feminicídio, temos a responsabilidade do Estado que falhou ao executar suas políticas públicas protetivas e não evitou a morte de (mais) uma mulher.

Tal transigência social está intrinsecamente ligada às raízes patriarcais que, desde a colonização, se perpetuaram séculos a fio garantindo privilégios ao homem, tanto na esfera privada quanto pública, em detrimento da mulher que foi e ainda continua sendo subjugada e vítima crescente de um crime cruel como o feminicídio.

Bem alinhada com a ideia de opressão, a antropóloga feminista Marcela Largarde¹⁶ assim relacionou a violência de gênero como mecanismo político a favor do patriarcado:

14 BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana; CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra mulheres*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 232.

15 BRASIL. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del-2848compilado.htm>. Acesso 01 set. 2019.

16 LAGARDE Y DE LOS RIOS, Marcela. Por la vida y libertad de las mujeres: Fin al feminicidio. 2004. Disponível em: <<https://www.cimacnoticias.com.mx/especiales/comision/diavlagarde.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2019. “*La violencia de género es un mecanismo político cuyo fin es mantener a las mujeres en desventaja y desigualdad en el mundo y en las relaciones con los hombres, permite excluir a las mujeres del acceso a bienes, recursos y oportunidades; contribuye a desvalorizar, denigrar y amedrentar a las mujeres y reproduce el dominio patriarcal.*” (Tradução livre das autoras).

A violência de gênero é um mecanismo político cujo fim é manter as mulheres em desvantagem e desigualdade no mundo e nas relações com os homens, permite excluir as mulheres do acesso a bens, recursos e oportunidade; contribui para desvalorizar, denigrir e amedrontar as mulheres e reproduz o domínio patriarcal.

A desigualdade social, para além da desigualdade de gênero, é um fator preponderante para o aumento da letalidade das mulheres. Esse desequilíbrio torna as mulheres mais vulneráveis a determinados tipos de violência que podem resultar na morte, como a violência doméstica e sexual, e “está baseado em concepções rígidas e desiguais de gênero, que determinam os comportamentos femininos e masculinos tidos como ‘socialmente adequados’ em um determinado grupo, comunidade ou país.”¹⁷

Importante que se discuta a responsabilidade do Estado brasileiro pela continuidade e aumento alarmante da letalidade contra mulheres, principalmente se a conotação for sob a ótica decolonial, ao enxergar nossa população miscigenada que dá origem além da mulher branca, à brasileira negra, mulheres inseridas nos mais variados contextos sociais.

Cabe aqui um aparte teórico importante, notadamente ao abordarmos a interseccionalidade enquanto conceito não hegemônico, que se volta para além do conceito de mulher, como branca, abrangendo as demais, não brancas. María Lugones¹⁸ perfeitamente rompe o núcleo nevrálgico dessa dicotomia hegemônica entre os gêneros quando assim teoriza:

A relação entre pureza categorial e dicotomias hierárquicas funciona assim: cada categoria homogênea, separável, atomizada caracteriza-se em referência ao membro superior da dicotomia. Assim, “mulheres” refere-se a mulheres brancas. “Negro” refere-se a homens negros. Quando se tenta entender as mulheres na intersecção entre raça, classe e gênero, mulheres não brancas, negras, mestizas, indígenas ou asiáticas são seres impossíveis. São impossíveis porque não são nem mulheres burguesas europeias, nem machos indígenas. A interseccionalidade é importante quando mostra a falha das instituições em incluir discriminação ou opressão contra mulheres de cor.

17 Como e por que morrem as mulheres? Disponível em: <<https://www.dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/como-e-por-que-morrem-as-mulheres>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

18 LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, 2014, p. 935-952.

O racismo é um mal que acomete nosso país, desde a base social até as estruturas de poder político. Até que haja uma fratura consistente no núcleo problemático que perpassa a raça e a classe social, discutir somente gênero será categoria vazia para tratar de soluções para a violência, notadamente a morte de mulheres.

O bastidor político que permeia o cenário de crescentes mortes femininas remete à reflexão de que sem um Estado eficiente, mais preventivo que punitivo, os índices de letalidade continuarão a crescer, pois a impunidade penal chancela o machismo, necropoder policial e a seleção entre as mulheres que serão titulares de proteção e direitos as que serão deixadas para morrer, seja pela pobreza, marginalidade ou ausência completa de acesso a direitos que deveriam ser universais.

Tal seleção com critérios de raça, classe e gênero operada pelo Estado brasileiro exemplifica a aplicação de uma necropolítica, que conforme o sociólogo camaronês Achille Mbembe¹⁹ “são as formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte (necropolítica) e reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror”, que se adequa mais à realidade do terror que a colonização eurocêntrica promoveu no Brasil, com exércitos privados e chancela estatal para violentar e matar populações racializadas, seja pela falácia do modelo civilizatório que primeiro aplicou-se aos indígenas e depois ao negros escravizados.

Por essa via de análise, a ausência de políticas públicas eficientes e/ou a implantação de políticas discriminatórias são os instrumentos de operação e soberania do necropoder (poder da morte), que, por meio da necropolítica, decide quem morrerá e relaciona-se ao aumento calamitoso de mortes de mulheres negras comparativamente ao de mulheres brancas.

5. CONCLUSÃO

Diante do acima exposto, conclui-se, principalmente através dos dados abordados pelo Atlas da Violência 2019, que o assassinato de mulheres encontra respaldo não somente no problema social da violência, que assola diferentes comunidades ao redor do mundo, mas também é sustentado por uma sociedade de raízes patriarcal, racista e capitalista, como a brasileira.

Tais características, que vitimam as mulheres de cor e de classes menos

19 MBEMBE. Achille. Necropolítica. 2017. *Arte & Ensaios*, 2(32). Disponível em: <<https://www.revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

abastadas, violam flagrantemente direitos e garantias constitucionais que são previstos na Magna Carta e que decorreram de diferentes lutas sociais e de avanços nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, assim como nas leis infraconstitucionais elaboradas pelo Poder Legislativo pátrio.

Ademais, ressalta-se a suma importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e denuncia-se a sua característica utópica, pelo menos na contemporaneidade. Deve-se, portanto, trabalhar-se de maneira árdua para que haja o atingimento dessas metas globais estabelecidas e a garantia plena dos direitos constitucionais previstos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARWINSKI, Sandra Lia Bazzo. Os objetivos do desenvolvimento Sustentável e o enfrentamento da violência contra a mulher. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/11/30/os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-e-o-enfrentamento-da-violencia-contramulher/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana; CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra mulheres*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 232.

BONATTO, Marina; KOZICKI, Katya. Autonomia Privada: Entre Cortes E Legisladores. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da, et al. *Constitucionalismo Feminista*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

BRASIL. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2019.

_____. ODM Brasil. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

_____. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 Para O Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2019.

CERQUEIRA, Daniel (Coordenador) et al. *Atlas da violência 2019*. 2019.

Como e por que morrem as mulheres? Disponível em: <<https://www.dossies.agencia-patriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/como-e-por-que-morrem-as-mulheres>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, “CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ”. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>>. Acesso em 10 mai. 2019.

LAGARDE Y DE LOS RIOS, Marcela. Por la vida y libertad de las mujeres: Fin al feminicidio. 2004. Disponível em: <<https://www.cimacnoticias.com.mx/especiales/comision/diavlagarde.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Revista Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, 2014, p. 935-952.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. 2017. *Arte & Ensaios*, 2(32). Disponível em: <<https://www.revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Pacto Global – Rede Brasil. Disponível em <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. Petrópolis: Vozes, 1979, p. 180.



O CASAMENTO INFANTIL COMO PRÁTICA CULTURAL NOCIVA PARA CRIANÇAS DO SEXO FEMININO

Beatriz Ady Fiorini Monteschio¹

Beatriz da Costa Souza Negreiros²

1. INTRODUÇÃO

É certo que cada povo é determinado por hábitos e comportamentos ligados a aspectos sociais e culturais e, por consequência, aqueles que pertencem a essa comunidade estão submetidos a eles. A partir dessas atitudes, a identidade de cada população vai se formando e os descendentes dela são instruídos com base nesse pensamento. Todavia, algumas dessas práticas acabam por ofender a integridade física e psíquica das crianças, como acontece nos casos de casamento infantil.

A concepção de criança e de seus direitos foi se modificando ao longo da história e é diferente a depender da sociedade que se analisa. Entretanto,

1 Graduada em Bacharelado em Direito pela UniCesumar, em Maringá. Acadêmica do curso de pós-graduação em Ciências Penais da Universidade Estadual de Maringá, em Maringá - Paraná. Advogada no Núcleo Maria da Penha – NUMAPE (UEM).

2 Acadêmica do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual de Maringá – UEM.

atualmente prepondera a vulnerabilidade da criança e a necessidade de proteção, tendo em vista que é um sujeito em desenvolvimento e não possui autonomia suficiente para reivindicar seus direitos. Assim, as crianças que estão em situação de casamento infantil são duplamente vulneráveis.

O casamento infantil que será analisado no presente trabalho é consequência do sistema patriarcal e do machismo impregnado nas sociedades. Buscando-se problematizar essas práticas violadoras de direitos e esclarecer sobre a relevância de se combater a desigualdade de gênero, destaca-se a necessidade de a mulher ter o direito de escolha sobre seu próprio corpo e a criança uma vida digna, sem serem constantemente objetificadas.

2. DA CONCEITUAÇÃO DO CASAMENTO INFANTIL

O casamento infantil ocorre quando há uma união, formal ou informal, em que pelo menos uma das partes tem idade abaixo dos 18 anos. Juntamente com o infanticídio, o incesto, a mutilação genital feminina e muitas outras formas de modificações corporais e ritos de iniciação, o casamento infantil é considerado pelo UNICEF como uma prática tradicional nociva.³

Isso porque se trata de uma conduta que viola os direitos humanos e se fundamenta a partir de normas impostas pela própria sociedade, além de causar danos às pessoas que têm suas garantias fundamentais limitadas e acaba por perpetuar as desigualdades, principalmente a de gênero.

Por se tratar de uma união em que um ou os dois envolvidos são crianças, deve-se levar em conta se há capacidade de escolha e maturidade desse sujeito em desenvolvimento ao aceitar o casamento.

Diante disso, o casamento na infância é sempre tido como forçado pelo fato de que ao menos uma das partes não está apta para consentir plena, livre e esclarecidamente com a união, conforme expõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos.⁴

Inclusive, é possível citar o art. 16 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), o qual prevê, entre outras coisas, que o casamento infantil não surtirá efeitos legais e que deve ser estipulada uma idade legal mínima para o casamento.

3 UNICEF. Convention on the Rights of the Child. 2014. Disponível em: <https://www.unicef.org/crc/index_framework.html>. Acesso em: 01 set. 2019.

4 TRIGUEIRO, Sheyla Martins. *O casamento infantil sob a ótica do Comitê dos Direitos da Criança da ONU*. Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Brasília: 2017.

3. DAS CAUSAS

Vários são os motivos para a ocorrência do casamento infantil e essas causas podem variar conforme o país em apreço. A *Girls Not Brides*⁵ elenca entre os mais frequentes as práticas culturais, a pobreza, a insuficiência da educação, a insegurança e a desigualdade de gênero.

Com relação à cultura, a instituição mencionada destaca que, em muitos lugares, o casamento infantil ainda se mantém apenas porque acontece na sociedade há várias gerações.

Cuebas menciona que há um pensamento entre os indianos de que uma noiva jovem, além de ser menos subversiva, pode até curar doenças transmitidas sexualmente, incluindo a AIDS.⁶

De acordo com a OHCHR,⁷ alguns grupos africanos e asiáticos excluem as meninas da sociedade a partir dos 11 anos, idade em que passam a serem aptas a ter um filho e, em outros casos, meninas são prometidas em casamento logo nos primeiros meses de vida e passam por dietas alimentares em que são engordadas e adornadas para atrair seus pretendentes.

Já no Egito, segundo o Relatório de 2015 sobre tráfico de pessoas, as pessoas do Golfo têm o costume de comprar “mulheres temporárias” para o verão.

Enquanto isso, na Índia, os homens mais velhos usam os casamentos temporários e a lei muçulmana como desculpa para terem relações sexuais com meninas com menos de 18 anos, visto que, para os xiitas, deixar as garotas em servidão sexual temporária é legitimado. Após servirem seus maridos, são vendidas para outros homens.

Segundo o UNICEF,⁸ 2 milhões de crianças são vítimas de turismo sexual em decorrência do chamado “casamento temporário” e, por conta disso, algumas meninas chegam a se casar 60 vezes antes de completar 18 anos e cerca de 38.000 meninas são vendidas para casamento todos os dias.

5 GIRLS NOT BRIDES. Disponível em: <<https://www.girlsnotbrides.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

6 TRIGUEIRO, 2017.

7 OHCHR. Fact Sheet No.23, Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children. 1995. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/479477410.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

8 UNICEF. *Convention on the Rights of the Child*. 2014. Disponível em: <https://www.unicef.org/crc/index_framework.html>. Acesso em: 01 set. 2019.

Para muitos, já depois da primeira menstruação a garota passa a ser vista como mulher e a ela só resta se casar e, após isso, se tornar mãe. Além disso, são necessários ritos de iniciação para a fase adulta, os quais, em geral, ocorrem muito cedo e ferem pelo menos algum direito da pessoa envolvida, com o qual busca-se comprovar a fé, a inteligência e a maturidade para que este sujeito seja enquadrado em determinada sociedade. No Sul da Etiópia, por exemplo, logo em seguida da primeira menstruação a menina é levada a realizar a mutilação genital e preparada para o casamento.

Com isso, é colocada uma responsabilidade muito complexa para essas crianças, normalmente sem educação e sem emprego, qual seja: assumir um compromisso de constituir uma família, cuidar da casa e do marido e educar uma outra criança que nascerá dessa união. Desse modo, a mulher, que antes era obediente ao pai, passa a ser submissa à vontade do marido e/ou do sogro.

Ocorre, muitas vezes, que esses valores estão tão enraizados em determinada comunidade que quem não se submete a certas tradições pode ser alvo de perseguições, reprimendas ou até exclusão daquela sociedade.

Ademais, aqueles que praticam o casamento infantil geralmente não sofrem repressões e, muitas vezes, suas condutas são vistas como moralmente legítimas aos olhos da sociedade. Sem contar que o governo da época em que essas tradições foram criadas não buscou desarraigar essa prática e houve uma demora da comunidade internacional em começar a se preocupar em mudar essa realidade.⁹

No que se trata da pobreza, muitas vezes as famílias veem o casamento como a única solução para a segurança daquela família. Assim, fazer com que a filha se case significa sustentar uma pessoa a menos, ou seja, suas despesas são reduzidas, já que a responsabilidade é transferida ao futuro marido.

Além disso, muitos preferem investir na educação dos filhos homens por considerarem mais garantida. Outra coisa que se verifica é que algumas filhas são dadas em casamento para quitar uma dívida ou para formar alianças políticas, sociais ou econômicas.

Ainda, a família da noiva pode receber um dote quando ela se casa ou ter que pagá-lo ao marido, sendo esse dote possivelmente mais baixo quando a menina for mais jovem e não instruída.

9 OHCHR, 1995.

Nesse sentido, Tavares¹⁰ demonstra que as filhas são consideradas como um fardo econômico, e quando se casam é uma forma de segurança econômica ou de fonte de renda em decorrência do dote recebido.

Ainda analisando o fator econômico, dados da Actionaid UK de 2009 demonstram que 25.000 mulheres recém-casadas são mortas ou mutiladas a cada ano em decorrência de conflitos referentes a dotes.¹¹

Quanto à insegurança, a Girls Not Brides revela que muitos pais acreditam que casar a filha jovem pode ser a melhor opção, ainda mais no que tange à segurança em áreas em que assédios físicos e sexuais são comuns.

Conflitos e desastres naturais também têm sua contribuição nos índices do casamento infantil, pois este é considerado como uma saída em meio à violência e à pobreza. Tanto que, de acordo com a mencionada instituição, 9 a cada 10 países com os maiores números em casamento infantil são considerados como Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Contudo, o mais influente certamente é a desigualdade de gênero. O machismo, a discriminação com base no gênero e na idade e a ideia da superioridade masculina são estruturais na sociedade há muitos séculos e dão base a diversas práticas violentas e coercitivas, majoritariamente contra mulheres e meninas, como as condutas antes mencionadas.

Por conta disso, é frequente o desejo de controlar o corpo, as escolhas e a expressão da sexualidade da mulher. Inclusive, a família tende a conservar a virgindade da garota para que a honra da família não seja comprometida, caso ela tenha relacionamentos ou filhos fora do casamento – enquanto a sexualidade e uma grande quantidade de parceiras são cada vez mais incentivadas ao garoto.

Ressalta-se, portanto, que é justamente em razão desse pensamento patriarcal e a desigualdade de tratamento entre homens e mulheres que o casamento infantil ocorre mais entre crianças do gênero feminino, tratando-se de uma ofensa clara aos direitos reprodutivos e da liberdade sexual da mulher.

A Girls Not Brides nos traz índices de 2016 em que por volta de 720 milhões de meninas foram casadas com menos de 18 anos, das quais 250 milhões estavam casadas antes dos 15 anos. Ao passo que, considerando as crianças do sexo masculino eram 156 milhões, sendo 33 milhões antes dos 15.

10 TAVARES, Paula. *A importância da legislação na erradicação do casamento infantil*. 2017. Disponível em: <<https://www.nexofofornal.com.br/ensaio/2017/A-importancia-da-legislacao-na-erradicao-do-casamento-infantil>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

11 TRIGUEIRO, 2017.

Além disso, o UNICEF exemplifica o caso do Níger, em que 77% das mulheres entre 20 e 49 anos se casaram antes dos 18 anos, contrapondo-se aos 5% dos homens com a mesma faixa etária.

Situação parecida ocorre no Brasil. De acordo com o IBGE,¹² o número de meninas casadas com menos de 18 anos era de 554.090 e os meninos eram 101.846, em 2010.

A Girls Not Brides cita a pesquisa realizada pela Word Policy Analysis Center, a qual conclui que 54 países assentem que as meninas se casem de um a três anos mais novas que os meninos, fortalecendo a desigualdade de gênero.

Ademais, as meninas estão mais submetidas a um grau elevado de pobreza, à violência doméstica, ao estupro matrimonial – o qual, em muitos países não é criminalizado –, à exploração de trabalho não remunerado, à gravidez precoce e ao isolamento social.¹³

Consoante pesquisa realizada pela ONG Promundo, as cinco motivações mais relevantes do casamento infantil no Brasil são: a tentativa de não ofender a reputação da garota ou da família em decorrência de uma gravidez indesejada ou para impedir o homem de fugir da sua responsabilidade com a criança que vai nascer; o monitoramento da sexualidade das meninas e a restrição das atitudes relacionadas à “vida de solteira”, como não ter um parceiro fixo; a vontade de ter uma estabilidade financeira; a necessidade da menina em ter uma independência dos pais e sair de casa, algumas vezes por questões de repressão parental ou outros abusos ocorridos dentro da própria família e, por fim, o desejo dos homens em se casar com garotas mais jovens, por serem mais atraentes e menos intransigentes às suas vontades.

Em conformidade ao exposto pela Girl Not Brides, além da fundamentação já elencada, estão entre os motivos para o casamento envolvendo crianças abaixo dos 18 anos em nosso país as normas baseadas no gênero, a religião, a violência contra as mulheres nas favelas – sendo, nesse caso, visto como uma forma de proteção se casar com traficantes mais influentes para não serem assediadas por outros homens.

Além das diferenças entre as possíveis motivações do casamento infantil de país a país, verifica-se uma mudança de estatística dessa prática quando consideramos as regiões de determinado Estado em que algum fator, como a

12 BRASIL. IBGE. Censo Demográfico: Nupcialidade, Fecundidade e Migração. 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9750&t=sobre>>. Acesso em: 10 set. 2019.

13 TRIGUEIRO, 2017.

pobreza ou a falta de informação, é mais presente.

Assim, por exemplo, em Bangladesh, tem-se que 52% das meninas estão casadas antes dos 18 anos. Por outro lado, comparando a área urbana e a rural desse país, nota-se que ocorrem 54% de casamentos em que pelo menos uma das partes é menor de 18 anos na área urbana, em contraponto aos 71% na área rural.¹⁴

No que concerne ao Brasil, analisando-se os dados do Censo Demográfico de 2010, chega-se ao entendimento de que o casamento infantil ocorre com mais incidência na Região Norte, seguida da Região Nordeste – regiões que possuem IDH mais baixos que as restantes do país. Ainda segundo o mesmo Censo do IBGE, os estados em que mais crianças se casam no Brasil são o Maranhão e o Pará, respectivamente.

4. DO IMPACTO SUSCITADO PELA PRÁTICA DO CASAMENTO INFANTIL

O casamento infantil traz diversas consequências para as crianças incluindo interrupção dos estudos, comprometimento na construção da personalidade, falta de construção de laços afetivos e socialização com outras crianças, o que contribui para o isolamento, desemprego, riscos para a saúde, gravidez precoce e, por consequência, maior taxa de mortalidade materna e infantil e também a contração de doenças decorrentes da inacessibilidade aos contraceptivos e maiores riscos de violência doméstica.

No ano de 2013, constatou-se que 74% das novas infecções por HIV se deram em meninas africanas, a maioria casadas, em que o baixo poder de influência delas nas decisões sobre o relacionamento e a alta pressão para o nascimento de filhos levam à não utilização de preservativos. Nesse sentido, segundo discurso de Ashley Judd, 214 milhões de mulheres não têm acesso a um planejamento familiar.

Igualmente, merece destaque a realidade de que problemas na gravidez e no parto são o segundo maior motivo de morte em meninas adolescentes nos países em desenvolvimento e as meninas não estão preparadas física e biologicamente para gerar uma criança.

Diante disso, crianças nascidas de mães adolescentes apresentam altas chances de desnutrição, com sequelas no desenvolvimento físico e cognitivo,

14 TRIGUEIRO, 2017.

sendo que o bebê tem 60% de risco de morte no 1º mês de vida.¹⁵

O casamento infantil corresponde a 30% das causas de abandono dos estudos entre meninas do ensino secundário em escala mundial. Isso contribui para maiores índices de pobreza por conta da dificuldade financeira e para a escassez no acesso à informação, o qual, conjuntamente com a falta de serviços e a condição psicológica dificultam a saída daquela garota da situação de violência sofrida.

Com isso, identifica-se que esse impacto não ocorre somente com relação às meninas ofendidas por essa prática, mas também aos seus filhos, à sua família e ao seu país.

Em decorrência de todos esses fatos, percebe-se que vários são os direitos violados quando há um casamento infantil, por exemplo: o direito à educação; o direito de ser protegido contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou abuso, inclusive sexual e todas as formas de exploração sexual; o direito ao gozo do mais alto nível possível de saúde; o direito à informação escolar e profissional e orientação; o direito de não ser separada dos pais contra a vontade; o direito de todas as formas de exploração que afetem o bem-estar da criança. Todos esses elencados pela Convenção sobre os Direitos da Crianças.

Frente a isso, surge a necessidade da atuação e pressão das organizações internacionais na tentativa de erradicar a ocorrência do casamento entre pessoas menores de 18 anos em escala global. Destarte, o Fact Sheet nº 23 do Comitê Sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres recomendou aos Estados-parte que realizassem ações para eliminar qualquer forma de práticas tradicionais nocivas com fundamento em estereótipos e desigualdade de gênero, como instaurar uma idade mínima para o casamento infantil, investigar com rapidez casos em que incorrem essa prática, aplicar a lei de forma efetiva e buscar meios para prevenção, proteção e reparação.

A Convenção sobre Direito das Crianças, por exemplo, vem a enquadrar a criança como sujeito de direito em condição particular de desenvolvimento e colocar como regra a prioridade absoluta e a utilização do Princípio da Proteção Integral, no qual o interesse da criança prevalece, o que veio influenciar a Constituição Federal Brasileira de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Igualmente, ao lançar os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, que deverão ser alcançados até 2030, evidenciou sua preocupação com o casamento infantil, já que a maioria perpassa pelas causas e/ou consequências desse ato. Além de ter realizado parcerias com países,

15 TRIGUEIRO, 2017.

organizações e a sociedade civil para o movimento de tentativa de findar com essa tradição.

Ocorre que, de acordo com a *Washington DC Based Internacional Center for Research on Women*, somente 11 dos 51 países com altos números da prática em análise realizaram iniciativas para combatê-la.

Ademais, houve um progresso de 34% para 18% de casamentos infantis no Oriente Médio e na África do Norte em 30 anos e na Indonésia e no Marrocos se reduziu à metade. Entretanto, não houve alterações significativas na América Latina e no Caribe.

Assim, em resposta a essa coerção internacional, desde 2015, países como Chade, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Nepal, Panamá, Trinidad e Tobago e Zimbábue retiraram permissivos legais ao casamento infantil. Apesar disso, essas legislações têm muitas brechas, como consentimento dos pais e leis consuetudinárias e/ou religiosas, bem como ocorrem muitos casamentos informais.

Além do mais, os países da América Latina pouco participam das discussões mundiais sobre o assunto e, no Brasil, pouquíssimo se avançou em relação aos direitos sexuais e reprodutivos.

No tocante a isso, normalmente estão presentes nas propostas nacionais dispositivos e ações sobre alguns abusos cometidos contra criança e gravidez na infância, porém, nada se fala sobre o casamento infantil. Sem contar a escassez de pesquisas, divulgações e políticas públicas acerca do tema, o que contribuem para a invisibilidade da temática.

Esses fatos vão de encontro à taxa de casamento infantil que ocorre no país. Em conformidade com o Ranking da *Girls Not Brides*, quanto aos países de maiores números absolutos de casamento infantil o Brasil se encontra em 4º lugar, antecedido apenas pela Índia, Bangladesh e Nigéria. Analisando-se o percentual de casamentos infantis com base na população, o Brasil está na 22ª posição, sendo, em ambos os casos, o 1º da América Latina.

Em continuidade, 11% das mulheres brasileiras se casaram com idade igual ou abaixo de 15 anos e 36% antes dos 18, ou seja, são 88 mil crianças de até 14 anos casadas no país, pelo Censo de 2010.

A oficial em saúde sexual e reprodutiva, Anna Cunha, aponta que há, em média, 18,1% de nascimentos de crianças com mães adolescentes, isto é, são aproximadamente 24 mil recém-nascidos filhos de meninas de 10 a 14 anos.

Em nosso país, a idade mínima legal para o casamento é 18 anos, tanto para meninos, quanto para meninas. Mesmo assim, além de não existirem casos de reprimenda na situação de casamento antes dos 18 anos ou a possibilidade de

anulação dessas uniões, permite-se o casamento envolvendo pessoas de 16 anos, se houver consentimento dos pais ou autorização judicial.

Em contrapartida, é necessário mencionar a alteração dos arts. 1517 e 1520, ambos do Código Civil de 2002, realizada no ano de 2019, o qual aprovava a união quando houvesse gravidez ou necessidade do cumprimento da pena criminal. Uma incontestável aberração legal.

O Brasil ratificou várias convenções e outros dispositivos internacionais como a Convenção sobre os Direitos das Crianças, em 1990 - o qual pretende principalmente dar proteção à criança em face de toda e qualquer forma de violação de direitos - e a CEDAW, em 1984. Da mesma maneira, foi um dos países que se comprometeu com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da ONU que pretendem, entre outras coisas, garantir a acessibilidade dos serviços e instrumentos de saúde sexual e reprodutiva, reduzir a morte materna e erradicar práticas nocivas contra mulheres e crianças, a exemplo do casamento infantil até 2030 e, no Girl Summit de 2014, assinou uma carta de comprometimento de erradicar a prática até 2020.

Todavia, é muito mais simples (e pouco eficaz) reformar a legislação sem cambiar consciência e as normas sociais que perpetuam essa prática, sem se preocupar com táticas para prevenção e repressão do ato, sem desenvolver pesquisas sobre a temática e sem criar políticas públicas e serviços de apoio às meninas em situação de casamento infantil. Infere-se que as medidas adotadas pelo país em busca de erradicar a prática estão sendo mínimas e insuficientes.

O UNICEF concluiu que os índices de casamento que envolve crianças reduziram nos últimos 30 anos, mas, sucede-se que esse ritmo não acompanha o crescimento populacional.

Dados refletem que, atualmente, no mundo, existem mais de 650 milhões de mulheres que se casaram antes dos 18 anos, isto é, 1 a cada 5 garotas se casou antes dessa idade. Assim, são 12 milhões de casamentos de meninas casadas com menos de 18 anos por ano e 23 garotas por minuto e 1 a cada 2 segundos.¹⁶

Isto posto, se continuarmos nesse andamento, em 2030 o número de meninas casadas antes de iniciarem a fase adulta será por volta de 950 milhões e, em 2050, essa quantidade passa para aproximadamente 1,2 bilhões.¹⁷

16 GIRLS NOT BRIDES. Disponível em: <<https://www.girlsnotbrides.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

17 UNICEF. Convention on the Rights of the Child. 2014. Disponível em: <https://www.unicef.org/crc/index_framework.html>. Acesso em: 01 set. 2019.

5. COMO ERRADICAR

À vista do que foi retratado no presente trabalho, faz-se necessário o questionamento de como erradicar o casamento infantil. Em primeiro lugar, é essencial que haja uma uniformização dos dispositivos legais de determinados países em conformidade com o mínimo de 18 anos de idade para o casamento e uma reforma legislativa que preveja sanções aos que realizam a prática, retirando qualquer exceção ou brecha que possibilite essa conduta.

Em seguida, faz-se necessário fazer um plano de ação que envolva o governo, a sociedade civil, os líderes de diversos setores (saúde, educação, religião, segurança pública), e principalmente das crianças, para pensarem conjuntamente em alternativas para a erradicação do casamento infantil.

Também é primordial que haja vontade política e recursos financeiros para a criação políticas públicas e serviços para reduzir a prática e assegurar uma proteção efetiva às crianças nessa situação, facilitar o acesso à informação de seus direitos, em especial sexuais e reprodutivos, e promover a qualidade e a continuidade das crianças no sistema de ensino.

Por fim, devem ser incentivados o empoderamento das crianças, principalmente do gênero feminino, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres e a desconstrução do pensamento machista que prevalece na sociedade.

Amina Mohammed, vice-secretária-geral da ONU, ressalta a relevância da igualdade de gênero entre os Objetivos Globais e que as mulheres e meninas dever ser concebidas como “agentes de mudança”, sendo-lhes permitido ter suas próprias escolhas com relação aos seus corpos e suas vidas.

6. CONCLUSÃO

Percebe-se que o casamento infantil é uma prática tradicional nociva e uma forma de união forçada, em razão de envolver crianças menores de 18 anos que não têm maturidade e capacidade plena desenvolvida para fazer essa escolha.

As causas para essa prática são inúmeras e perpassam entre a cultura, a religião, a pobreza, a insegurança, a baixa qualidade na educação e a desigualdade de gênero, que se considera o principal fator para o casamento infantil por estar intrínseca aos pensamentos que legitimam essa violação ainda hoje.

Demonstrou-se, ainda, por meio de dados estatísticos, algumas condutas ligadas ao casamento infantil que nos revela a realidade que as crianças, e, em especial, as meninas, vivem no seu dia a dia, tendo inúmeros direitos desrespeitados.

Além disso, foram apresentadas algumas consequências do casamento infantil, tanto para as crianças e sua família, quanto para o país em que ocorrem, restando evidente a necessidade de se erradicar a prática em escala global. Isso se deu também através de índices qualitativos, trazendo exemplos não só do Brasil, mas também de outros países.

Por fim, salienta-se a importância dos documentos internacionais para persuadir os Estados a se comprometerem com a erradicação do casamento e as formas adequadas e indispensáveis para uma possível extinção dessa conduta a longo prazo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTHUR, Maria José. O casamento prematuro como violação dos direitos humanos. Um exemplo que vem da Gorongosa. *Outras Vozes*, nº 31-32: Agosto-Novembro, 2010. *Revista Húmus*, nº 8: Mai-Ago, 2013.

BASSOLI, Melina. O casamento infantil: e por que ele é – ou deveria ser – uma pauta feminista. 2018. Disponível em: <<https://www.medium.com/qg-feminista/o-casamentoinfantil-9008eb407743>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

BRASIL. Código Civil de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 31 ago. 2019.

_____. IBGE. Censo Demográfico: Nupcialidade, Fecundidade e Migração. 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9750&t=sobre>>. Acesso em: 10 set. 2019.

CUNHA, Patrícia. Maranhão lidera ranking brasileiro de casamento infantil. 2017. Disponível em: <<https://www.oimparcial.com.br/noticias/2017/11/maranhao-e-lider-emcasamento-infantil/>>. Acesso em: 31 ago., 2019.

GIRLS NOT BRIDES. Disponível em: <<https://www.girlsnotbrides.org/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Casamento infantil – o que falta para erradicar essa prática? 2019. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/artigo-casamento-infantil-o-que-falta-para-erradicar-essa-pratica/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

_____. Exercício dos direitos reprodutivos de jovens é desafio da Agenda 2030, destaca UNFPA. 2019. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/exercicio-dos-direitos-reprodutivos-de-jovens-e-desafio-da-agenda-2030-destaca-unfpa/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

____. Mulheres ainda enfrentam desafios de bem-estar e direitos humanos, diz chefe da ONU. 2019. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/mulheres-ainda-enfrentamdesafios-de-bem-estar-e-direitos-humanos-diz-chefe-da-onu/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

____. ONU alerta para desigualdade em saúde reprodutiva e infantil entre países ricos e pobres. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/onu-alerta-para-desigualdadesem-saude-reprodutiva-e-infantil-entre-paises-ricos-e-pobres/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

OHCHR. Fact Sheet No.23, Harmful Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children. 1995. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/479477410.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

NEWS, ONU. Brasil é o quarto país no ranking global de casamento infantil. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.etc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-03/brasil-equarto-pais-no-ranking-global-de-casamento-infantil>>. Acesso em: 03 set. 2019.

RODRIGUES, Natasha Mikella da Silva. *O princípio da proteção integral frente ao casamento infantil*. Fundação Universidade Federal de Rondônia, Cacoal: 2018.

TAVARES, Paula. *A importância da legislação na erradicação do casamento infantil*. 2017. Disponível em: <<https://www.nexofoanal.com.br/ensaio/2017/A-importanciada-legislacao-na-erradicao-do-casamento-infantil>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

TRIGUEIRO, Sheyla Martins. *O casamento infantil sob a ótica do Comitê dos Direitos da Criança da ONU*. Centro Universitário de Brasília (Uniceub), Brasília: 2017.

UNICEF. Convention on the Rights of the Child. 2014. Disponível em: <https://www.unicef.org/crc/index_framework.html>. Acesso em: 01 set. 2019.

VICENTE, José Gil. Prematuridade e Responsabilidade Familiar das Raparigas Moçambicanas. *Revista Húmus*, nº 8: Mai-Ago, 2013.



RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO

Marina Bonatto

1. INTRODUÇÃO

O surgimento de um aparato protetivo dos direitos humanos data de um contexto extremamente diverso do atual, porém, em razão de sua dinamicidade, esses direitos vêm se transformando e se adequando às novas realidades, a fim de manter e ampliar sua capacidade protetiva.

Conforme muito bem colocado por Flávia Piovesan, em artigo para o jornal O Globo, a lógica que ambicionava responder à relação entre estados e indivíduos, preponderante quando do surgimento desse aparato protetivo, não mais abarca a realidade como um todo, “na atualidade emergem relações muito mais complexas a envolver, de um lado, empresas; por outro, coletividades e grupos vulneráveis”.²

1 Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestranda em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada inscrita na OAB/PR.

2 PIOVESAN, Flávia. Empresas e Direitos humanos. Jornal O Globo, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.oglobo.globo.com/opiniao/empresas-direitos-humanos-20859445>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Exemplo disso foi o lançamento, em 26 de julho de 2000, do Pacto Global das Nações Unidas, uma iniciativa voluntária com o intuito de promover o crescimento sustentável e a cidadania no mundo corporativo, tomando por base, para tal, dez princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção.

Em consonância à pretensão do Pacto Global de engajar as empresas nessa agenda de desenvolvimento e no intuito de delinear esses compromissos, em 2015 a Organização das Nações Unidas propôs a Agenda 2030, uma nova agenda de desenvolvimento sustentável composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Tanto no Pacto Global quanto nos ODS há a preocupação com a promoção da igualdade de gênero, sendo o alcance dessa igualdade e o empoderamento de todas as mulheres e meninas o objetivo número 5 da Agenda 2030.

Nesse sentido, já em seus primeiros parágrafos, a Constituição brasileira elenca, como um de seus objetivos fundamentais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. E, em sequência, o inciso primeiro do artigo 5º estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Esse compromisso para com a promoção da igualdade verifica-se também no que concerne aos direitos dos trabalhadores, o artigo 7º, em seus incisos XX e XXX, garante a proteção do mercado de trabalho da mulher e proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo.

Ainda, para dar respaldo aos ditames constitucionais, o legislador infraconstitucional criou as leis 9.029 de 1995 e 9.799 de 1999, em que veda toda e qualquer forma de discriminação referente ao trabalho da mulher.

Além disso, há que se atentar para o fato de que o Brasil faz parte de diversos Tratados e Convenções Internacionais que dispõem sobre o assunto, a exemplo das Convenções 100 e 111 da Organização Internacional do Trabalho, que dispõem sobre a igualdade de remuneração para a mão de obra de homens e mulheres na execução de trabalho de igual valor e sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão.

Ocorre que, frente a um contexto fático de recorrentes violações a direitos, somado a ausência de políticas públicas para promoção de direitos e a inércia por parte dos poderes públicos, verifica-se que essas medidas legislativas detêm eficácia limitada e não conseguem, por si só, abarcar a realidade em sua totalidade.

Atualmente, apesar das diversas conquistas advindas dos mais variados movimentos de luta para reduzir a desigualdade social da mulher, a igualdade de gênero permanece como reivindicação necessária para a efetivação de direitos e garantias fundamentais das mulheres.

E é frente a esse contexto que os compromissos delineados pelo Pacto Global e nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável adquirem especial relevância.

2. OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 5: IGUALDADE DE GÊNERO

No presente artigo será dado especial enfoque ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável de nº 5, qual seja, a igualdade de gênero. Segundo o relatório “Transformando promessas em ação: Igualdade de Gênero na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, da Organização das Nações Unidas, somente haverá desenvolvimento sustentável se esse for capaz de beneficiar igualmente homens e mulheres.³ Sendo crucial, nas palavras do ex-Secretário-Geral da ONU responsável pela elaboração do relatório, a incorporação de uma perspectiva de gênero na implementação e no monitoramento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A igualdade de gênero, indispensável no alcance do desenvolvimento sustentável, é um direito humano fundamental que advém, inclusive, como apontado por Flávia Cristina Severi, da necessidade de se garantir a manutenção do direito à vida de todas as pessoas.⁴

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento estabelece como elemento central em seu trabalho a igualdade de gênero e pontua algumas ações indispensáveis para atingi-la, tais como: erradicar a discriminação contra a mulher, principalmente no que diz respeito ao mercado de trabalho; acabar com a violência e a exploração sexual, bem como com a divisão desigual sobre as obrigações domésticas e a discriminação pública; fornecer direitos e recursos econômicos iguais para as mulheres; e garantir o acesso universal à

3 UN WOMEN. Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/02/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-en.pdf>>. p. 14. Acesso em: 31 ago. 2019.

4 SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma Perspectiva de Gênero: Elementos Teóricos, Normativos e Metodológicos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Universidade de São Paulo, v. 3, n. 3, p. 574-601, jan. 2016, p. 583.

saúde sexual e reprodutiva.⁵

O combate à discriminação é uma das metas do Objetivo número 5 e uma das grandes lutas necessárias à garantia da igualdade de gênero. A discriminação é conceituada na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) da seguinte forma:

Artigo 1º Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Ademais, o presente instrumento internacional assume que a “discriminação contra a mulher viola os princípios de igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana”. De forma que é possível depreender do texto da Convenção que a garantia da igualdade implica na necessária eliminação das restrições aos direitos humanos baseadas no sexo.

A igualdade deve ser avaliada, desta feita, com base na fruição de direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como no que se refere à igualdade de oportunidades. Compreensão esta ratificada no “Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5” da ONU:

Igualdade não significa que mulheres e homens são os mesmos, mas que os direitos, responsabilidades e oportunidades dos homens e das mulheres não devem depender do fato de nascerem do sexo masculino ou feminino. Igualdade de gênero indica que os interesses, necessidades e prioridades de homens e mulheres devem ser levadas em consideração, reconhecendo a diversidade dos diferentes grupos de homens e mulheres. A igualdade de gênero não é uma questão das mulheres, mas deve envolver igualmente homens e mulheres. Igualdade entre mulheres e homens é uma questão de direitos humanos e também condição para e indicador de desenvolvimento

5 PNUD BRASIL. Objetivo 5: Igualdade de Gênero. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

sustentável centrado nas pessoas.⁶

Dentre as metas do Objetivo 5 dos ODS está “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”, e é nesse sentido que se pretende abordar a igualdade de gênero no âmbito empresarial.

3. IGUALDADE DE GÊNERO NO ÂMBITO EMPRESARIAL: UM DIAGNÓSTICO

No Brasil, a temática da diversidade da força de trabalho no âmbito empresarial tomou forma a partir da década de 1990, sob influência das denúncias realizadas pelo movimento sindical e pelo movimento feminista acerca do não cumprimento e da violação dos dispositivos normativos nacionais e internacionais.⁷

Nesse período, segundo informações do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), a questão da igualdade de gênero no trabalho tornou-se pauta recorrente das negociações e cláusulas coletivas.⁸

É neste contexto que o governo federal instituiu, em 1996, em cooperação com a OIT, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação, composto por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários, com o fim de elaborar um plano para a eliminação da discriminação no mercado de trabalho com um enfoque

6 ONU BRASIL. Glossário de Termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a Igualdade de Gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2016. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

7 TEIXEIRA, Kamila Cristina da Silva; GÓIS, João Bosco Hora. DIVERSIDADE E EQUIDADE DE GÊNERO EM EMPRESAS. *Revista Gênero*, Niterói, v. 15, n. 2, p. 155-162, janeiro-junho 2015. Semestral. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/viewFile/659/405>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

8 PIRES, Fernanda Mendes et al. Gênero e as Práticas de Gestão nas Melhores Empresas para se Trabalhar no Brasil. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, p. 81-94, 2010. Disponível em: <<http://www.pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v3n1/v3n1a09.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

específico nas questões de raça e gênero.⁹

Apesar disso, conforme dados apresentados no artigo “Gênero e Práticas de Gestão nas Melhores Empresas para se Trabalhar no Brasil”, no período entre 1990 e 2006, o mercado de trabalho no Brasil caracterizou-se pelo alto grau de desigualdade, principalmente em relação às mulheres.¹⁰

A participação entre as mulheres no mercado passou de 53,2% para 58,9% entre 1992 e 2006, enquanto, dos homens, a participação caiu de 86,3 para 82% no mesmo período. A desigualdade entre homens e mulheres atinge, em especial, as mais pobres e menos escolarizadas. Dessa maneira, mesmo garantindo menor desigualdade de participação, não há garantia, por si só, da igualdade entre os gêneros. Além disso, vale destacar que dados de 2006 apontam que a mulheres tinham mais anos de estudo que os homens e que, mesmo entre o mesmo nível de escolaridade, há diferença entre a remuneração de homens e mulheres, assim como entre brancos e negros.¹¹

Apesar de, em termos numéricos, as mulheres serem maioria no Brasil, em matéria de direitos e de garantia de igualdade e discriminação elas ainda figuram como minoria. As mulheres têm baixa representatividade em empresas, têm dificuldade para conquistar cargos hierárquicos superiores e sofrem com a disparidade salarial.

Segundo levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apesar das inúmeras transformações sociais, as mulheres seguem dedicando relativamente mais tempo aos afazeres domésticos e cuidados,¹² o que é um fator fundamental no diferencial de inserção ocupacional entre homens e mulheres.

Além disso, em relação aos rendimentos médios do trabalho, em 2016 as mulheres estariam recebendo cerca de $\frac{3}{4}$ do que os homens receberiam.¹³

9 PIRES, 2010.

10 Idem.

11 Idem.

12 IBGE. Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38, 2018. Disponível em: <https://www.biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

13 Idem.

De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2003, as mulheres representavam 40,5% da População Ocupada, e em 2011, 45,3%. Além disso, o crescimento da participação das mulheres na população economicamente ativa foi de 1,8 ponto percentual de 2003 para 2011.¹⁴

Contudo, não há uma proporcionalidade direta entre o número de mulheres inseridas no mercado de trabalho e a promoção da igualdade de direitos e oportunidades. Fato que pode ser observado, a título exemplificativo, a partir dos dados da pesquisa que mostram que o maior crescimento da participação feminina foi observado no emprego sem carteira assinada no setor privado. Em 2003, 36,5% das mulheres enquadravam-se nessa categoria, já em 2011, eram 40,5%.¹⁵

Outro dado que permite uma análise da desigualdade de condições e oportunidades das mulheres no mercado de trabalho é a porcentagem de mulheres nos espaços de poder e decisão. Segundo informações do relatório feito pelo Corporate Women Directors International, em 2016 apenas 7,3% das mulheres ocupavam assentos nos conselhos diretores das 100 maiores empresas da América Latina.

Conforme levantamento realizado pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, há um “afunilamento hierárquico” no corpo de funcionários das empresas, com menor inclusão de mulheres à medida que aumentam as atribuições de comando.¹⁶

Tal fenômeno, como colocado por Liliana Carneiro de Miranda, pode ser denominado como “teto de vidro”, que representaria uma barreira tênue e transparente, mas suficientemente intransponível, que impediria a passagem de mulheres aos níveis hierárquicos mais elevados no mercado de trabalho, o que dificulta o crescimento da carreira executiva feminina no Brasil.¹⁷

14 IBGE. MULHER NO MERCADO DE TRABALHO: PERGUNTAS E RESPOSTAS. Pesquisa Mensal de Emprego - Pme, 8 mar. 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Mulher_Mercado_Trabalho_Perg_Resp_2012.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

15 Idem.

16 INSTITUTO ETHOS. O Compromisso das Empresas com a Valorização da Mulher. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, v. 1, set. 2004. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/14.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

17 MIRANDA apud PIRES, 2010.

Contudo, para que se mude esse cenário não basta uma concepção abstencionista de igualdade, sendo necessária uma atuação que leve em consideração as diferenças existentes e crie condições materiais de igualdade.

4. RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA

A Constituição Federal, em seu artigo 170, dispõe que “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”, logo, em sendo a empresa atividade motriz da ordem econômica nacional, sua atuação deve basear-se somente em uma lógica de mercado cujo único objetivo é a consecução do lucro, mas deve ser realizada a fim de atingir sua função social.

De acordo com um novo paradigma que permeia o mundo empresarial, da mesma forma que as empresas podem violar direitos, também podem promovê-los, o que ensinaria não somente em um ganho empresarial, mas, como colocado por Flávia Piovesan, “um ganho na identidade e reputação da empresa”, figurando estas como agentes na promoção de direitos.¹⁸

A atividade empresarial, como alegam Luciane Maria Trippia e Viviane Coêlho De Séllos-Knoerr, deve ir além de seus objetivos puramente econômicos, e agir de modo a incluir os grupos vulneráveis. Além disso, no modelo capitalista atual, as empresas têm uma ampla capacidade de influência na agenda governamental e na transformação da sociedade. Sendo assim, sua atuação é de suma importância no combate à discriminação da mulher no mercado de trabalho.¹⁹

Tendo em vista que as grandes empresas figuram como entidades sociais com potencial de transformação em razão de seu poder de influência e controle, ações implementadas por elas são fundamentais não só no que diz respeito ao alcance da sustentabilidade empresarial, mas para gerar impactos positivos para além dos limites empresariais e contribuir para a promoção de equidade de gênero na sociedade.

18 PIOVESAN, Flávia. Empresas e Direitos humanos. Jornal O Globo, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.oglobo.globo.com/opiniao/empresas-direitos-humanos-20859445>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

19 TRIPPPIA, Luciane Maria; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho de. DISCRIMINAÇÃO DA MULHER NO MERCADO DE TRABALHO: A IMPORTÂNCIA DA CONSCIÊNCIA ÉTICA EMPRESARIAL. *Direitos Sociais e Políticas Públicas II*, p. 212-236, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d4dcf709a96dca12>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Segundo Maria Cecília Coutinho de Arruda, em entrevista concedida à revista *Ética Empresarial*, “a grande mudança necessária ao Brasil se fará a partir das empresas, e não a partir do governo ou das instituições de ensino, como seria de se esperar”.²⁰

Nesta perspectiva, tem-se que a empresa é um importante agente social, principalmente quando adota uma conduta proativa, vindo a privilegiar necessidades que se mostrem relevantes para a sociedade como um todo. Faz parte de uma postura ética empresarial, desta forma, procurar trazer a diferença para dentro de seu empreendimento, buscando combater as discriminações, reconhecendo, desse modo, a diversidade entre os seres humanos.²¹

As empresas seriam, no modelo econômico vigente, um instrumento de interligação entre a atividade econômica e o bem-estar social dos cidadãos. Assim, somente por meio da “utilização da empresa de modo consciente e ético é possível alcançar o ideal de dignidade que deve estar presente no conceito atual e ideal de cidadania. E, neste sentido, a ética empresarial precisa render tributos aos novos preceitos de cidadania propalados”.²²

Dessa forma, a atuação das empresas deve ser baseada em práticas socialmente responsáveis, para além de suas obrigações puramente legais e econômicas, não deixando questões como a de gênero em segundo plano, mas fazendo com que estas componham suas práticas de maneira integrada. Verifica-se, ainda, que a implementação de políticas nesse sentido tem contribuído para aumentar a reputação e a credibilidade das empresas no mercado.

Os entraves à participação plena das mulheres no mercado de trabalho resultam em grandes perdas – para as mulheres, para as empresas e para o país. Alterar esse quadro é vantajoso sob vários aspectos. Para as empresas, investir na promoção da diversidade entre seus funcionários, com forte recorte de gênero, representa a possibilidade de aproveitamento de um potencial, ainda pouco explorado, de criatividade, capacidade de gerenciamento e produtividade de suas equipes. A diversidade em todas as instâncias da empresa tem se

20 DE ARRUDA, Maria Cecília Coutinho. Entrevista. *Revista Ética Empresarial*, 17 mar. 2004. Disponível em: <http://www.eticaempresarial.com.br/site/pg.asp?pagina=detalhe_artigo&codigo=173&tit_pagina=ENTREVISTAS&nomeart=&nomecat=n>. Acesso em: 31 ago. 2019.

21 Ibid., p. 19.

22 JUNIOR apud TRIPPPIA, 2013.

traduzido em equipes mais eficientes, em funcionários mais satisfeitos e em redução da rotatividade.²³

Essas ações devem ser realizadas a fim de romper com o status quo de discriminação vigente e impedir a permanência e reprodução das desigualdades sociais. Como consta no Relatório Anual de 2018 da Rede Brasil do Pacto Global, “a participação do setor privado é crucial para a disseminação e implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.²⁴

Diante do exposto é que se justifica a afirmação do então presidente da Rede Brasil do Pacto Global de que o principal norte do Pacto Global nesse momento é “engajar as lideranças empresariais e suas organizações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.²⁵

5. IGUALDADE DE GÊNERO NO ÂMBITO EMPRESARIAL: PRINCÍPIO DE UMA SUPERAÇÃO

Tendo em vista o papel das empresas no alcance dos 17 ODS, a ONU Mulheres e as empresas aderidas ao Pacto Global criaram os “Princípios de Empoderamento das Mulheres”, um conjunto de princípios a serem seguidos rumo a incorporação da igualdade de gênero na comunidade empresarial, quais sejam:

1. Estabelecer liderança corporativa sensível à igualdade de gênero, no mais alto nível.
2. Tratar todas as mulheres e homens de forma justa no trabalho, respeitando e apoiando os direitos humanos e a não discriminação.
3. Garantir a saúde, segurança e bem-estar de todas as mulheres e homens que trabalham na empresa.

23 INSTITUTO ETHOS apud HORST, Ana Carolina; CUNHA, Renata Thereza Fagundes. Sustentabilidade empresarial e equidade de gênero: uma interface a partir da construção de uma tecnologia social. *Revista Tecnologia e Sociedade*. Ed. 2, 2010. ISSN 1984-3526.

24 UN GLOBAL COMPACT REDE BRASIL. Relatório Anual 2018. Disponível em: <https://www.d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/89484/1564498031Pacto_Global_-_Relatrio_2018_final.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

25 UN GLOBAL COMPACT REDE BRASIL. Integração dos ODS na Estratégia Empresarial: contribuições da Rede Brasil do Pacto Global para Agenda 2030. 2018. Disponível em: <https://www.d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/89484/1562344330Integracao_ODS_Estrategia_2018_1.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

4. Promover educação, capacitação e desenvolvimento profissional para as mulheres.
5. Apoiar empreendedorismo de mulheres e promover políticas de empoderamento das mulheres através das cadeias de suprimentos e marketing.
6. Promover a igualdade de gênero através de iniciativas voltadas à comunidade e ao ativismo social.
7. Medir, documentar e publicar os progressos da empresa na promoção da igualdade de gênero.

Segundo a ONU Mulheres, a promoção da equidade de gênero em todas as atividades sociais e da economia são “garantias para o efetivo fortalecimento das economias, o impulsionamento dos negócios, a melhoria da qualidade de vida das mulheres, homens e crianças, e para o desenvolvimento sustentável”. E em novembro de 2018 foi lançada, inclusive, a versão em português da ferramenta. Com base nisso, a organização realiza o “Prêmio WEPS Brasil – Empresas Empoderando Mulheres” para reconhecer essas práticas e promovê-las.

No que concerne à advocacia, por exemplo, em 18 de setembro de 2015 foi aprovado pelo Colégio de Presidentes de Seccionais da OAB o Plano de Valorização da Mulher Advogada, cujo principal objetivo é estabelecer condições de igualdade entre a advocacia feminina e a masculina.

Dentre as principais diretrizes do Plano destacam-se: a promoção de diálogo com as instituições, visando humanizar as estruturas judiciárias voltadas às advogadas; a construção de uma pauta de apoio a mulher na sociedade; a igualdade de gênero e a participação das mulheres nos espaços de poder; a sensibilização e a implementação de estratégias para ampliação da participação das mulheres advogadas nas decisões das Seccionais e das Subseções; a presença, em todas as comissões da OAB, de no mínimo 30% e no máximo 70% de membros de cada sexo.

Hoje, o discurso que estimula a incorporação de políticas de igualdade de gênero pelas empresas é muito mais pragmático, baseado na dimensão financeira e no aumento das potencialidades de ganhos para esses. As ações nesse sentido seriam um “bom negócio para as empresas, pois implicariam

em estímulos para funcionários, incrementos em produtividade e melhoria da imagem pública e social das mesmas”.²⁶

Importante frisar, a título exemplificativo, a experiência do Banco del Desarrollo da Costa Rica, que promoveu a paridade em todos os órgãos de decisão do Banco e desenvolveu uma política, que posteriormente se transformou em lei, “destinada a estimular a empresarialidade dos grupos mais vulneráveis, com menção expressa sobre as mulheres”.²⁷

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, que desde 1987 incorporou o princípio da igualdade de oportunidade e da equidade de gênero como parte dos seus objetivos gerais de fomento ao desenvolvimento econômico e social, também realiza investimentos nesse sentido e, tomando por base a pergunta “como a integração de práticas de equidade de gênero no setor privado podem beneficiar tanto os empregadores como as empresas?”, realizou uma sistematização das tendências de emprego, obstáculos e potencialidades para a inserção de mulheres no mercado de trabalho.²⁸

Segundo informações do Banco Mundial, além de contribuir socialmente, a atuação empresarial voltada para a questão da igualdade de oportunidades de gênero pode render bons investimentos e retornos financeiros. Além disso, destaca-se que “o risco de não se alcançar o 3º objetivo das Metas do Milênio teria um impacto de redução entre 0,1 a 0,3% nas taxas de crescimento mundial”.²⁹

A alocação indevida das aptidões e talentos das mulheres representa um alto (e crescente) custo econômico. A igualdade de gênero pode ter grandes impactos sobre a produtividade. As mulheres agora representam mais de 40% da mão de obra global, 43% da força de trabalho e mais da metade dos estudantes universitários do mundo. Para uma economia funcionar com todo seu potencial, as mulheres com suas aptidões e talentos devem participar das atividades que façam melhor uso dessas capacidades.³⁰

26 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010. 88, p. 62.

27 Ibid., p. 54.

28 Loc. cit.

29 Loc. cit.

30 BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento, 2012.

Em artigo publicado na Revista Exame, em 2010, Carolina Meyer e Marianna Aragão afirmam, logo na manchete, que “o maior mercado emergente do mundo. Não é a China e nem a Índia. São as mulheres. Juntas, elas despejaram 12 trilhões de dólares na economia mundial, em 2009. Só no Brasil, foram 800 bilhões de reais”.³¹

6. CONCLUSÃO

No mundo jurídico a realidade não é outra, as condições encontradas no âmbito empresarial como um todo se refletem no mundo da advocacia, que acabam por repercutir as desigualdades latentes da sociedade brasileira. As advogadas enfrentam disparidades salariais, têm dificuldade de alcançar altos postos e enfrentam as duplas, às vezes triplas, jornadas de trabalho.

Nesse sentido, a pesquisadora Lígia Sica afirma que “a desigualdade de gênero que vem sendo perpetuada tanto nas empresas quanto nos escritórios faz a sociedade perder seus talentos, as pessoas ganharem de forma distinta e o Brasil perder dinheiro”.³²

No Brasil, a quantidade de advogadas tem crescido a cada ano, havendo uma perspectiva de que em um futuro próximo tenhamos mais advogadas do que advogados, porém, cerca de 30% das advogadas chegam a ser sócias nos maiores escritórios de advocacia do país e pouquíssimas ocupam cargos de poder na advocacia. Ademais, em sociedades de advocacia com mais de 50 sócios, 2/3 são homens.³³

Além disso, conforme apresentado por Maria da Glória Bonelli, a divisão sexual do trabalho também é visível na advocacia, há uma tendência de que as mulheres se concentrem nas “áreas tradicionais e nas atividades mais rotineiras e os homens naquelas mais especializadas e inovadoras”.³⁴ A autora ainda cita

31 MEYER, Carolina; ARAGÃO, Marianna. Mulheres, o maior dos mercados emergentes. *Revista Exame*, 10 out. 2010. Disponível em: <<http://www.exame.abril.com.br/marketing/mulheres-maior-mercados-emergentes-564993/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

32 COURA, Kalleo. A (quase) feminilização da advocacia. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/nao-e-mimimi-08032017>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

33 MARTINES, Fernando. Igualdade de gêneros gera maior produtividade, afirmam sócias de bancas. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-25/igualdade-generos-escritorio-gera-maior-productividade2>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

34 BONELLI, Maria da Glória. Profissionalismo, Diferença e Diversidade na Advocacia e na Magistratura Paulistas. *RCBS*, vol. 28, n. 83, out. 2013.

um estudo realizado por Sharon Bolton e Daniel Muzio, segundo o qual haveria uma “estratificação de gênero na advocacia” e um “mecanismo de fechamento generificado interno às profissões jurídicas com três padrões distintos de carreira: estratificação, segmentação e sedimentação”.

O primeiro ocorre na linha vertical, negando-se às mulheres acesso ao topo da ocupação. O segundo processa-se na linha horizontal, formando guetos de mulheres confinadas a áreas menos valorizadas (direito de família versus direito de negócios); o terceiro dá-se com as profissionais recorrendo ao essencialismo como forma de organizar a identidade de gênero em enclaves numa tentativa de empoderamento.³⁵

Por essa razão faz-se necessário também na advocacia o comprometimento para com os objetivos do desenvolvimento sustentável e do Pacto Global da ONU. Nessa acepção pontua a professora Melina Fachin:

Seja pelo imperativo ético, mas também pelo dever legal, as bancas de advocacia devem levar em conta o cumprimento desse dever de equidade, o respeito aos direitos das mulheres e o comprometimento com o princípio da não discriminação. Esses valores espelham, nos ambientes jurídicos públicos e privados, a integridade com base no respeito às diferenças, a fim de garantir uma cultura ética e a conformidade da responsabilidade social promotora da pluralidade e diversidade. É fundamental que escritórios que sejam referências positivas nesse sentido repliquem o modelo de empoderamento feminino – seja dentro de sua realidade advocatícia, seja oferecendo aos seus clientes um modelo adequado aos padrões contemporâneos de inclusão e proteção das mulheres.³⁶

Como exposto, a atuação empresarial é de suma importância na consecução dos ODS, em especial no que se refere à garantia da igualdade de gênero. E a integração dos ODS na estratégia empresarial, por outro vértice, também traz benefícios às empresas na medida em que essas práticas representam oportunidades de negócio e de crescimento. Segundo dados do “Guia do CEO para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, do World

35 BONELLI, 2013.

36 FACHIN, Melina. Advocacia, substantivo feminino. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/advocacia-substantivo-feminino-21112017>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Business Council for Sustainable Development, “a Agenda 2030 pode gerar, no mínimo, 12 bilhões de dólares por ano em oportunidades de mercado, e criar até 380 milhões de novos empregos até 2030”.³⁷

A desigualdade de gênero se manifesta no âmbito social, político e econômico, permeando o contexto de atuação das empresas dos mais variados ramos, de forma que não há maneira de se atingir o desenvolvimento sustentável sem que essa barreira seja superada.

O surgimento de novos atores no plano nacional e internacional, bem como o fenômeno da globalização, fazem com que seja necessário repensar o paradigma estatocêntrico e as estruturas e mecanismos tradicionais de proteção dos direitos humanos.

A lógica que relega às empresas apenas o papel de violadoras de direitos não mais se sustenta, o protagonismo assumido pelos entes privados no desenvolvimento social não pode ser descartado na criação de uma sociedade mais justa e equânime, muito pelo contrário, deve ser considerado como um ponto fulcral nessa batalha.

No que concerne à igualdade de gênero, as empresas podem desempenhar um papel fundamental na mobilização e na promoção de ações afirmativas que possam diminuir a desigualdade e garantir às mulheres as mesmas oportunidades dos homens.

Frente a isso, as políticas de responsabilidade social corporativa, encorajadas pelo Pacto Global das Nações Unidas, figuram como um possível caminho a ser seguido rumo ao alcance da igualdade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento, 2012.

BONELLI, Maria da Glória. Profissionalismo, Diferença e Diversidade na Advocacia e na Magistratura Paulistas. *RCBS*, vol. 28, n. 83, out. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2010. 88 p.

37 UN GLOBAL COMPACT REDE BRASIL. Integração dos ODS na Estratégia Empresarial: contribuições da Rede Brasil do Pacto Global para Agenda 2030. 2018. Disponível em: <https://www.d3351uupugsy2.cloudfront.net/cms/files/89484/1562344330Integracao_ODS_Estrategia_2018_1.pdf>. p. 8. Acesso em: 31 ago. 2019.

COURA, Kalleo. A (quase) feminilização da advocacia. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/nao-e-mimimi-08032017>>.

DE ARRUDA, Maria Cecília Coutinho. Entrevista. *Revista Ética Empresarial*, 17 mar. 2004. Disponível em: <http://www.eticaempresarial.com.br/site/pg.asp?pagina=detalhe_artigo&codigo=173&tit_pagina=ENTREVISTAS&nomeart=&nomecat=n>.

FACHIN, Melina. Advocacia, substantivo feminino. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/advocacia-substantivo-feminino-21112017>>.

HORST, Ana Carolina; CUNHA, Renata Thereza Fagundes. Sustentabilidade empresarial e equidade de gênero: uma interface a partir da construção de uma tecnologia social. *Revista Tecnologia e Sociedade*. Ed. 2, 2010. ISSN 1984-3526.

IBGE. Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38, 2018. Disponível em: <https://www.biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>.

IBGE. Mulher no Mercado de Trabalho: perguntas e respostas. Pesquisa Mensal de Emprego - Pme, 8 mar. 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Mulher_Mercado_Trabalho_Perg_Resp_2012.pdf>.

INSTITUTO ETHOS. O Compromisso das Empresas com a Valorização da Mulher. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, v. 1, set. 2004. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/14.pdf>>.

MARTINES, Fernando. Igualdade de gêneros gera maior produtividade, afirmam sócias de bancas. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-25/igualdade-generos-escritorio-gera-maior-productividade2>>.

MEYER, Carolina; ARAGÃO, Marianna. Mulheres, o maior dos mercados emergentes. *Revista Exame*, 10 out. 2010. Disponível em: <<http://www.exame.abril.com.br/marketing/mulheres-maior-mercados-emergentes-564993/>>.

MIRANDA apud PIRES, Fernanda Mendes et al. Gênero e as Práticas de Gestão nas Melhores Empresas para se Trabalhar no Brasil. Gerais: *Revista Interinstitucional de Psicologia*, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, p.81-94, 2010. Disponível em: <<http://www.pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v3n1/v3n1a09.pdf>>.

ONU BRASIL. Glossário de Termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a Igualdade de Gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. 2016. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>>.

PIOVESAN, Flávia. Empresas e Direitos humanos. *Jornal O Globo*, 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.oglobo.globo.com/opiniao/empresas-direitos-humanos-20859445>>.

PIRES, Fernanda Mendes et al. Gênero e as Práticas de Gestão nas Melhores Empresas para se Trabalhar no Brasil. Gerais: *Revista Interinstitucional de Psicologia*, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, p. 81-94, 2010. Disponível em: <<http://www.pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v3n1/v3n1a09.pdf>>.

PNUD BRASIL. Objetivo 5: Igualdade de Gênero. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>>.

SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma Perspectiva de Gênero: Elementos Teóricos, Normativos e Metodológicos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Universidade de São Paulo, v. 3, n. 3, p.574-601, jan. 2016.

TEIXEIRA, Kamila Cristina da Silva; GÓIS, João Bôsko Hora. DIVERSIDADE E EQUIDADE DE GÊNERO EM EMPRESAS. *Revista Gênero*, Niterói, v. 15, n. 2, p. 155-162, janeiro-junho 2015. Semestral. Disponível em: <<http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/viewFile/659/405>>.

TRIPPPIA, Luciane Maria; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho de. Discriminação da Mulher no Mercado de Trabalho: a importância da consciência ética empresarial. *Direitos Sociais e Políticas Públicas II*, p. 212-236, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d4dcf709a96dca12>>.

UN GLOBAL COMPACT REDE BRASIL. Integração dos ODS na Estratégia Empresarial: contribuições da Rede Brasil do Pacto Global para Agenda 2030. 2018. Disponível em: <https://www.d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/89484/1562344330Integracao_ODS_Estrategia_2018_1.pdf>.

UN GLOBAL COMPACT REDE BRASIL. Relatório Anual 2018. Disponível em: <https://www.d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/89484/1564498031Pacto_Global_-_Relatorio_2018_final.pdf>.

UN WOMEN. Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/02/SDG-report-Gender-equality-in-the-2030-Agenda-for-Sustainable-Development-2018-en.pdf>>.



IGUALDADE DE GÊNERO E AS NOVAS FORMAS DE LIDERANÇA NAS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA

Desdêmona Tenório de Brito Toledo Arruda¹

Flavia da Costa Viana²

1. INTRODUÇÃO: AGENDA 2030

O presente estudo tem por escopo relacionar dois dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030: ODS 5 e ODS 16. Pretende-se evidenciar, a partir de dados colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a importância de alçar as mulheres a posições de liderança nas instituições

1 Master em Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/OISS, especialista em Direito Público, é assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal e membro do Columbia Women's Network in Brazil, Cohort 2019/20.

2 Juíza de Direito no Estado do Paraná, Presidente da União Internacional de Juízes de Língua Portuguesa (UIJLP) (2016/19), Vice-Presidente da Comissão de Estudos de Direito Civil da União Internacional de Magistrados (UIM), Diretora-adjunta de Relações Internacionais da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Diretora de Relações Internacionais da Associação de Magistrados do Paraná (AMAPAR) e membro do Columbia Women's Network in Brazil, Cohort 2019/20.

ligadas ao Poder Judiciário. Almeja-se relacionar a liderança feminina ao ODS 16, ou seja, a paz, justiça e instituições eficazes, bem como indicar práticas que contribuam para este objetivo.

A Agenda 2030 é o nome pelo qual ficou conhecido o documento resultante da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que, em setembro de 2015, reuniu os seus 193 Estados-membro na cidade de Nova York: “*Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”. Trata-se de um plano de ação que envolve as pessoas e o planeta na busca da prosperidade. O propósito é colocar em prática 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como 169 metas que visam à erradicação da pobreza e à promoção da vida digna de todos, considerando os limites ambientais do planeta. Os objetivos são ambiciosos porque igualmente robusto é o desafio. O grande mérito da Agenda 2030 é divulgar, de maneira clara e objetiva, os ODS, de modo a orientar a ação das pessoas e dos líderes, nas esferas pública e privada, para que atuem num espírito de cooperação e tomando as decisões necessárias para proporcionar um futuro de qualidade a todas as pessoas.

Dentre os 17 ODS, para fins do presente estudo, enfocam-se dois: ODS5 – Igualdade de Gênero e ODS16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. A indagação que se apresenta é: como implementar práticas que favoreçam a ascensão de mulheres a posições de liderança dentro das instituições ligadas à Justiça, no Brasil, pode levar a instituições mais sólidas e a um futuro mais sustentável? Analisaremos, para tanto, em primeiro lugar, os dados do Censo do Poder Judiciário, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2013, para detalhar a percepção das mulheres magistradas acerca da desigualdade de gênero na carreira e, na sequência, trataremos das novas formas de liderança que devem protagonizar as grandes transformações necessárias para implementar os ODS e como alçar lideranças femininas a esferas de poder pode contribuir para instituições mais eficazes.

2. CENSO DO PODER JUDICIÁRIO: A DESIGUALDADE DE GÊNERO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA

Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) enviou a todos os juízes do país um questionário para traçar o perfil dos integrantes da carreira. Uma parte específica da pesquisa endereçava-se às mulheres integrantes da carreira.

Os dados evidenciam que as mulheres magistradas, em sua maioria, dizem não enfrentar reações negativas por parte de outros profissionais do sistema de Justiça pelo simples fato de serem mulheres: 69,8% negam perceberem tais reações negativas. Um percentual ainda maior nega que os jurisdicionados

manifestem reações negativas pelo fato de ser a juíza uma mulher: 75,3%. Em igual sentido, a ampla maioria das magistradas brasileiras respondeu que os concursos para magistratura são imparciais em relação às candidaturas por mulheres: 86,6%.

Quando as perguntas tratam das dificuldades nos processos de promoção e remoção das juízas na carreira as respostas se alteram: 13,6% das mulheres magistradas concordam que enfrentam mais dificuldades em tais processos do que seus colegas homens. No entanto, a diferença se torna drástica quando as perguntas do censo do CNJ enfocam os impactos da carreira nas questões pessoais: 64,5% das magistradas entendem que são afetadas em maior medida do que os juízes homens segundo a identificação dos efeitos da carreira na vida pessoal.

Embora não verifiquem distinção de tratamento no ingresso na carreira, portanto, as mulheres magistradas concordam que são mais afetadas em suas vidas pessoais do que os homens que abraçam a carreira de juiz. Esse dado revela que os magistrados, homens e mulheres, têm assegurada a igualdade de gênero no ingresso na carreira, realizado de forma democrática e republicana pela via do concurso público. Quando se trata de vida pessoal, porém, os estereótipos de gênero ainda vicejam: homens como chefes de família (*breadwinners*) e mulheres como principais responsáveis pelo trabalho doméstico (*caregivers*).

Essa razão pode ser apontada como motivo para as mulheres sentirem os maiores impactos na vida pessoal. Uma carreira exigente como a da magistratura, que demanda árdua preparação para enfrentar os rigorosos concursos públicos, bem como renúncias pessoais ao assumir as funções em locais afastados das grandes capitais, distância da família, dificuldades de conciliar a carreira da magistrada com a do parceiro ou cônjuge, bem como projeto parental são aspectos que auxiliam a compreender porque 64,5% das juízas entendem que são afetadas em maior medida do que os juízes homens em suas vidas pessoais.

Essas dificuldades obviamente impactam o desenrolar das carreiras das mulheres magistradas. Os dados do CNJ de 2013 revelavam que 64% dos magistrados eram homens e 36% mulheres. O levantamento de 2018 demonstrou que o percentual das integrantes se elevou para 38%. Quando se analisam os dados referentes aos desembargadores, em 2013 havia 78,5% homens. Em 2018, o percentual ficou em 77%, logo houve um ligeiro incremento da participação feminina. Em relação aos ministros de tribunais superiores, a participação de homens é de 81,6%, segundo dados de 2013, e 84% no levantamento de 2018. O efeito mais nítido desse fato é que poucas mulheres atingem posições de comando. Das 11 vagas do Supremo Tribunal Federal, apenas 2 são ocupadas por mulheres – a primeira delas chegou ao tribunal apenas no ano 2000.

O fenômeno não é exclusivo do Brasil. Sital Kalantry observa que, “ao redor do globo, mulheres juízas relatam que uma mentalidade de *Clube do Bolinha* representa uma barreira crucial ao redor do ingresso na profissão, particularmente nos tribunais superiores”.³ Para os casos em que a indicação ao cargo é política – o que, no Brasil, verifica-se nos tribunais superiores – as mulheres competem em desvantagem. De acordo com a autora, “as mulheres são tipicamente menos conectadas às indicações políticas e aos mecanismos de seleção do que seus colegas homens”.⁴ Um dos juízes entrevistados em pesquisa sobre o tema apontou que, mesmo quando as mulheres são convidadas, as obrigações familiares as impedem de comparecer. Outra não é a razão pela qual o desafio mais importante citado por 96% das mulheres magistradas em levantamento mencionado pela autora foi justamente o equilíbrio entre trabalho e responsabilidades familiares.⁵

Pode-se especular como seriam o Poder Judiciário e as instituições de Justiça no Brasil se esses percentuais fossem invertidos – ou seja, se ao invés de uma maioria masculina houvesse predominantemente mulheres nos espaços de tomada de decisões. Haveria distinções significativas? As instituições seriam mais eficientes?

As respostas não estão prontas, mas, em 2017, pela primeira vez na história, as principais instituições ligadas à Justiça no Brasil foram chefiadas por mulheres: a Ministra Cármen Lúcia presidia o STF; a Ministra Laurita Vaz ocupava a Presidência do Superior Tribunal de Justiça; a Ministra Grace Mendonça chefiava a Advocacia Geral da União e a Procuradora-Geral da República Raquel Dodge ocupava a Chefia do Ministério Público da União. O fato, por inusitado, ampliou o espaço para debate acerca da perspectiva de gênero nas instituições judiciais.

Afinal, em tais instituições, embora o ingresso por concurso dilua a sensação de desigualdade, o fato é que as promoções políticas colocam entraves às mulheres. A representação equânime entre os gêneros no Poder Judiciário,

3 Tradução livre de: “*Across the globe, women judges report that an “old boys’ club” mentality surrounding judicial appointments poses a crucial barrier to entry in the legal profession, particularly on the higher courts.*” In: KALANTRY, Sital. “Women in Robes”, *Americas Quarterly* (Summer 2012). Disponível em: <<https://www.scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2539&context=facpub>>. Acesso em: 04 set. 2019.

4 Tradução livre de: “*Women are typically less connected to their appointments and selection mechanisms than are their male colleagues.*” In: KALANTRY, 2012.

5 Tradução livre de: “*Even after a woman becomes a judge, she faces unique obstacles. The most important challenge cited by women judges in the Virtue Foundation survey was balancing work and family responsibilities (96%).*” In: KALANTRY, 2012.

segundo Sital Kalantry,⁶ fortalece o Estado de direito e representa uma meta a ser perseguida. A paridade de gênero aumenta a legitimidade das Cortes e promove a Justiça e as mudanças estruturais das quais necessitam mulheres e meninas,⁷ em consonância com o ODS 5.

A lógica é a mesma que se aplica à participação das mulheres como candidatas a cargos eletivos. É verdade que as eleições parlamentares realizadas em 2018 trouxeram aumento da participação das mulheres. Das 53 deputadas federais componentes da legislatura anterior, a bancada feminina passou a contar com 77 integrantes, 15% do total de 513 vagas da Câmara dos Deputados. Trata-se do maior percentual já alcançado pelas mulheres, que, em 2014, eram 10% da Casa, com 51 parlamentares, e, em 1998, eram 6%, somando 29 deputadas. Ainda assim, o Brasil ainda está muito distante da média mundial, que é de 24,3%, conforme dados da IPU de 2019; bem como da paridade, numa nação em que mais de 51% da população é mulher. O crescimento é lento: das 2.769 candidatas, apenas 3% foram eleitas deputadas federais.

Envolver mais mulheres na tomada de decisões judiciais e no desenho de leis e políticas públicas contribuiria enormemente para a concretização do ODS 5. Criar condições de igualdade em leis e decisões judiciais favorecerá a justiça e a igualdade nas relações sociais e levará a uma sociedade em que mais mulheres ocupem espaços de poder. O ODS 5, afinal, é transversal e impactará todos os demais objetivos da Agenda 2030. Apenas para citar um exemplo, o acesso de mulheres a métodos contraceptivos tem evidente impacto nos demais, já que contribuirá para políticas ambientais, bem como acesso mais racional aos recursos naturais. No entanto, diante das expectativas sociais acerca dos papéis que as mulheres devem desempenhar e da situação específica enfrentada nas carreiras jurídicas, com destaque para o Poder Judiciário, indaga-se que tipo de medidas poderiam ser propostas para criar condições mais favoráveis ao protagonismo feminino. Para responder a essa pergunta, analisaremos inicialmente as novas formas de liderança e a necessidade de inovação no setor público, rumo a instituições mais eficazes.

6 Tradução livre de: *"equal representation for women in the judiciary strengthens the rule of law and should be a goal in the Americas"*. In: KALANTRY, 2012.

7 Tradução livre de: *"(...) there must be gender parity in the judiciary to further equality of opportunity for all people, enhance courts' legitimacy and strengthen the rule of law. Most important, equality on the bench can promote fairness in the courts and structural changes that improve access to justice for women and girls"*. In: KALANTRY, 2012.

3. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO – *MINDSET* DE MUDANÇA

O serviço público brasileiro é muitas vezes identificado como uma área pobre em inovação, acomodada, de burocracia engessada e que enfrenta dificuldades naturais em razão das limitações orçamentárias.

Nesse sentido, o setor público em geral, para se tornar um celeiro de inovações, ideias originais e evolução, estaria, na comparação, sempre em desvantagem em relação ao setor privado. É mais frequente, portanto, que o setor público adote práticas gerenciais do setor privado do que o inverso. Isso significa que é o setor privado que capitaneia as mudanças – e não o contrário.

Repetir essa ideia, contudo, não contribui para boas e inovadoras práticas que estão em desenvolvimento no setor público. Um exemplo é a premiação concedida anualmente pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) que, em 2019, contemplou a criação de uma usina fotovoltaica na Seção Judiciária do Espírito Santo, em Vitória. A usina capta luz solar através de placas instaladas na área externa do estacionamento da sede e gera energia limpa para o prédio, além de servir de cobertura para os automóveis. No estado do Paraná, iniciativa semelhante foi levada a cabo pelo Tribunal Regional Eleitoral, a qual envolveu a construção de usina solar para produção de energia elétrica em Paranavaí, no noroeste do Estado.⁸ A construção das usinas está em perfeita consonância com o ODS 7 – energia acessível e limpa. No entanto, há cinco ou dez anos dificilmente alguém imaginaria um projeto direcionado à geração de energia no âmbito do Poder Judiciário. O aparato estatal tem uma reconhecida tendência de ocupar-se com sua atividade-fim e não dedicar muita atenção às externalidades negativas. Se há um custo para a produção de decisões judiciais e pacificação dos conflitos, ele deve ser assumido pelo estado, que deve propiciar as condições para que os servidores exerçam suas funções. Essa concepção tradicional está dando lugar a uma nova forma de gestão, que não se ocupa apenas da atividade-fim, mas também volta suas atenções para os impactos ambientais e sociais da consecução da atividade-fim.

8 Notícia de Globo.com. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2019/06/27/tre-pr-inaugura-usina-solar-para-producao-de-energia-eletrica-em-paranava.html>>. Acesso em: 11 set. 2019.

Esse tipo de protagonismo integrado é o que se espera do Poder Judiciário engajado na Agenda 2030. Não há mais espaço para entidades que não considerem seu papel no desenvolvimento de uma sociedade mais sustentável. Ciente dessa realidade, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Comitê Interinstitucional, destinado a proceder a estudos e a apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com os indicadores da Agenda 2030.⁹ As discussões travadas no âmbito da gestão do Poder Judiciário, nesse sentido, passam ao plano internacional ao vincular as políticas estabelecidas a um pacto global. Relacionar os indicadores referentes à atividade jurisdicional, apurados pelo CNJ, conforme o relatório preliminar do Comitê,¹⁰ com os ODS permitirá ao CNJ verificar se a sua estratégia de atuação está sendo bem-sucedida, bem como oportunizará aos cidadãos forma de controle da atividade prestada pelo Judiciário, em prática alinhada com a transparência, a responsabilidade e a efetividade tão necessárias na administração pública.

Conquanto a iniciativa do CNJ seja louvável, fato é que desenvolver lideranças atentas a essas necessidades – transparência e *accountability* – e não preocupadas apenas no desempenho das tarefas tradicionais atribuídas ao Judiciário, bem como às formas tradicionais de acompanhamento de metas e estatísticas, ainda é um desafio.

Para gerar um *mindset* de mudança, algumas recomendações podem ser fundamentais. Tessa Basford e Bill Schaninger¹¹ formulam algumas sugestões. Para influenciar a mente dos colaboradores de uma empresa de modo a criar um ambiente favorável à mudança é necessário, em primeiro lugar, patrocinar a compreensão e a convicção. Afinal, entender as razões de uma mudança é crucial e nem sempre os envolvidos estão tão conscientes dos motivos quanto os líderes. É possível especular que, para a juíza federal Cristiane Conde Chmatalik, da Seção Judiciária do Espírito Santo, que liderou o processo

9 Portaria n.º 133, CNJ, de 28/09/2018.

10 Relatório preliminar do Comitê Interinstitucional destinado a proceder a estudos e a apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com os ODS da Agenda 2030, disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/07/0c726e0a61db9b930947cabdb61bf549.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

11 Tradução livre de: “*In both research and practice, we find that transformations stand the best chance of success when they focus on four key actions to change mind-sets and behavior: fostering understanding and conviction, reinforcing changes through formal mechanisms, developing talent and skills, and role modeling.*” In: BASFORD, Tessa e SCHANINGER, Bill. “The four building blocks of change”. *McKinsey Quarterly* (2016). Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-four-building-blocks--of-change>>. Acesso em: 04 set. 2019.

de criação da usina fotovoltaica em Vitória, a necessidade de a Justiça se responsabilizar pelo impacto ambiental de sua atividade deveria ser bastante evidente – ou ela não teria envidado esforços para conseguir os recursos, mobilizar as pessoas e implementar o projeto. No entanto, pode-se imaginar que, talvez, para um servidor daquela seção judiciária o objetivo estivesse fora do escopo do órgão público. Nesse contexto, explicar a importância do projeto, convencer os envolvidos acerca da relevância do Poder Judiciário buscar implementar a Agenda 2030 pode ter se revelado uma estratégia fundamental para a consecução do projeto – e a consequente premiação.

Os líderes frequentemente caem no erro de superestimar até que ponto os demais compreendem e compartilham de suas atitudes, crenças e opiniões – uma tendência que Tessa Basford e Bill Schaninger chamam de “efeito do falso consenso”¹² e que pode impactar negativamente o engajamento em projetos inovadores. Outro fato que contribui negativamente é o fenômeno que os autores chamam de “maldição do conhecimento”, segundo o qual as pessoas, de uma maneira geral, consideram difícil imaginar que os outros ignoram algo que elas mesmas têm por razoável ou evidente. Assim, quando se pretende implementar mudanças, recomenda-se que os líderes desenvolvam uma narrativa sobre a transformação que seja compartilhada entre todos os envolvidos.

Em segundo lugar, também se sugere¹³ que haja o reforço através de mecanismos formais. Ou seja, as corporações devem, no momento de gerar um ambiente propício a mudanças, envidar esforços para alimentar a performance, como colaboração e propósito.

Paralelamente, desenvolver talentos e habilidades é uma atitude que deve contribuir. Tessa Basford e Bill Schaninger¹⁴ alertam que, embora o cérebro humano possa absorver novos conhecimentos mesmo na idade adulta, algumas características inerentes aos seres humanos podem atrapalhar. Afinal, existe uma tendência a acreditar que as pessoas desempenham bem

12 Tradução livre de: “Research shows that people frequently overestimate the extent to which others share their own attitudes, beliefs, and opinions—a tendency known as the false-consensus effect. Studies also highlight another contributing phenomenon, the “curse of knowledge”: people find it difficult to imagine that others don’t know something that they themselves do know”. In: BASFORD; SCHANINGER, 2016.

13 BASFORD; SCHANINGER, 2016.

14 Tradução livre de: “Human brains are not fixed; neuroscience research shows that they remain plastic well into adulthood”. In: BASFORD; SCHANINGER, 2016.

as funções para as quais são treinadas e têm experiência – o que as leva a negligenciar aquelas tarefas para as quais não detêm conhecimento específico. Essa crença pode levar a um ciclo de aceitação passiva, com resultados negativos tidos como inevitáveis. Em sentido geral, no Poder Judiciário essa crença pode se manifestar na resistência à adoção de novas práticas, partindo-se do pressuposto de que a burocracia é de fato morosa e que não há prática de gestão, inovação ou melhoria que se possa implementar para reverter tal realidade. Tessa Basford e Bill Schaninger¹⁵ apontam que, como solução, pode-se instilar um senso de controle e competência, de modo a promover um esforço ativo para o progresso. A tendência é que as pessoas fiquem mais motivadas a atingir suas metas uma vez convencidas de que o esforço individual resultará em melhoria de performance. Ao mesmo tempo, a tecnologia pode ajudar a criar oportunidades para mostrar como isso pode de fato ocorrer.

Por fim, os autores sugerem¹⁶ uma quarta ação que se relaciona de maneira muito próxima ao ODS 5: liderar pelo exemplo (*role modeling*). Observar mulheres em posição de poder – como a chefia das instituições jurídicas no ano de 2017 desempenhada por quatro mulheres – certamente inspirou mulheres na área jurídica a protagonizarem decisões, projetos e mudanças em suas esferas de atuação. O fato é que, conforme demonstram Tessa Basford e Bill Schaninger, ainda que o *role modeling* seja frequentemente relacionado a grandes lideranças como presidentes ou nomes de grandes empresas de tecnologia, não está limitado a pessoas em posição de autoridade. Os autores alertam que organizações que buscam engajar seus funcionários em transformações sabem que formadores de opinião em posições estratégicas podem influenciar mais do que CEOs.

Afinal, qualquer processo de mudança começa com a conscientização a respeito da mudança. Algumas organizações podem mesmo alterar o *dress code* ou a arquitetura do ambiente para sinalizar a mudança. Depois, é preciso passar para a forma como o órgão julga seu próprio trabalho – priorizar a

15 Tradução livre de: “*Instilling a sense of control and competence can promote an active effort to improve. As expectancy theory holds, people are more motivated to achieve their goals when they believe that greater individual effort will increase performance*”. In: BASFORD; SCHANINGER, 2016.

16 Tradução livre de: “*While role modeling is commonly associated with high-power leaders such as Abraham Lincoln and Bill Gates, it isn’t limited to people in formal positions of authority. Smart organizations seeking to win their employees’ support for major transformation efforts recognize that key opinion leaders may exert more influence than CEOs. Nor is role modeling limited to individuals. Everyone has the power to model roles, and groups of people may exert the most powerful influence of all.*” In: BASFORD; SCHANINGER, 2016.

sustentabilidade no lugar das estatísticas, para exemplificar algo que poderia ser feito no caso da usina fotovoltaica. Por último, mas não menos importante, consideram-se as ações que se colocam em prática, como de fato patrocinar um projeto ligado a uma preocupação paralela, e não ao objetivo principal da instituição.

Colocar ações em prática, portanto, liderando pelo exemplo, é fundamental quando se almeja efetuar mudanças em corporações. Nesse contexto, Vanessa Ruiz argumenta que alcançar a equidade para mulheres juízas, em termos de representação em todos os níveis do Judiciário e nos Conselhos de Justiça, deve ser um objetivo não apenas porque é justo para as mulheres, mas também porque permite um Estado de direito mais justo. Mulheres juízas fortalecem a Justiça e ajudam a instituição a ser mais forte e transparente, bem como contribuem para aumento da confiabilidade percebida pelos jurisdicionados, na medida em que estes se identificam com aqueles que representam o Poder Judiciário.¹⁷ A mera presença das mulheres torna as Cortes mais legítimas, emitindo um forte sinal de que estão abertas e acessíveis a todos que procuram por justiça.¹⁸

4. CONCLUSÕES: LIDERANÇA FEMININA E EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES

O Poder Judiciário é um ator fundamental para o atingimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável elencados pela Agenda 2030. As mulheres magistradas, cada vez mais, podem contribuir substancialmente: não apenas no atingimento da equidade de composição das carreiras (ODS 5), mas também com a realização de uma justiça mais acessível e eficiente. Como alerta Vanessa Ruiz, a entrada de mulheres juízas em espaços dos quais foram historicamente excluídas é um passo rumo a um Judiciário mais transparente,

17 Tradução livre de: *“achieving equality for women judges, in terms of representation at all levels of the judiciary and on policy-making judicial councils, should be our goal- not only because it is right for women, but also because it is right for the achievement of a more just rule of law. Women judges are strengthening the judiciary and helping to gain the public’s trust.”* In RUIZ, Vanessa. “The role of women judges and a gender perspective in ensuring judicial independence and integrity”. Disponível em: <<https://www.unodc.org/dohadeclaration/en/news/2019/01/the-role-of-women-judges-and-a-gender-perspective-in-ensuring-judicial-independence-and-integrity.html>>. Acesso em: 04 set. 2019.

18 Tradução livre de: *“By their mere presence, women judges enhance the legitimacy of courts, sending a powerful signal that they are open and accessible to those who seek recourse to justice”*. In: RUIZ, 2019.

inclusivo e representativo das vidas das pessoas que são afetadas por suas decisões.¹⁹ Mulheres magistradas ao redor do mundo já detêm as credenciais necessárias, realizaram grandes feitos e estão à altura do desafio.²⁰ Elas, afinal, prestam contribuições significativas para a tomada de decisões com qualidade e, consequentemente, para a qualidade do Poder Judiciário tomado em si mesmo.

No entanto, a vida das mulheres, reforça Vanessa Ruiz,²¹ continua a ser por elas vivida: com todos os impactos culturais e sociais que isso significa, incluindo relações familiares complexas e obrigações. Essa é a razão pela qual as mulheres relatam, conforme dados do CNJ, que são afetadas em maior medida do que os juízes homens em suas vidas pessoais. Mas é também o motivo pelo qual medidas que enfocam e enfrentam a desigualdade de gênero no Poder Judiciário devem ser implementadas. Como exemplo, podemos citar a Resolução n.º 255/2018, do CNJ, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Dentre as medidas previstas, considerando a importância de haver espaços democráticos e de igualdade entre homens e mulheres, consta a recomendação no sentido de que todos os ramos do Poder Judiciário deverão adotar medidas tendentes a assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional, propondo diretrizes e mecanismos que orientem os órgãos judiciais a atuar para incentivar a participação de mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, em bancas de concursos e como expositoras em eventos institucionais.

Outras iniciativas, como a da Comissão Ajufe Mulheres, que apresentou nota técnica²² sobre a participação feminina em diversas etapas da carreira da magistratura federal, também são louváveis. Afinal, para consecução dos objetivos traçados pela Agenda 2030, julgar com uma perspectiva feminina pode contribuir e muito para o atingimento da igualdade, conforme o ODS 5 e para atingir instituições mais eficientes no sistema de Justiça brasileiro. Esse

19 Tradução livre de: *"The entry of women judges into spaces from which they had historically been excluded has been a positive step in the direction of judiciaries being perceived as being more transparent, inclusive, and representative of the people whose lives they affect"*. In RUIZ, 2019.

20 Tradução livre de: *"However, women judges contribute far more to justice than improving its appearance: they also contribute significantly to the quality of decision-making, and thus to the quality of justice itself. Women judges throughout the world have earned the necessary credentials, gained accomplishments and otherwise met the standards for judicial selection"*. In RUIZ, 2019.

21 Tradução livre de: *"But we do, after all, live our lives as women, with all the social and cultural impacts women face, including complex family relationships and obligations"*. In: RUIZ, 2019.

22 Nota Técnica disponível em <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190311-04.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2019.

objetivo vem sendo o foco da Associação Internacional de Mulheres Juízas, uma organização não governamental com mais de 6000 participantes em 85 países. Como ressalta Vanessa Ruiz,²³ é apenas a partir do reconhecimento do viés de gênero que poderemos eliminá-lo.

O contexto em que os ODS precisam ser alcançados é complexo. Crises econômicas, emergência climática, migrações farão com que os níveis de volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade do cenário atual (VUCA, na sigla em inglês) se ampliem cada vez mais. Nesse cenário, a solução pode estar em instituições sólidas, que fortaleçam o Estado de direito como um poder estabilizador. As juízas e também os juízes são os atores encarregados dessa tarefa e devem agir com toda a responsabilidade que o cargo exige, de modo a ganhar e a aumentar os níveis de confiança pública, transparência e eficiência. A atuação voltada para tais objetivos, com acompanhamento pelo CNJ, entrelaçando as metas do Poder Judiciário com os da Agenda 2030, possibilitará uma sociedade mais justa, com níveis de igualdade mais satisfatórios e instituições mais eficientes, em harmonia com os ODS 5 e 16.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASFORD, Tessa e SCHANINGER, Bill. “The four building blocks of change”. *McKinsey Quarterly* (2016). Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-four-building-blocks--of-change>>. Acesso em: 04 set. 2019.

KALANTRY, Sital. “Women in Robes”, *Americas Quarterly* (Summer 2012). Disponível em: <<https://www.scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2539&context=facpub>>. Acesso em: 04 set. 2019.

RUIZ, Vanessa. “The role of women judges and a gender perspective in ensuring judicial independence and integrity”. Disponível em: <<https://www.unodc.org/dohadeclearation/en/news/2019/01/the-role-of-women-judges-and-a-gender-perspective-in-ensuring-judicial-independence-and-integrity.html>>. Acesso em: 04 set. 2019.

Nota Técnica da Comissão Ajufe Mulheres. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190311-04.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2019.

Notícia de Globo.com. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2019/06/27/tre-pr-inaugura-usina-solar-para-producao-de-energia-eletrica-em-paranavai.ghhtml>>. Acesso em: 11 set. 2019.

23 Tradução livre de: “The issue of judging with a gender perspective has been a special focus of the International Association of Women Judges, a non-governmental association with over 6,000 members in more than 85 countries worldwide. Only by identifying bias in a purposeful and systematic way can it be eliminated”. In: RUIZ, 2019.

Portaria n.º 133, CNJ, de 28.09.2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/imagens/atos_normativos/portaria/portaria_133_28092018_24102018134936.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

Relatório preliminar do Comitê Interinstitucional destinado a proceder a estudos e a apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com os ODS da Agenda 2030. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/07/0c726e0a61db9b930947cabdb61bf549.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.



A TITULARIDADE FEMININA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À IGUALDADE DE GÊNERO COMO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Lívia Pitelli Zamarian Houaiss¹

Pamela Mota Conte Campello²

1. INTRODUÇÃO

Aprovada em setembro de 2015, durante a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável apresenta 17 objetivos e 169 metas globais a serem atingidas até 2030. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) envolvem temas como o combate à pobreza, fome, desigualdade econômica, de gênero, entre outros, e buscam sua

1 Doutora (UFF) e Mestre em Direito (ITE). Docente do DCJUR/ IM (UFRRJ). Vice-líder do Grupo de Pesquisa "DIALOGOS" (CNPQ). Advogada (OAB/PR 46.020).

2 Discente do Curso de Direito (UFRRJ). Membro do Grupo de Pesquisa "DIALOGOS" (CNPQ).

efetividade a partir ações conjuntas entre Estados, sociedade civil, empresas e indivíduos, para obter avanços em nível global, tendo como ponto comum a busca pelo desenvolvimento e o alcance da paz mundial. Não gozam de natureza vinculante e demandam, desta forma, esforço dos países signatários para implementá-las no âmbito nacional, por meio de políticas sociais locais, sob o risco de nunca serem alcançados.

O Objetivo nº 5, em especial, almeja a igualdade de gênero, mediante o empoderamento de mulheres e meninas, a partir de reformas e políticas públicas que incentivem os direitos iguais aos recursos econômicos. São considerados seus efeitos na valorização do trabalho doméstico, acesso aos serviços públicos, serviços de infraestrutura e políticas de proteção social, bem como na promoção de responsabilidades compartilhadas dentro do lar e da família.

A consolidação de tal ODS, no Brasil, perpassa pela maior política pública aqui implantada, o Programa Bolsa Família (PBF). Com o objetivo de superar a pobreza e extrema pobreza, o PBF não foi instituído para o enfrentamento da desigualdade entre homens e mulheres, todavia, realiza um recorte de gênero ao outorgar titularidade preferencial feminina no recebimento do benefício. Sob a justificativa de incentivar a autonomia das beneficiárias, o PBF pressupõe a existência de uma predisposição das mulheres às atividades domésticas e familiares, estabelecendo nelas o papel de mediadoras da relação entre família, pobreza e Estado. Tal pressuposto pode lhes render maior protagonismo nas relações privadas, no entanto, também pode implicar numa sobrecarga histórica, maximizando estereótipos.

Neste sentido, este trabalho se propõe a analisar os efeitos do recorte de gênero realizado pelo Programa Bolsa Família e sua compatibilidade com o ODS nº 5, partindo da contextualização do papel feminino no Brasil, da compreensão dos objetivos do PBF, para então buscar dados que permitam compreender o benefício e a realidade fática dos lares brasileiros.

2. A MULHER E O DIREITO BRASILEIRO

A análise do *status* da mulher na família, enquanto instituição transformadora das relações sociais e ambiente que impacta diretamente no desenvolvimento dos seus componentes,³ é necessária para a contextualização do seu papel social sob o viés do gênero.

3 LACAN, J. *Os complexos familiares na formação do indivíduo*, ensaio de análise de uma função em Psicologia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

Outrora patriarcal, a formação familiar foi paulatinamente modificada em razão de um modelo influenciado pela divisão sexual do trabalho, o paternalismo das relações sociais e o patrimonialismo, que acabou delimitando papéis sexuais e sociais.⁴ O homem passou, então, a ser considerado o provedor da família, o que desembocou no desmoronamento do direito materno e na derrota histórica do sexo feminino, culminando no poder masculino na direção da vida e a conversão da mulher em mera servidora.⁵ Nasceu, assim, o patriarcalismo que, junto com os critérios patrimonialistas, tornou-se fundamento para as relações familiares.

A sujeição doméstica feminina, contudo, não se privou apenas ao ambiente interno das famílias, mas foi legitimada pelas leis brasileiras durante anos, ao criarem conceitos normativos baseados em valores discriminatórios e conservadores. Exemplos de discriminação de gênero constavam abundantemente das Ordenações Filipinas e do Código Civil de 1916, este último, em especial, reforçou a autoridade e a austeridade masculina, contribuindo para a manutenção do lugar inexpressivo da mulher, dentro e fora dos lares.⁶ Tal realidade passou a ser combatida e modificada timidamente a partir do Estatuto da Mulher Casada (Lei n. 4.121/62) e a Lei do Divórcio (Lei n. 6.515/77) que, respectivamente, promoveram a emancipação, ainda que parcial, da mulher, bem como a dessacralização do casamento.

O arrefecimento da dependência econômica das mulheres aos seus cônjuges começava com a sua independência financeira, quando conseguiram se dedicar em atividades produtivas para além do ambiente doméstico, figurando um importante papel no sustento familiar e atribuindo, para si, o papel de provedoras do lar.

Com a derrocada desses valores conservadores, a sociedade e o Direito se modernizaram seguindo os anseios mundiais de melhores condições de vida, assim, a família patriarcal passou a ser contestada, dando lugar a um modelo menos restrito, baseado na realização pessoal, divisão igualitária de tarefas e formação plural,⁷ principalmente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

4 MADALENO, R. *Direito de Família*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

5 ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

6 DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 11ª. ed. São Paulo: RT, 2016.

7 MADALENO, op. cit.

A incidência dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da solidariedade social, nas relações familiares, permitiu reformular as desigualdades antes naturalizadas. Os direitos fundamentais se configuraram como oposição a todo e qualquer ato desumano e tem o condão de promover a participação dos indivíduos como sujeitos ativos nos destinos da vida, sob o pressuposto de que há uma qualidade intrínseca a todo ser humano que torna cada se merecedor de respeito pelo Estado e comunidade,⁸ estando as mulheres finalmente contempladas enquanto sujeitos de direitos.

O Código Civil de 2002, já idealizado à luz dos princípios constitucionais, diferentemente do diploma civil anterior, finalmente retirou a mulher do rol dos indivíduos relativamente incapazes, reconhecendo seu poder de decisão no ambiente familiar e direção na sociedade conjugal (art. 1.567). Guarda ainda, todavia, reminiscências de outrora⁹ demandando ações contínuas em prol dos ganhos em equidade de gênero, ainda ineficaz.

3. A MULHER NO ÂMBITO INTERNACIONAL E O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL N. 5

No âmbito internacional, as políticas de gênero ganharam maior espaço nas agendas governamentais nas últimas décadas por meio de mecanismos e ações, sobretudo dos movimentos feministas e acadêmicos, que construíram metodologias e conceitos a fim de evidenciar a emergência da igualdade enquanto forma de se alcançar a dignidade humana.

A promoção da autonomia feminina, a partir de condições mais equilibradas entre homens e mulheres, faz parte do conceito de desenvolvimento sustentável defendido pela Organização das Nações Unidas (ONU) que, desde a década de 1990, vem tentando criar um ambiente de cooperação e enfrentamento das mazelas em nível mundial. Em 2016, a Organização propôs aos seus países membros – após uma ampla e democrática discussão com instituições, especialistas, agências multilaterais e sociedade civil¹⁰ – uma agenda

8 SARLET, Ingo W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

9 Sobre o tema HOUAISS, L. P. Z.; CAMPOS, S. R. da S. *Religião e relações familiares: resquícios e libertações*. In: PERLINGEIRO, R. (org.). *Liberdade Religiosa e direitos humanos*. Niterói, RJ: Nupej, 2019, p. 539-566.

10 ALVES, J. E. D. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 32, nº 3, p. 587-598, set/dez. 2015.

de desenvolvimento sustentável¹¹ para os próximos 15 anos, prevendo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e metas globais, dentre eles a erradicação da pobreza (ODS n. 1) e a igualdade de gênero (ODS n. 5).

Formulados para serem mais amplos, os ODS conciliam economia, ecologia e direitos humanos, não sendo mais um objetivo específico para uma área ou outra, mas conciliando todos eles em prol de uma coletividade, de forma que é possível combater a desigualdade econômica a partir do enfrentamento à desigualdade de gênero, da mesma forma que é possível a conservação ambiental de forma conjunta com o combate à fome.

Nesse sentido, o Objetivo nº 5 prevê “Alcançar a Igualdade de Gênero e Empoderar todas as Mulheres e Meninas” e surge justamente para colocar em prática a universalidade e indivisibilidade – princípios da Agenda 2030 – do direito das mulheres, exigindo um processo participativo, que tenha a igualdade, a erradicação da pobreza e do desenvolvimento como direitos, a longo e curto prazo.¹² Este ODS aprofunda seu compromisso com a igualdade de gênero e reafirma princípios internacionais de direitos humanos, como a Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e a Plataforma de Ação de Pequim – todas ratificadas pelo Estado Brasileiro.¹³ Além disso, para lograr êxito, propõe outras 6 metas a serem atingidas¹⁴ e, concomitantemente a

11 UNITED NATIONS SYSTEM STAFF COLLEGE. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2016.

12 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe*. Santiago: Nações Unidas, out. 2016.

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A Agenda 2030*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, 25 set. 2015.

14 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte; 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos; 5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas; 5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais; 5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública; 5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão; 5.a Empreender reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais,

elas, a ONU indica temas centrais a serem tratados por este ODS, como: o acesso à propriedade e controle sobre a terra, casamento infantil, direitos reprodutivos, exploração sexual, discriminação e violência contra a mulher, participação plena e efetiva das mulheres, igualdade de oportunidades para a liderança, saúde sexual e reprodutiva, trabalho de assistência e doméstico não remunerado, entre outros.¹⁵

Considerando a atual incerteza da situação política, social, econômica e ambiental da América Latina e Caribe, o órgão elaborou, através da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), um relatório¹⁶ acerca da situação das mulheres na região, pensando, de maneira paradoxal, em transformar tais dificuldades em uma forma de impulsionar a superação das desigualdades que impedem avanços em suas vidas cotidianas. O documento traz reflexões acerca do pleno exercício de direitos pelas mulheres e da importância das políticas públicas para alcançar a igualdade substantiva e distributiva, e trata também, da implementação dos ODS em nível regional, articulando processos de transversalização social e institucional.

A viabilidade dos ODS depende dos acordos e das negociações que iniciarão os novos rumos até 2030, motivo pelo qual as políticas públicas não podem ser vistas separadamente da ação dos atores sociais. O comprometimento dos setores e atores envolvidos é importante para que o Objetivo nº 5 seja parte do seu mandato, por isso, os níveis técnico e político são indispensáveis para os pactos da igualdade e compromissos de longo alcance.¹⁷

Os mecanismos para o avanço das mulheres são centrais e o desenvolvimento de políticas públicas está intimamente ligado com a agenda do Poder Executivo e seu orçamento. A aliança virtuosa entre sistema político e sociedade civil é de extrema importância em prol dos resultados em matéria de igualdade, o que justifica a necessária integração com o Programa Bolsa Família enquanto iniciativa modelo de transferência de renda na América Latina.

de acordo com as leis nacionais; 5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres; 5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, em todos os níveis.

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5*. [S. l.], 2016.

16 CEPAL, 2016.

17 Idem.

4. CONTORNOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família, instituído pelo Governo Federal através da Medida Provisória (MP) nº 132/03, convertida na Lei nº 10.836/04, foi estabelecido pelas ações do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – incorporado ao Ministério da Cidadania a partir de 2019. De acordo com a Lei do PBF, a iniciativa é destinada às ações de transferência de renda com condicionalidades (art. 1º) e tem como principal objetivo a diminuição da pobreza e extrema pobreza no país.¹⁸ Nos seus moldes atuais, o PBF expressa um processo de desenvolvimento histórico para os programas de renda no país, principalmente por articular a garantia de recebimento do benefício aos cuidados de saúde e educação, configurando, além de uma medida compensatória, uma medida politicamente estruturante.¹⁹

O PBF atinge unidades familiares compostas por gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos, bem como adolescentes até quinze anos (art. 2º, II), se dividindo em benefício básico e variável, respectivamente para famílias com renda *per capita* de até R\$60,00 ou até R\$120,00, bem como, se vinculado ao adolescente, no valor de R\$30,00 (art. 2, *caput*, §§ 2º, 3º). A seleção das famílias é realizada através de um Cadastro Único e, até agosto de 2018, beneficiava cerca de 46 milhões de pessoas²⁰ em 13,9 milhões de famílias.²¹

O pagamento dos benefícios é feito sem considerar a formatação de cada família, “preferencialmente” à mulher (art. 2º, § 14, Lei nº 10836/04) que goza, por tal disposição legal, de preferência de titularidade em seu recebimento e que, sobremaneira, tornou-se responsável pelo cumprimento das condicionalidades exigidas.

Para serem beneficiadas, as famílias devem se comprometer a cumprir as suas condicionalidades, dentre elas, a manutenção de crianças e jovens frequentando escolas e o cumprimento de cuidados na área de saúde, como vacinação e exames de pré e pós-natal (art. 3º, *caput*, § único). O principal objetivo das condicionalidades é quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, proporcionando o acesso às políticas sociais de educação, saúde e assistência

18 BRASIL. MDS. *Manual do Pesquisador: Programa Bolsa Família*. Brasília: SAGI, 2018.

19 SILVA, Maria O. S.; YAZBEK, Maria C.; GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2006.

20 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa Bolsa Família*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018.

21 CEPAL, 2016.

social.²² O seu cumprimento deve ser controlado pelos gestores municipais do programa sendo uma forma de garantia da concretização dos direitos relacionados ao PBF, já que o não atendimento das condições pode gerar consequências como a suspensão do benefício, com previsão de responsabilização daquele que o recebe.

A suspensão é a última medida a ser tomada e ocorre com o descumprimento reiterado das exigências, tendo em vista o caráter protetivo do benefício. Por esse motivo, a participação dos municípios e estados (art. 8º), no que se refere ao acompanhamento dessas famílias, é tão importante, já que controla e estimula, de perto, a sua prática pelos beneficiários.

A regulação das condicionalidades que vinculam a continuidade do benefício é polêmica, principalmente se compreendidas como um desequilíbrio entre a esfera pública e privada dos beneficiários, sob o risco de confundirem-se com um certo paternalismo.²³ Questiona-se a disposição de tempo livre das beneficiárias restaria mitigada pela sobrecarga gerada pelo cumprimento das condicionalidades.

O Programa, se analisado do ponto de vista da proteção social, revela sua relação com a manutenção dos fundamentos republicanos, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB), base para a manutenção do Estado Democrático de Direito. No mesmo sentido, pressupõe a preocupação com a estabilidade financeira e segurança de seus beneficiários, já que as condicionalidades buscam preservar a permanência das famílias no Programa, e a previsão da possibilidade de reajuste do benefício permite a manutenção do poder de compra dos beneficiados.

A família passou a figurar no sistema de proteção social principalmente a partir da CRFB, onde a Política de Proteção Social integrou a Política de Seguridade Social, que abrange os direitos à saúde, previdência e seguridade social.²⁴ Nesse contexto, a instituição familiar surgiu, para as políticas sociais, como um *locus* de cuidado e proteção e como agente de superação da pobreza a partir da sua própria capacidade protetiva – características que unificam a esfera pública e privada sob uma perspectiva social.²⁵

22 BRASIL, 2018.

23 COHN, A. O PBF e seu potencial como política de estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (orgs.). Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, cap. 10.

24 CARNEIRO, D. Z. M. *Custeio da Seguridade Social: Aspectos Constitucionais e Contribuições Específicas*. Atlas: São Paulo, 2010.

25 MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na política de Assistência Social: contribuições para o debate. *Revista de políticas públicas*, São Luiz - MA, v. 8, nº 1, p. 133-142, 2004.

Nas sociedades contemporâneas, a família e o Estado são fundamentais para o seu pleno funcionamento, tendo em vista que “além de contar com o mercado para garantir seu bem-estar, os indivíduos normalmente recorrem também às políticas sociais ou às medidas de solidariedade familiar para atender às suas necessidades”.²⁶ Entretanto, é desafiadora a definição das famílias como direcionamento para a efetivação de uma política de assistência social, principalmente pelas especificidades que as envolvem, cujas políticas fragmentadas e imediatistas não atingiriam efetivamente a estrutura desigual social.²⁷

O PBF, recebido prioritariamente para os filhos, denota a obrigação da sua correta utilização, principalmente pela proteção da criança e do adolescente. No entanto, o benefício é também uma contribuição das mulheres ao orçamento familiar, atribuindo-lhes uma contrapartida solitária, que não conta com a solidariedade dos outros componentes do lar.²⁸

Observa-se que, muito embora não se trate de um Programa destinado a diminuir a desigualdade de gênero, a opção legislativa em atribuir a preferência de titularidade feminina pode confundir-se, contudo, com a naturalização da responsabilidade de cuidados com a família e a prestação de contas em relação às condicionalidades do benefício apenas sobre a figura feminina, e assim, acabar mitigando a almejada solidariedade familiar.

5. A TITULARIDADE FEMININA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS DESAFIOS DA IGUALDADE DE GÊNERO

O recorte de gênero realizado pelo PBF, através da titularidade feminina, exige o cumprimento de condicionalidades na área de saúde, educação e finanças domésticas, sob pena de sua responsabilização e perda do benefício e, acaba interligando a mulher à relação entre família, pobreza e Estado, da qual se torna mediadora. Até 2016 o PBF continha 12.677.749 de mulheres titulares, que representavam 92% das famílias beneficiadas, independentemente do arranjo familiar em que se inserem. Em sua maioria, o benefício, cujo valor médio alcançou R\$163,30, foi pago a mulheres pretas ou pardas (9.438.131, frente a

26 MEDEIROS, M. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília: Ipea, n. 22, dez. 2000, p. 01.

27 MIOTO, 2004.

28 PEREIRA, M.; RIBEIRO, F. No areal das mulheres: um benefício em família. *Revista Política e Trabalho*, João Pessoa, v. 38, p. 87-104, 2013.

3.005.177 mulheres brancas), cuja média de idade era 36,7 anos.²⁹

A adoção de uma perspectiva de gênero na administração da justiça é necessária, sob pena de gerar um desvio androcêntrico na aplicação e interpretação de leis.³⁰ Por esse motivo, a inserção de métodos de inclusão que reconhecem as especificidades de grupos vulneráveis é importante, como uma lógica retributiva,³¹ que considera disparidades econômicas e sociais como geradoras de tratamentos diferenciados, o que justifica recortes como o de gênero.

A escolha legislativa do recebimento do benefício pelas mulheres, todavia, não foi justificada no texto original da Lei do PBF, tampouco na MP que lhe deu origem, porém, a influência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada anteriores, que criaram o Bolsa Escola (MP nº 2140-1/2001) e o Bolsa Alimentação (MP nº 2206/2001), resta clara, visto que já detinham o foco entre a mulher, família e a maternidade. O MDS explica que a preferência do PBF se dá em consideração ao maior zelo e uma suposta predisposição feminina aos cuidados e finanças do lar:

A mulher é ponto central das políticas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A maioria delas tem no sexo feminino o foco de suas ações, por considerar que elas tomam a melhor decisão em benefício do grupo familiar. O Programa Bolsa Família, por exemplo, prioriza a mulher como responsável por receber o benefício. Isso significa colocar quase R\$ 1,2 bilhão por mês em mãos femininas. São elas que recebem os valores transferidos pelo programa: 93% das 12,9 milhões de famílias atendidas.³²

Esse direcionamento específico, como forma de incentivo à autonomia, pode render às mulheres maior protagonismo. No entanto, pode também implicar numa reprodução latente de estereótipos de gênero, interligando-as naturalmente às tarefas domésticas e obstaculizando sua tomada de espaço

29 BARTHOLO, L.; PASSOS, L. FONTOURA, N. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? *Textos para discussão*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

30 FACIO, A. A partir do feminismo vê-se um outro direito. *Outras Vozes*, Maputo, nº 15, [n.p.], maio 2006.

31 PERLINGIERI, P. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. RJ: Renovar, 2002.

32 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bravas Mulheres do Brasil: Bolsa Família*. Brasília, 2011.

na esfera pública. O Estado cobra das mulheres pobres a execução de cuidados com a família, ao passo que exige também atividades extras, como geração de trabalho e renda e tarefas reprodutivas, e, ao fazer isso, gera uma sobrecarga de obrigações relacionadas à produção social que não altera as relações desiguais de gênero.³³

A autonomia feminina, no que se refere às relações familiares, tem sido analisada pelo aumento da sua capacidade de tomada de decisão nas questões domésticas, que cresceu 18% em relação ao uso de contraceptivos, entre 8% e 14% na compra de bens duráveis, de 13% a 15% com gastos de saúde das crianças e de 12% a 15% em decisões sobre o comparecimento escolar.³⁴ Apesar destes dados satisfatórios, ainda não é suficiente para justificar a preferência de titularidade, já que pode significar por outra via um afastamento dos homens da esfera doméstica e mais sobrecarga às mulheres.³⁵ Observa-se que, paradoxalmente, em relação à participação feminina na esfera externa da família, houve uma redução das horas dedicadas ao trabalho produtivo, mas que acabam sendo compensadas em atividades domésticas.³⁶

O resumo das pesquisas [...] ainda que de forma tênue, identifica que o programa reduz a participação das mães beneficiárias no trabalho remunerado, principalmente entre aquelas ocupadas no setor informal. Quando ocorre, a redução no tempo do trabalho remunerado das mulheres é acompanhada pelo aumento do tempo por elas dedicado aos afazeres domésticos, o que não acontece com os homens.³⁷

Reforçando tal indício, o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) aponta um aumento de 35% do exercício da chefia familiar por mulheres, uma mudança gradual na estrutura familiar que esbarra, contudo, na manutenção dos afazeres domésticos e cuidados com pessoas sob responsabilidade quase que exclusiva feminina. As horas com afazeres do lar combinadas com o trabalho

33 CARLOTO, C. M.; MARIANO, S. A. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 17, n° 3, set./dez. 2009.

34 DE BRAUW, A. et al. The impact of Bolsa Familia on women's decision-making power. *World Development*, Washington, v. 59, p. 487-504, 2014.

35 BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017.

36 OLIVEIRA, L.; SOARES, S. "Efeito preguiça" em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

37 BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017, p. 18.

remunerado rendem, para elas, quase 5 horas a mais de uma jornada exaustiva diária, o que pode estar relacionado à diferença salarial, bem como com o fato de que quase 1/3 das jovens fora das escolas têm como justificativa os cuidados com a casa e a família, enquanto a porcentagem masculina pelo mesmo motivo não chega a 1%.³⁸

Apesar de maior média nos cuidados domésticos, as mulheres são mais escolarizadas do que os homens,³⁹ mas a educação não tem sido suficiente para modificar suas chances de acesso, competitividade e continuidade no mercado de trabalho. A atividade profissional feminina é segmentada, e correlacionada majoritariamente às tarefas de cuidado e prestação de serviços, dificilmente alcançando cargos de chefia ou gerência, ocupando apenas 39,1% de cargos gerenciais de maior poder.⁴⁰ A inserção das mulheres no mercado de trabalho (57%) também é menor do que os homens (74,5%), assim como seus rendimentos – sobretudo quando interligado com os índices de raça: as mulheres negras, o menor de todos os grupos populacionais, contabilizam 40% do rendimento de homens brancos, por exemplo.⁴¹ Tais dados demonstram o desequilíbrio entre os avanços femininos em relação à autonomia e a sua permanência, de forma majoritária, nas tarefas de cuidado.⁴²

Nesse contexto, a análise do PBF indica que a segmentação pode prejudicar o alcance do ODS nº 5, principalmente pelas possibilidades de empoderamento econômico das mulheres restar mitigada. Muito embora a percepção de uma renda regular torne as beneficiárias menos dependentes no contexto familiar, as condicionalidades demandam maior disposição do seu tempo livre que, se não cumpridas, implicam na perda do benefício. Esse modelo pode acarretar uma sobrecarga e culpabilização que interferem diretamente nas chances femininas na esfera pública, conforme reforçam os dados já apresentados acima.

Os índices levantados são relevantes porque o reconhecimento da diversidade das mulheres do país, suas necessidades específicas e os papéis

38 INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (Brasil). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Brasília: IBGE, 2017.

39 INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (Brasil). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Brasília: IBGE, 2018.

40 INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (Brasil). Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, Brasília: IBGE, nº 38, p. 1-12, 2018.

41 CALIXTRE, Alexandre; VAZ, Fábio (orgs.). *PNAD 2014: Breves análises*. Brasília, nº 22, dez. 2015.

42 GUEDES, M. C.; ARAUJO, C. Desigualdades de gênero, família e trabalho: mudanças e permanências no cenário brasileiro. *Revista Gênero*, v. 12, p. 61-79, 2011.

a que se submetem, ou são submetidas, são de extrema importância para fins de análise de discriminações e exclusões sociais que agravam a desigualdade.⁴³ Apesar dos avanços na superação da pobreza, a autonomia financeira pretendida pelo PBF deve ser formulada para além do cumprimento das condicionalidades, de forma a incentivarem-se práticas que fomentem a igualdade de oportunidades e divisão de tarefas compartilhadas, tornando o acesso às atividades produtivas mais igualitário.

Não se deve deixar de considerar, todavia, que o PBF opera importante papel no estabelecimento da mulher enquanto sujeito de direitos, especialmente para muitas beneficiárias de áreas rurais – que até maio de 2016 eram 3.338.700, no total de 12.677.749 mulheres de todo o Brasil –,⁴⁴ para as quais a mera retirada de documentação para fins de cadastro no Programa gera satisfação, já que finalmente se veem reconhecidas como cidadãs.⁴⁵ Criticável do ponto de vista do desenvolvimento social, mas promissor em relação à cidadania, tais efeitos devem se manter e ser ampliados, justamente para reforçar o reconhecimento dessas receptoras enquanto importantes elementos sociais.

Destaca-se que as mulheres rurais são responsáveis por mais da metade da produção de alimentos do mundo⁴⁶ e apesar de terem um papel imprescindível para a segurança alimentar e biodiversidade, apenas 30% são donas de suas terras e 10% conseguem ter acesso ao crédito, enfrentando restrições das quais os homens não passam da mesma forma, como em insumos, águas, tecnologia, entre outros. Nesse sentido, deve-se atentar para a adoção de políticas públicas com o fito de fortalecer a produção e direito ao crédito a elas destinados, pois o fornecimento de oportunidades, como o trabalho assalariado na agroindústria ou em outros setores rurais, aumenta o seu poder de barganha no lar, bem como o controle dos recursos naturais.

Importante pontuar ainda que o PBF apresenta ganhos em relação à participação comunitária, acesso à saúde, à educação e a perspectiva de vida foram ampliados, principalmente pela segurança financeira que gera, em alguma

43 CEPAL, 2016.

44 BARTHOLO, L. Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais. *International Policy Centre for inclusive growth research brief*, Brasília, p. 1-5, ago. 2016.

45 LIBARDONI, M. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero. *International Policy Centre for Inclusive-Growth*, Brasília, 2008.

46 BOJANIC, A. A importância das mulheres rurais no desenvolvimento sustentável do futuro. *Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. [S.L.]*, 06 dez. 2017.

medida, um leque de oportunidades e expectativas.⁴⁷

A CEPAL aponta, todavia, que o descrédito regional, somado às práticas estanques, têm levado ao aumento da pobreza e desigualdade de gênero.⁴⁸ No mesmo sentido, segundo a ONU, as iniciativas governamentais direcionadas às mulheres, embora contribuam para dar visibilidade a esta agenda, apontam para a necessidade de complementação que promova, de fato, transformações de papéis tradicionais de gênero.⁴⁹ Por esses motivos é que se reforça a necessidade da adaptação do PBF, considerando o recorte de gênero estabelecido, para promover, de fato, condições igualitárias aliadas ao combate à miséria.

Nesse sentido, os municípios gestores do benefício têm um importante papel, pela Lei do PBF, pois são legalmente incumbidos (art. 8^a, Lei n. 10.836/04) a realizarem atividades comunitárias, cursos profissionalizantes, palestras e reuniões sociais com o objetivo de proporcionar às beneficiárias e suas famílias a sensação de reconhecimento e acolhimento pelo Estado. No entanto, para além de projetos já realizados e em andamento, é necessário considerar a condição social dessas mulheres e suas reais necessidades⁵⁰ para melhor atendê-las, de forma objetiva.

Apenas 20,3% das mulheres acima 16 anos com filhos pequenos têm acesso à creche⁵¹ – cujo déficit de vagas no Brasil é de 2,5 milhões –,⁵² e somente 23,3% das crianças de 0 a 3 anos têm acesso à escola de maneira integral ou creche, o que diminui nas áreas rurais para 8,5%.⁵³ Como visto, a restrição do tempo livre afeta diretamente as oportunidades femininas no mercado de trabalho, de forma permanente,⁵⁴ motivo pelo qual a “provisão de creches,

47 REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família* 2^a ed. São Paulo: Unesp, 2014.

48 CEPAL, 2016.

49 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Documentos Temáticos sobre os ODS. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/documentos-tematicos/>>. Acesso em: 20 ago. 2019

50 PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*. 8^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

51 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher*. Brasília: SPM, mar. 2015.

52 OBSERVATÓRIO DO PNE. Metas do PNE: 1 – Educação Infantil. Disponível em: <<http://www.observatoriopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

53 INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (Brasil). Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD). Brasília: IBGE, 2013.

54 ALVES, J. E. D.; CORREA, S. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. *Igualdade e Desigualdade de Gênero*. ABEP/ UNFPA: Campinas, 2009.

escolas tempo integral, centros de convivência intergeracional, são alguns dos bens públicos capazes de favorecer a inserção produtiva feminina”.⁵⁵

Além de ser capaz de reduzir a pobreza familiar, esse conjunto de iniciativas, juntamente com a percepção de renda básica promovida pelo PBF, pode reforçar a autonomia feminina sob o ponto de vista da igualdade e do empoderamento econômico, e o mais importante: dentro e fora dos lares. Construir um planeta com oportunidades iguais pressupõe a integral aderência aos compromissos firmados mundialmente, mediante um trabalho concreto, sistemático e determinado a eliminar as desigualdades econômicas e de gênero, que é facilitado a partir do debate e da implementação das medidas estabelecidas, pelo governo e pela sociedade, para o alcance de uma uniformidade global.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstrou que, muito embora os avanços em prol da igualdade tenham ocorrido, formalmente e materialmente, ainda há muito o que se fazer nesse sentido para que se possa realmente mudar estruturalmente a sociedade, principalmente no que se refere às questões de gênero. Os planos estratégicos do governo e legislações nacionais precisam inserir tal lógica em sua agenda e integrar objetivos para que se alcance, o máximo possível, a Agenda 2030 até sua data limite. As iniciativas governamentais têm um papel fundamental nesse processo, o que é facilitado por uma diretriz de gênero, como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5 propõe.

Nesse sentido, a análise do Programa Bolsa Família se justifica justamente por ser uma política pública de transferência de renda que realiza um recorte de gênero na sua titularidade, envolvendo o empoderamento econômico feminino e rompimento da desigualdade, tal como pressupõe os ODS. Entende-se que, pela sua abrangência, se mais bem adaptada, tal política pública pode alcançar a igualdade para milhões de pessoas, através da renda e da autonomia, tanto para as mulheres beneficiárias, quanto para suas famílias e a sociedade brasileira.

É nisto que se baseia o desenvolvimento sustentável. A conscientização de diversos atores, em prol de um futuro melhor, com ações integradas que transversalizem soluções e que, materializadas pelos ODS, possam contribuir para a melhoria das condições de vida da humanidade.

55 LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa-família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero. *Rev. Latinoamericana de População*, ano 6, nº 10, p. 31-54, jan./jun. 2012.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. E. D. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quindênio (2015-2030) do século XXI. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 32, nº 3, p. 587-598, set/dez. 2015.

_____.; CORREA, S. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. Seminário Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo. *Igualdade e Desigualdade de Gênero*. ABEP/ UNFPA: Campinas, 2009.

BARTHOLO, L. Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais. *International Policy Centre for inclusive growth research brief*, Brasília, p. 1-5, ago. 2016.

_____.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? *Textos para discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BOJANIC, A. A importância das mulheres rurais no desenvolvimento sustentável do futuro. *Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura*. [S.L], 06 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1071672/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bravas Mulheres do Brasil: Bolsa Família*. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sala-deimprensa/noticias/2011/marco/bravas-mulheres-dobolsa-familia>>. Acesso em: 25 de jul. de 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Manual do Pesquisador - Programa Bolsa Família*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018. Disponível em: <https://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/manual_do_pesquisador_gestao_bolsa_familia_semlogo.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa Bolsa Família*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018. Disponível em: <<https://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

_____. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher*. Brasília: SPM, mar. 2015.

CALIXTRE, A.; VAZ, F. (orgs.). *PNAD 2014: Breves análises*. Brasília, nº 22, dez. 2015.

CARLOTO, C. M. MARIANO, S. A. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 17, nº 3, set./dez. 2009.

CARNEIRO, D. Z. M. *Custeio da Seguridade Social: Aspectos Constitucionais e Contribuições Específicas*. Atlas: São Paulo, 2010.

COHN, A. O PBF e seu potencial como política de estado. In: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, cap. 10.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. *XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe*. Santiago: Nações Unidas, out. 2016.

DE BRAUW, A.; et al. The impact of Bolsa Familia on women's decision-making power. *World Development*, Washington, v. 59, p. 487-504, 2014.

DIAS, M. B. *Manual de Direito das Famílias*. 11^a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 13^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

FACIO, A. A partir do feminismo vê-se um outro direito. *Outras Vozes*, Maputo - MOZ, n^o 15, [n.p.], maio 2006.

GUEDES, M. C.; ARAUJO, C. Desigualdades de gênero, família e trabalho: mudanças e permanências no cenário brasileiro. *Revista Gênero*, v. 12, p. 61-79, 2011.

HOUAISS, L. P. Z.; CAMPOS, S. R. da S. Religião e relações familiares: resquícios e libertações. In: PERLINGEIRO, R. (org.). *Liberdade Religiosa e direitos humanos*. Niterói, RJ: Nupej/ TRF2, 2019. p. 539-566.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (Brasil). Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, Brasília: IBGE, n. 38, p. 1-12, 2018.

_____. *Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais*. Brasília: IBGE, 2018.

_____. *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD)*. Brasília: IBGE, 2013.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)*. Brasília: IBGE, 2017.

LACAN, J. *Os complexos familiares na formação do indivíduo*, ensaio de análise de uma função em Psicologia. Rio de Janeiro: Jorge. Zahar, 2002.

LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa-família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero. *Revista Latinoamericana de População*, ano 6, n^o 10, p. 31-54, jan./jun. 2012.

LIBARDONI, M. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero. *International Policy Centre for Inclusive-Growth*, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ipcundp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUI-SA_MULHER.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MADALENO, R. *Direito de Família*. Rio de Janeiro: Forense. 2016.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na política de Assistência Social: contribuições para o debate. *Revista de políticas públicas*, São Luiz- MA, v. 8, n^o 1, p. 133-142, 2004.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Metas do PNE: 1 – Educação Infantil. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A Agenda 2030*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, 25 set. 2015.

_____. *Documentos Temáticos sobre os ODS*. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/documentos-tematicos/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

____. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas [S. l.], 2016.

PEREIRA, M.; RIBEIRO, F. No areal das mulheres: um benefício em família. *Revista Política e Trabalho*, João Pessoa, v. 38, p. 87-104, 2013.

PERLINGIERI, P. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Tradução: Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SARLET, I. W. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2006.

MEDEIROS, M. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília: Ipea, nº 22, dez. 2000.

UNITED NATIONS SYSTEM STAFF COLLEGE. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2016. Disponível em: <https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/portuguese_2030_agenda_for_sustainable_development_-_kcsd_primer.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.



O SANEAMENTO BÁSICO E O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Mariana do Prado Bernabé¹

Sônia Letícia de Mélo Cardoso²

1. INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), propôs 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), que deverão ser alcançados entre os anos de 2016-2030. Dentre eles, encontra-se o ODS 6, composto por oito metas que visam “*assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos*”. Esta diretriz internacional persegue o objetivo de proteger o desenvolvimento humano.

1 Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Pós-graduanda em Direito Ambiental pela UFPR.

2 Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professora Associada da Universidade Estadual de Maringá.

A preocupação com o fornecimento de água potável para toda humanidade é indissociável ao acesso ao saneamento básico sanitário (meta 6.2), uma vez que a sua falta pode levar à contaminação do solo, de rios, mares e das fontes de água para abastecimento e consumo humano e, assim, desmerece a qualidade de vida e a saúde dos indivíduos.

Neste estudo, convém salientar que as terminologias “água” e “recursos hídricos” diferenciam-se, no sentido de que “água” se refere ao elemento natural, ou seja, desvinculada de qualquer uso e valor econômico, enquanto o termo “recurso hídricos”, regra geral, é a água utilizada como um recurso nas atividades humanas e com valor econômico.

A água é um elemento essencial à vida (OMS, UNESCO, Lei 11.445/2007) e, ao mesmo tempo, é um bem econômico, conforme dispõe a Lei 9.433/2007, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Portanto, a água é um tema que se sobrepõe a muitos setores, como saúde, agricultura, energia, indústria, infraestrutura, tecnologia e a própria gestão do meio ambiente, além de ser essencial para o abastecimento e consumo humano, dentre outros.

Por outro lado, é importante diferenciar, também, as terminologias “saneamento ambiental” de “saneamento básico”. Saneamento ambiental tem o sentido de um encadeamento de atividades que visam preservar a salubridade ambiental, sob o prisma holístico do ambiente e, como consequência, promover a saúde humana. Por sua vez, “saneamento básico” tem um sentido mais restrito, ou seja, uma parte do saneamento ambiental, refere-se à prestação de serviços públicos essenciais, imprescindíveis para a promoção da saúde humana. Faz-se necessária essas diferenciações terminológicas, mesmo porque a delimitação do tema em estudo é o saneamento básico e o acesso à água potável como elementos fundamentais para a dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, procura-se demonstrar a importância da tutela da água potável e do saneamento básico como responsabilidade de “todos”, compreendidos os cidadãos, a coletividade e o Poder Público, diante da importância da preservação da água potável e do saneamento básico para salvaguarda da vida no planeta.

O presente artigo pretende analisar o reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento básico no Brasil e o dever do Poder Público e da coletividade em defender e preservar os recursos ambientais, com a finalidade de garantir a concretização do seu uso, fruição e disponibilidade para as atuais e futuras gerações. Ressalta-se que o aprofundamento teórico desta pesquisa é desenvolvido a partir dos métodos hermenêutico e dedutivo, fundamentados em pesquisas bibliográficas de obras e documentos que abordam o tema.

2. ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO COMO CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A preocupação com a qualidade da água própria para o consumo humano e a destinação do esgoto sanitário ganhou nova roupagem ao longo da história da humanidade, de acordo com os efeitos danosos que a ausência desses cuidados podem causar ao homem e ao meio ambiente.

Contudo, foi somente no século passado que se passou a ter maior atenção à proteção da qualidade de água, desde sua captação até sua entrega hígida aos indivíduos. Essa preocupação se baseou nas descobertas que começaram a ser feitas a partir de então, quando pesquisadores mostraram que havia uma desmesurada relação entre a água e a transmissão de inúmeras doenças.³

De acordo com a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, entende-se por saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais e limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

Em outras palavras, pode-se dizer que saneamento básico é o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar um nível satisfatório de salubridade ambiental – esta entendida como a “capacidade de prevenir a ocorrência de doenças ocasionadas pelo meio ambiente e promover o melhoramento da saúde pública e ecossistema.”⁴

No Brasil, embora a Lei responsável por assegurar o direito ao saneamento classifique o mesmo como o conjunto das quatro ações – que foram citadas mais acima –, o mais comum é que o saneamento seja visto como sendo os serviços de acesso à água potável, à coleta e ao tratamento dos esgotos, o que justifica a utilização do termo “básico”.⁵

3 VIEIRA, Gabriela Borim. *Saúde pública e meio ambiente: uma correlação com o saneamento básico*. Disponível em: <<https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/54519>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

4 PINTO, Luana Patrícia; CABRAL, Ana Claudia; PERISSATO, Samara Moreira; AZEVEDO, Késia Damares; FRIGO, Jianice Pires; FRIGO, Elisandro Pires. Salubridade ambiental do município de São Pedro do Iguaçu – PR. *Revista Brasileira de Energias Renováveis*. Disponível em: <<https://www.revistas.ufpr.br/rber/article/view/36916>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

5 FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana. *Dignidade Re-Vista*. Disponível em: <<http://www.periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/393>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

Água livre de contaminação química e fecal é aquela que atende aos padrões definidos em norma nacional ou local e, na ausência de norma, a referência são as diretrizes estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre qualidade da água potável.⁶

A falta de saneamento básico ou a ineficiência na oferta desse serviço – principalmente no que diz respeito à qualidade da água oferecida para abastecimento doméstico – contribui significativamente para a precariedade da saúde pública de uma localidade,⁷ não obstante o impacto direto causado ao meio ambiente, com a degradação ambiental das bacias hidrográficas brasileiras, principalmente as que estão situadas em grandes metrópoles.

Essa situação de carência permite a disseminação de doenças cujo contágio acontece por meio da veiculação hídrica, com impactos negativos nos mais diversos campos: educação, trabalho, economia, biodiversidade, disponibilidade hídrica, dentre outros.⁸

De acordo com dados do BNDES, 65% das internações em hospitais de crianças menores de 10 anos são provocadas por males oriundos da deficiência ou inexistência de esgoto e água potável – o que também afeta o desempenho escolar dessas crianças, visto que as que vivem em áreas sem saneamento básico apresentam rendimento escolar 18% menor que crianças que possuem acesso à água potável.⁹

Nessa medida, é imprescindível salientar os efeitos oriundos das chamadas “doenças de transmissão hídrica”, decorrentes da falta de saneamento básico que, no Brasil, circulam de forma concomitante, deixando as pessoas vulneráveis a incolumidades como: disenteria, leptospirose, hepatite A, febres tifoides, norovírus, rotavírus, cólera, parasitoses, dengue, chikungunya e zika vírus, dentre outras doenças.

6 AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). ODS 6. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6/ods6.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

7 NICÁCIO, Jéssica Almeida; JUNIOR, Antônio Pereira. Saneamento básico, meio ambiente e a saúde pública em Açailândia – MA. *Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA*, Três Lagoas, v. 8, n.1, 123-136 p. Janeiro/Julho. 2019.

8 FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana. *Dignidade Re-Vista*. Disponível em: <<http://www.periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/393>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

9 INSTITUTO TRATA BRASIL. O que é saneamento. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

Em 2013, segundo o Ministério da Saúde (DATASUS), foram notificadas mais de 340 mil internações por infecções gastrintestinais no país.¹⁰

Destarte, o saneamento promove a saúde pública preventiva, haja vista que reduz a necessidade de procura aos hospitais, uma vez que reduz significativamente as chances de contágio de diversas doenças.

Nesse sentido, dados divulgados pelo Ministério da Saúde afirmam que para cada R\$1,00 investido no setor de saneamento economiza-se R\$4,00 no tratamento de doenças causadas pela ausência de tratamento de água e esgoto.¹¹

A água potável é essencial para a vida e o saneamento básico é essencial para a proteção e preservação de sua qualidade – e, evidentemente, fundamental para a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, avalia o Secretário-Geral da ONU:

A água potável segura e o saneamento adequado são fundamentais para a redução da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para a prossecução de todos e cada um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.¹²

Além disso, a Assembleia Geral da ONU reconheceu em 2010 que “o direito a água potável própria e de qualidade e a instalações sanitárias é um direito do homem, indispensável para o pleno gozo do direito à vida”.¹³

Nessa perspectiva, o saneamento básico é condição necessária para a existência das condições habitacionais nas áreas urbanas e, também, por consequência, essencial para a qualidade de vida e conservação da saúde humana.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 não contempla, expressamente, a água potável e o saneamento básico como direitos fundamentais,

10 INSTITUTO TRATA BRASIL. Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento brasileiro. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/sumario_executivo.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

11 BARROS, Rodrigo. A cada R\$ 1 investido em Saneamento Básico, R\$ 4 são economizados no sistema de saúde. Disponível em: <<http://www.aegea.com.br/2013/04/a-cada-r-1-investido-em-saneamento-basico-r-4-sao-economizados-no-sistema-de-saude/>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

12 GRUPO BAUMINAS. Saneamento básico no mundo. Disponível em: <<https://www.bauminas.com.br/artigo/saneamento-basico-no-mundo/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

13 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. Saneamento básico como direito de cidadania. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigos/item/1762-saneamento-basico-como-direito-de-cidadania>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

embora disponha expressamente sobre o direito à vida, direito à saúde, direito à moradia, direito à alimentação e ao direito meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com efeito, ainda que não conste explicitamente no rol de direitos fundamentais, o saneamento básico foi elevado à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal ao proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantir os direitos sociais à saúde e moradia digna e colocar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

3. O CENÁRIO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO PAÍS

De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada.¹⁴ Além disso, apenas 46% dos esgotos gerados no país são tratados. Somente 46 cidades têm mais de 80% da população com coleta de esgoto, e mais de 80 têm perdas de água potável no sistema de distribuição superiores a 30%. Isso quer dizer que, a cada 100 litros de água tratada, 30 são perdidos em vazamentos e fraudes.¹⁵

Outrossim, o ranking do saneamento básico, apresentado em 2019 pelo Instituto Trata Brasil, evidencia que os avanços em saneamento básico no país são pouco relevantes, fazendo com que o Brasil fique cada vez mais distante de atingir as principais metas de saneamento básico, especialmente as metas oficializadas pelo Brasil na ONU – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 6 – “*assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos até 2030 [...]*”¹⁶

Além disso, o relatório elaborado pelo Instituto Trata Brasil indica uma queda geral dos investimentos em saneamento básico.

14 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2017. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

15 VELASCO, Clara. Saneamento básico: maior parte das grandes cidades reinveste menos de 30% do que arrecada. G1. 23 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/economia/noticia/2019/07/23/saneamento-basico-maior-parte-das-grandes-cidades-reinveste-menos-de-30percent-do-que-arrecada.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

16 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>>. Acesso em: 18 set. 2019.

Mais de 50% dos investimentos estão concentrados em apenas 100 cidades. Ainda que nelas viva mais de 40% da população, é preocupante pensar que mais de 5.600 municípios, juntos, são responsáveis por menos de 50% do valor investido em saneamento básico. Isso explica por que as cidades médias e menores em geral carecem desta infraestrutura.¹⁷

O saneamento no Brasil está muito distante do ideal, precipuamente quando se trata da coleta e do tratamento do esgoto. A carência de saneamento básico atinge a todos, mas, certamente, um fator que agrava – ainda mais – no cenário brasileiro é a profunda desigualdade social, que torna o desafio da promoção da saúde pública ainda mais difícil.

De acordo com o levantamento feito pelo Instituto Trata Brasil, em maio de 2016, nas 100 maiores cidades do país, cerca de 90% dos esgotos de áreas de favelas e ocupações irregulares não são coletados e nem tratados. Os serviços de água geralmente não chegam a essas localidades e parte do seu abastecimento é fruto de furtos de água.¹⁸

Nessas regiões, a água não é tratada, o lixo não é recolhido e o esgoto permanece em céu aberto – gerando contato direto com crianças, adultos e animais, causando implicações para a salubridade humana, uma vez que a segregação higiênica das excreções humanas e seu isolamento do contato com a população devem ser considerados como o mínimo existencial.

Outro dado que chama a atenção é o da população sem acesso a nenhuma forma de esgoto sanitário, verificado pelo SNIS: 2,1% da população brasileira. Esse valor correspondeu a uma população estimada de 4,4 milhões de pessoas em estado de defecação aberta – índice considerado vergonhoso, visto que 118 de 198 países registraram índice de defecação aberta inferior ao verificado no Brasil em 2015.¹⁹

17 INSTITUTO TRATA BRASIL. Novo Ranking do Saneamento Básico evidencia: melhores cidades em saneamento investem 4 vezes mais que as piores cidades no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/PRESS_RELEASE__Ranking_do_Saneamento__NOVO.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2019.

18 INSTITUTO TRATA BRASIL. Desigualdade social também é retrato da falta de saneamento básico. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/blog/2017/01/12/desigualdade-social-tambem-e-retrato-da-falta-de-saneamento-basico/>>. Acesso em: 23 ago. 2019

19 INSTITUTO TRATA BRASIL. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf?utm_source=Site&utm_medium=Blog&utm_content=estudositb-29082018>. Acesso em: 23 ago. 2019.

Não se olvide que, no Brasil, verificou-se um avanço significativo no saneamento, mas o país ainda está muito atrasado em termos internacionais – tanto no acesso à água potável, quanto nos serviços de esgotamento sanitário.

Muito embora se observe uma melhoria relativa nos indicadores que mensuram o acesso aos serviços de saneamento básico, o número de domicílios sem acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário tem mantido praticamente estável, evidenciando que a política pública de saneamento não tem conseguido acompanhar o ritmo de crescimento, urbanização e formação dos assentamentos precários no país.²⁰

O impacto ambiental decorrente desse cenário negativo é imenso e tem crescido ao longo do tempo. O déficit de tratamento é um problema que tem afetado sobremaneira o meio ambiente urbano das cidades brasileiras e a qualidade de seus recursos naturais.

4. A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO COMO MEIO DE EFETIVAR O 6º OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU

A universalização do acesso é tributária de certa noção de igualdade, que defende o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade. No Brasil, esse princípio somente foi consolidado a partir da Lei nº 11.445/2007, que apresenta como primeiro princípio fundamental dos serviços de saneamento básico a *universalização do acesso*.

A noção de universalização do acesso remete à possibilidade de todos os brasileiros poderem alcançar uma ação ou serviço que necessite, sem qualquer barreira de acessibilidade, seja legal, econômica, física ou cultural. Isto é, significa acesso igual para todos, sem qualquer distinção.²¹

Considerando-se o conceito de saneamento básico, conforme dispõe a Lei nº 11.445/2007, a universalidade do acesso deve, portanto, contemplar a integralidade dos seus componentes – acesso à água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e manejo das águas pluviais urbanas.

Quanto ao acesso universal e equitativo à água, procura-se assegurar

20 AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). ODS 6. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6/ods6.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

21 BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

que a água seja fornecida para todos, independentemente de condição social, econômica ou cultural, gênero ou etnia.²² Este conceito está alinhado com a premissa do acesso à água como um direito humano essencial, fundamental à vida.

A ausência desses serviços acarreta prejuízos imensuráveis à vida da população – sem adentrar no aspecto econômico do país. Ademais, ainda que o Brasil tenha presenciado inegáveis avanços no saneamento básico, o número de brasileiros sem acesso a esses serviços ainda é colossal – tornando o desafio da universalização cada vez maior.

O estudo do Instituto Trata Brasil, intitulado “*Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento Brasileiro 2018*”, em parceria com ABCON, mostra que a expansão dos serviços de água e esgotos no país traz muito mais do que apenas qualidade de vida. Os investimentos feitos e o maior acesso das pessoas trazem ganhos econômicos e sociais concretos, especialmente nos setores da saúde, educação, produtividade, turismo e valorização imobiliária.²³

Além disso, dados do SNIS – ano base 2016 – demonstraram que o país ainda tinha 35 milhões de brasileiros sem acesso à água, mais de 100 milhões de pessoas sem coleta dos esgotos e somente 44,92% dos esgotos eram tratados.²⁴

Nesta seara, a Agenda 2030, concebida após décadas de debate sobre sustentabilidade, carrega consigo vultuosos desafios quando se depara com a realidade fática do país, principalmente frente às desigualdades sociais:

O desafio é fazer com que a equidade de acesso seja factível com custos necessários para viabilizar os serviços de oferta de água tratada e esgotamento sanitário, bem como dos serviços de drenagem urbana e coleta e tratamento do lixo. Como se sabe, essas atividades envolvem bases político-econômicas de prioridade até então eletivas dos governos e de grupos de poder que sustentam os governos.²⁵

Isso significa que para alcançar a meta estabelecida pelo ODS nº 6 tem-se um enorme desafio para que o saneamento básico chegue a todos os brasileiros.

22 AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA), 2019.

23 INSTITUTO TRATA BRASIL. Benefícios do saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/Press_Release_-_Benef%C3%ADcios_do_saneamento_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

24 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2016. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

25 IPEA/IPC-IG. Água, Saneamento e ODS 6 no Brasil. Disponível em: <https://www.ipcig.org/system/files/ResumoExecutivo_ODS%206_AguaeSaneamento_RelatorioFinal.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há muitas décadas os estudos revelam a associação entre a ausência de saneamento e altos índices de internações hospitalares, proliferação de doenças de veiculação hídrica e elevadas taxas de mortalidade, especialmente a infantil.

Desse modo, verifica-se que a carência de saneamento básico nas áreas urbanas acarreta a carência de água potável que, por sua vez, afeta sobremaneira o ambiente artificial, urbano, e deixam grupos de pessoas vulneráveis as doenças que levam à morte.

Dentre os desafios a serem superados encontra-se a melhoria das condições de vida das pessoas residentes em áreas irregulares, como favelas e outros tipos de ocupações, especialmente frente à ausência ou insuficiência dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que causam impactos à saúde pública dessas populações vulneráveis e ao meio ambiente.

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, em especial dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, faz-se urgente para que o panorama do país mude.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 dispôs sobre a competência da União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir os critérios de outorga de direitos de uso. A matéria foi regulamentada pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

O Código de Águas do Brasil, instituído pelo Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934 e ainda em vigor, protege a qualidade das águas do país. No entanto, embora avançado para a época, precisa ser atualizado em conformação com a Constituição de 1988 e com a Lei nº 9.433/1997.

Do mesmo modo, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o saneamento básico nos Arts. 21, inciso XX, 23, inciso IX e 200, IV. A instituição das diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico ocorreu com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei nº 13.308 de 2016. Esta Lei foi regulamentada meio do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

Os direitos à qualidade ambiental protegem a água potável e exigem o saneamento, portanto, enquadram-se não apenas entre os direitos humanos fundamentais, mas também entre os direitos personalíssimos da pessoa humana.

É importante frisar que o direito fundamental à água e ao saneamento básico não estão expressos, de forma explícita, na atual Constituição Federal de 1988. No entanto, em contrapartida, a Constituição tem como um dos seus

fundamentos a “*dignidade da pessoa humana*” (Art. 1º) e, assegura expressamente, dentre outros, o “*direito à vida*” (Art. 5º), o “*direito à saúde*” (Arts. 196 e 200), o “*direito à moradia*” (Art. 6º) e o “*direito à alimentação*” (art. 6º) e o “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*” (Art. 225). Partindo dessas premissas, revela-se clara a ideia no sentido de que a Constituição Federal de 1988, embora não disponha, expressamente, sobre o direito à água potável ou direito ao saneamento básico, implicitamente considera-os como direitos fundamentais e imprescindíveis para a dignidade da pessoa humana.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS (ANA). ODS 6. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6/ods6.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. Saneamento básico como direito de cidadania. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/artigos/item/1762-saneamento-basico-como-direito-de-cidadania>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BARROS, Rodrigo. A cada R\$ 1 investido em Saneamento Básico, R\$ 4 são economizados no sistema de saúde. Disponível em: <<http://www.aegea.com.br/2013/04/a-cada-r-1-investido-em-saneamento-basico-r-4-sao-economizados-no-sistema-de-saude/>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana. *Dignidade Re-Vista*. Disponível em: <<http://www.periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/393>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

GRUPO BAUMINAS. Saneamento básico no mundo. Disponível em: <<https://www.bauminas.com.br/artigo/saneamento-basico-no-mundo/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Benefícios do saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/Press_Release_-_Benef%C3%ADcios_do_saneamento_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

____. Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento brasileiro. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/sumario_executivo.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

____. Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-eco_socio_relatorio-completo.pdf?utm_source=Site&utm_medium=Blog&utm_content=estudo_sitb-29082018>. Acesso em: 23 ago. 2019.

____. Desigualdade social também é retrato da falta de saneamento básico. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/blog/2017/01/12/desigualdade-social-tambem-e-retrato-da-falta-de-saneamento-basico/>>. Acesso em: 23 ago. 2019

____. Novo Ranking do Saneamento Básico evidencia: melhores cidades em saneamento investem 4 vezes mais que as piores cidades no Brasil. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2019/PRESS_RELEASE__Ranking_do_Saneamento__NOVO.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2019.

____. O que é saneamento. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/o-que-e-saneamento>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

IPEA/IPC-IG. Água, Saneamento e ODS 6 no Brasil. Disponível em: <https://www.ipcig.org/system/files/ResumoExecutivo_ODS%206_AguaeSaneamento_RelatorioFinal.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

NICÁCIO, Jéssica Almeida; JUNIOR, Antônio Pereira. Saneamento básico, meio ambiente e a saúde pública em Açailândia – MA. *Revista Saúde e Meio Ambiente – RESMA*, Três Lagoas, v. 8, n.1, p. 123-136. Janeiro/Julho. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods6/>>. Acesso em: 18 set. 2019.

PINTO, Luana Patrícia; CABRAL, Ana Claudia; PERISSATO, Samara Moreira; AZEVEDO, Késia Damares; FRIGO, Jianice Pires; FRIGO, Elisandro Pires. Salubridade ambiental do município de São Pedro do Iguaçu – PR. *Revista Brasileira de Energias Renováveis*. Disponível em: <<https://www.revistas.ufpr.br/rber/article/view/36916>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2016. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

____. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2017. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

VELASCO, Clara. Saneamento básico: maior parte das grandes cidades reinveste menos de 30% do que arrecada. G1. 23 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/economia/noticia/2019/07/23/saneamento-basico-maior-parte-das-grandes-cidades-reinveste-menos-de-30percent-do-que-arrecada.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

VIEIRA, Gabriela Borim. *Saúde pública e meio ambiente: uma correlação com o saneamento básico*. Disponível em: <<https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/54519>> Acesso em: 22 ago. 2019.



ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DO ODS 7: ACESSO À ENERGIA PARA TODOS

Rodrigo Sluminsky¹

1. INTRODUÇÃO

Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals*) propostos pelos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) reunidos em Assembleia Geral,² o tema da energia, de modo específico, consta como sétimo: *assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço*

1 Sócio do Rolim, Viotti, Leite Campos Advogado inscrito na OAB nas Seções de Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Distrito Federal. Membro da Comissão de Direito de Energia da Ordem dos Advogados do Brasil – São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com L.L.M pelo IBMEC e Executive MBA pela Fundação Dom Cabral. Atua nas áreas de energia e de mudanças climáticas, com ênfase em fusões e aquisições e operações estruturadas no setor de energias renováveis. Possui mais de quinze anos de experiência em escritórios de advocacia e empresas assessorando clientes sobretudo em operações de M&A, negociação de contratos e estruturação de projetos de infraestrutura. É professor nas áreas de energia renovável, mudanças climáticas e sustentabilidade.

2 AGENDA 2030. Resolution 70/1 adopted by the General Assembly of United Nations on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 15 set. 2019.

*acessível à energia para todos.*³

Energia é um conceito muito amplo. Importa destacar o fato de que energia pode não ser considerado um fim, mas um meio para suprir inúmeras necessidades humanas, inclusive os demais objetivos propostos. Assim como se utiliza energia nas nossas mais diversas atividades.

Tome-se a erradicação da pobreza, o primeiro e talvez o objetivo que traga mensagem mais significativa. As metas específicas propostas pela ONU são posteriores à geração, ao transporte e à disponibilização de energia. Sem energia, não há que se falar em erradicar a pobreza, em todas as suas formas.

Energia é crucial para alcançar quase os objetivos e metas de quase todos os ODS, desde o seu papel na erradicação da pobreza através de avanços na saúde, educação, abastecimento de água e industrialização, para combater as mudanças climáticas.⁴ Importante notar que os ODS e suas metas devem ser considerados integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicáveis, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento nacionais e respeitando as políticas e prioridades nacionais.⁵

Alguns temas estão menos correlacionados, como educação inclusiva ou igualdade de gênero. Ainda assim existe destacada relação. Desde a domesticação de plantas e animais, com o controle do fogo e posteriormente canalização das águas, até o desenvolvimento de moinhos de vento, térmicas a carvão ou mesmo usinas nucleares, medidas inovadoras no setor de energia sempre foram essenciais à solução de problemas e ascensão de novas realidades.

Parte relevante do debate em torno dos ODS envolve segurança alimentar. Acabar com a fome, promover a agricultura sustentável, dobrar a produção agrícola, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos, todas questões que envolvem segurança, diversificação e eficiência energética. Estamos tratando de usinas solares em sistemas isolados, onde a luz elétrica ainda não chega de forma interligada, ou biomassa para geração de energia termoelétrica. De alguma forma, falamos de energia (neste caso, energia elétrica).

Também existe um debate mais holístico, que de certa maneira compõe a essência dos ODS. Tornar cidades sustentáveis necessariamente requer a adoção de veículos elétricos. Tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos significa substituir a queima de combustíveis fósseis

3 AGENDA 2030, 2015, p. 19.

4 Ibid., p. 12.

5 Ibid., p. 13.

por uma matriz mais limpa. A conexão da tomada de medidas específicas com a necessidade de energia é inexorável.

Outra questão que chama bastante atenção quer tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Existe uma questão de escala quando referenciamos custos de geração e distribuição da energia elétrica. Entretanto, a despeito de altos custos, é necessário energia para viabilizar soluções inclusivas no ambiente urbano.

Em todos os casos, tratamos aqui de energia em sentido amplo, inclusive decorrentes de combustíveis fósseis. Porém completamente diverso do que se almeja com a universalização do acesso à energia e seus atributos de modernidade, confiabilidade e sustentabilidade.

2. OBJETIVO, METAS E DESDOBRAMENTO: ENERGIA COMO FIM

A Agenda 2030 carrega em seu preâmbulo uma série de conceitos essenciais para a compreensão da necessidade de investimento em energia. Trata-se de um plano de ação, uma declaração que combate a tese do determinismo: *“Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente”*.⁶ Foram previstos objetivos e metas para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para a preservação do planeta.

Trata-se de uma visão extremamente ambiciosa e transformadora, onde existe acesso universal à energia acessível, confiável e sustentável, com base em uma agenda fundada na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração do Milênio, e conceitos resgatados das mais diversas cúpulas da ONU, aquelas que estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável, tal como Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).⁷

Especificamente no contexto da Rio+20, além da reafirmação de princípios e ações já ratificados no passado, inicia-se uma série de afirmações

6 AGENDA 2030, 2015, p. 01.

7 A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, realizada em 2012 no Rio de Janeiro, foi essencial para a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

sobre a realidade do contexto do mercado de energia elétrica no mundo e seus efeitos para o desenvolvimento sustentável. Tratou-se da volatilidade de preços de energia, acesso universal a serviços de energia moderna, estabelecimento de uma economia verde, baixo consumo de carbono e incentivo ao mercado de trabalho ligado a fontes de energia renovável.⁸

Também houve forte apelo a favor do programa “Energia Sustentável Para Todos” lançado pelo então Secretário-Geral com as metas de oferecer acesso universal a um nível básico mínimo de serviços de energia considerada moderna até o ano de 2030; melhorar a eficiência de energia em todos os níveis, com o objetivo de dobrar a velocidade de melhoria até 2030; e dobrar a participação da energia renovável na matriz energética global por meio da promoção do desenvolvimento e uso de fontes e tecnologias de energia renovável em todos os países.⁹

Na esteira de tais compromissos, o governo brasileiro não só ratificou, como também se comprometeu a tomar diversas providências com o objetivo de garantir o acesso universal a serviços modernos de energia, dobrar a taxa de melhoria em eficiência energética e dobrar a participação de energias renováveis na matriz energética mundial até 2030.¹⁰ Destaca-se o uso de fonte renovável e limpa na geração de energia no Brasil, por meio de política de participação elevada de fontes renováveis a partir de biocombustíveis, hidroeletricidade, biomassa e fontes eólica e solar, e a universalização do acesso à energia, por meio da extensão de sistemas tradicionais e implantação de sistemas híbridos.

Todas as ações, declarações e reafirmações culminaram na necessidade de um SDG especificamente relacionado a energia (ODS 7), com as seguintes metas:¹¹

8 Para mais informações acesse: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. O Futuro que queremos. Ano 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/esboco-zero/at_download/esboco-zero.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

9 Para mais informações, acesse: <<https://www.seforall.org/about-us>>.

10 BRASIL, 2015. Ministério de Minas e Energia. Energia Sustentável Para Todos – Compromissos do Brasil. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256596/Energia_Sustentavel_Para_Todos_x_Compromissos_do_Brasil.pdf/4071016b-6e0f-44af-b2fd-9ae9a98eb15b?version=1.0>. Acesso em: 15 set. 2019.

11 AGENDA 2030, 2015, p. 19.

Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia;

- (i) *Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global;*
- (ii) *Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética: (i) 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; e (ii) expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos países insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio.*

As metas detêm uma complexidade ímpar, envolvem soberania, regulação, *funding*, tecnologia, educação. Nosso objetivo não será tratar das metas *per se*, mas indicar alguns caminhos pelos quais elas podem ser cumpridas em âmbito global.

3. ENERGIA PARA TODOS: STATUS DO CUMPRIMENTO DO ODS 7

De acordo os dados mais recentes, o mundo está progredindo rumo ao cumprimento das metas relativas ao ODS 7, porém não conseguirá atingi-las até 2030 simplesmente seguindo o ritmo atual. O relatório mais recente que trata de tais avanços, aqui analisado, foi editado neste ano de 2019 por uma equipe multidisciplinar composta por cinco agências supranacionais: The World Bank (WB), the International Energy Agency (IEA), The International Renewable Energy Agency (IRENA), The United Nations Statistics Division (UNSD) e The World Health Organization (WHO).¹²

12 IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019), Tracking SDG 7: The Energy Progress Report 2019, Washington DC. Disponível em: <<https://www.irena.org/publications/2019/May/Tracking-SDG7-The-Energy-Progress-Report-2019>>. Acesso em: 14 set. 2019.

3.1. Eletrificação

Os últimos dez anos registraram um enorme crescimento na eletrificação dos países em desenvolvimento, onde está situada a grande maioria da população ainda não eletrificada, sobretudo Índia, Bangladesh e Quênia. A parcela da população global com acesso à eletricidade passou de 83% em 2010 para 89% em 2017. Devido a esse notável crescimento da eletrificação, a população global sem acesso à eletricidade caiu de 1,2 bilhão em 2010 para 840 milhões em 2017.¹³

Não obstante, a taxa de crescimento anual na eletrificação ainda está abaixo do necessário ao cumprimento do ODS 7. Será necessário um incremento para 0,86% ao ano entre 2018 e 2030 para o cumprimento das metas. Não ficamos longe, a última década registrou um crescimento médio de 0,80% ano. O desafio enorme de alcançar o acesso universal enfrenta ainda a dificuldade alcançar as populações remanescentes, ainda não atendidas, tais como pessoas conectadas a estruturas sobrecarregadas, bem como populações isoladas ou de difícil acesso. A projeção mais recente nos coloca em 2030 com 92% da população atendida, deixando 650 milhões de pessoas em todo o mundo sem acesso à eletricidade.¹⁴

Alguns países tiveram crescimento acima da média. Em 2017, os 20 países com maior déficit (avaliado pelo número de pessoas sem eletrificação) correspondiam a 78% da população global sem eletricidade. Bangladesh, Quênia e Myanmar, por exemplo, cresceram à taxa maiores que 3% ao ano, enquanto países como Congo, Nigéria e Paquistão não passaram de 1%. Na maioria desses 20 países, a taxa de eletrificação anual foi menor do que o crescimento populacional médio.¹⁵

Um dado interessante é que o Brasil está entre os 44 países que, entre 2010 e 2017, teriam atingido 100% de acesso a eletricidade, segundo tal relatório. Há uma ressalva em relação à dificuldade de dados sobre eletrificação *off-grid*, que pode ser aqui interpretado como não só desconectado do Sistema Interligado Nacional, mas também fora do controle dos sistemas isolados. Segundo consta, o progresso é difícil de acompanhar porque muitas vezes é verificado pelo setor privado e inclui fontes locais e até informais.¹⁶

13 IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019), p. 4.

14 Ibid., Chapter 1, p. 2.

15 Ibid., p. 3.

16 Ibid., p. 10.

3.2. Cozimento de alimentos

Um desdobramento da meta de acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia é garantir acesso à tecnologia e combustível adequado para cozimento de alimentos. Neste particular, estamos muito longe de acesso integral da população a energia adequada e pouco poluente. Tratamos de utilização de fogões ineficientes ou fogueiras a céu aberto, combinado com o uso de madeira, carvão vegetal, esterco animal, restos de lavoura e querosene.¹⁷ Em 2017, somente 61% da população mundial tinha acesso a alguma das seguintes fontes: eletricidade, gás liquefeito, gás natural, biogás, energia solar ou álcool; significando que aproximadamente 3 bilhões de pessoas ainda utilizam madeira, carvão ou até querosene para cozimento de seus alimentos.¹⁸

3.3. Energias Renováveis

O principal indicador utilizado para verificação do progresso no cumprimento da ODS 7 é o percentual de energias renováveis na composição da matriz energética mundial. Desde 2010, a utilização de energia renovável cresceu 14% em termos absolutos. A maior utilização continua sendo em geração de energia renovável para eletricidade, ocupando 24% da matriz mundial em 2016, ao passo que para o setor de transporte somente 3,3% provém de energia limpa (por exemplo, biodiesel, etanol ou veículos elétricos a partir de fontes renováveis), mesmo que tenha havido um crescimento constante desde 2010.¹⁹

O crescimento no setor de energia elétrica se deve a três principais indicadores, segundo o Relatório: primeiro, a América Latina continuou a se recuperar de uma seca severa, com a geração de energia hidrelétrica crescendo 3,5% em 2016. Segundo, a China registrou um crescimento recorde da capacidade eólica em 2015, que se tornou totalmente operacional em 2016. Terceiro, o consumo de energia solar fotovoltaica cresceu 30% tanto na China quanto nos Estados Unidos entre 2015 e 2016.²⁰

Os ODS não trazem metas quantitativas de renováveis na matriz energética (diferente do previsto no âmbito do Acordo de Paris), mas de acordo com IEA e IRENA, a parcela de energias renováveis precisa aumentar

17 IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019), p. 14.

18 Ibid., Chapter 2, p. 2-6.

19 Ibid., p. 2.

20 Ibid., p. 6.

substancialmente para assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

3.4. Eficiência energética

Por fim, o tema da eficiência energética como meta subjetiva para o cumprimento do ODS 7. Nesse aspecto, temos dois grandes aspectos: difusão e transferência de tecnologias de energia limpa, ou mesmo melhorias na tecnologia para extração de combustíveis fósseis, minimizando o impacto no meio ambiente; e expansão e modernização da infraestrutura de modo a facilitar o acesso aos serviços relativos a energias renováveis, como veículos elétricos, geração de energia fotovoltaica, dentre outros.

Infelizmente, as melhorias de eficiência energética verificadas até hoje ainda não estão alinhadas com o ODS 7. A taxa média global anual de melhoria entre 2010 e 2016 foi de 2,3%. Embora mais alto do que o percentual de 1,3% entre 1990 e 2010, ainda está atrás da meta de 2,6%. Para que possamos cumprir a meta prevista, melhorias incrementais em eficiência energética deverão, em média, ultrapassar 2,7% até 2030.²¹

Estudos da IEA identificaram que melhorias na eficiência energética são críticas para limitar as emissões provenientes de combustíveis fósseis. A análise destaca o efeito sobre as emissões relacionadas à energia de vários fatores-chave: crescimento do produto interno bruto (PIB), mudanças na matriz global de combustíveis primários e melhorias na intensidade na geração de energia.²²

3.5. Visão geral

Ainda existe um grande desafio para alcançar o ODS 7 na taxa de progresso atual. Dois cenários desenvolvidos pela IEA servem como referência para o progresso esperado e necessário até 2030. O Cenário de Novas Políticas (*New Policies Scenario*), no qual conta as políticas atuais e planejadas, mostra que nenhuma das metas será alcançada até 2030. E o Cenário de Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Scenario*) indica um possível caminho pelo qual o sistema energético mundial pode estar mais perto de

21 IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019), Chapter 4, p. 2.

22 Mais informações em: IEA (International Energy Agency). 2016. Market-based Instruments for Energy Efficiency: Policy Choice and Design. Paris: IEA; IEA (International Energy Agency). 2017. Energy Efficiency 2017. Paris: IEA; IEA (International Energy Agency). 2018a. Energy Efficiency 2018. Paris: IEA. Disponíveis em: <<https://www.iea.org>>. Acesso em: 14 set. 2019.

cumprir suas metas específicas.²³

Em suma, é extremamente necessário que haja colaboração internacional no compartilhamento de boas práticas e na implantação de novas tecnologias para alcançar comunidades não atendidas pela eletrificação. Também há uma necessidade urgente de permitir ainda a adoção de soluções eficientes, a fim de alcançar acesso universal a soluções de cozinha limpas até o ano de 2030. Por fim, forte apoio a políticas combinado com os custos mais competitivos de energia solar fotovoltaica e eólica reforçará a implantação de energias renováveis em toda a todas as regiões, além da superação dos desafios de integração da rede e no uso renováveis para os setores de aquecimento e transporte.

4. ENERGIA DE TODOS: OS MECANISMOS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO

O Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima,²⁴ editado durante a 21ª Conferência das Partes, ocorrida em 2015 (COP 21), e posteriormente ratificado pelo Brasil,²⁵ é o principal acordo supranacional sobre mudanças climáticas. Sua adoção considerou expressamente a Resolução A/RES/70/1 (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), que aprovou a Agenda 2030.²⁶

O objetivo central do Acordo de Paris é fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, mantendo um aumento da temperatura global bem abaixo de 2º Celsius acima dos níveis pré-industriais e prosseguir esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5º Celsius. Além disso, o Acordo de Paris visa fortalecer a capacidade dos países para lidar com os impactos das mudanças climáticas.

23 IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019), Chapter 5, p. 2.

24 “The United Nations Framework Convention on Climate Change” (ou simplesmente a “Convenção”) no âmbito da ONU é o tratado internacional sobre o clima, editado em 1992 durante a ECO92 e vigente desde 1994.

25 BRASIL, 2017. Decreto n. 9.073, de 05 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9073.htm>. Acesso em: 14 set. 2019.

26 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Decisions adopted by the Conference of the Parties (2015). 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement. Disponível em: <<https://www.unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

O Acordo de Paris é um instrumento poderoso de ação. Para atingir esses objetivos ambiciosos, foram previstos fluxos financeiros apropriados, uma nova estrutura tecnológica e uma estrutura aprimorada de capacitação, apoiando assim as ações dos países em desenvolvimento e dos países mais vulneráveis, de acordo com seus próprios objetivos nacionais.

Para esta finalidade, o Acordo de Paris exige que todas as Partes apresentem seus melhores esforços por meio de “Contribuições Determinadas Nacionalmente” (NDCs) e fortaleçam esses esforços nos próximos anos. Isso inclui requisitos que todas as Partes relatem regularmente sobre suas emissões e seus esforços de implementação. O Brasil também se comprometeu formalmente enviando sua NDC.²⁷

Importa ressaltar que a exigência de participação dos Estados-Parte é muito importante, inclusive na medida em que consolida o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada em virtude de índices desiguais de desenvolvimento, vulnerabilidades específicas e distintos níveis de contribuição.

Dentre os mecanismos consolidados pelo Acordo de Paris, inclusive em virtude da exigência de participação dos Estados-Parte, estão os compromissos de *mitigação* e *adaptação* aos eventos climáticos.²⁸ Segundo prevê o Acordo de Paris, as Partes devem adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos de suas NDCs,²⁹ reconhecendo que algumas partes poderão optar por cooperar de maneira voluntária na implementação de suas NDCs, a fim de permitir maior ambição em suas medidas de *mitigação* e *adaptação* e de promover o desenvolvimento sustentável e a integridade ambiental.³⁰

4.1. Mitigação

Os esforços para reduzir as emissões de gases de efeitos estufa na atmosfera são chamados de *mitigação*. Como existe uma relação direta entre

27 A NDC brasileira prevê uma série de compromissos no contexto de geração de energia limpa, infraestrutura e eficiência energética. Para mais informações veja: BRASIL, 2015. Intended Nationally Determined Contribution towards achieving the objective of the UNFCCC. Brasília, Presidência da República. Disponível em: <<https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/=Brazil/1/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2019.

28 Ao longo dos anos, as Partes chegaram a vários acordos históricos que abordam *mitigação* e *adaptação* sob a Convenção, incluindo o Plano de Ação de Bali, Acordos de Cancun, Estrutura de Varsóvia para REDD+ e, por fim, o Acordo de Paris.

29 Artigo 4, item 2, do Acordo de Paris.

30 Artigo 6 do Acordo de Paris.

as temperaturas médias globais e a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera,³¹ a chave para a solução do problema das mudanças climáticas reside na diminuição da quantidade de emissões liberadas na atmosfera e no aumento de reservas de retenção de CO².

As medidas de mitigação incluem políticas, propostas de incentivos e programas de investimento que abordam todos os setores, incluindo geração e uso de energia. As medidas de mitigação são traduzidas, por exemplo, no aumento do uso de energia renovável, na aplicação de novas tecnologias, como carros elétricos, ou mudanças nas práticas ou comportamentos, como dirigir menos ou mudar a dieta. Além disso, eles incluem a expansão de florestas e outras reservas de remoção de grandes quantidades de dióxido de carbono da atmosfera, ou simplesmente fazer melhorias no *design* de um fogão.

Os países desenvolvidos comunicaram metas quantificadas de emissões para verificação em 2020 e os países em desenvolvimento concordaram em implementar ações de *mitigação* nacionalmente apropriadas com o apoio de países desenvolvidos.³²

A inovação trazida pelo Acordo de Paris para o tema da *mitigação* se explicita sobretudo nas NDCs. No processo que antecedeu o Acordo de Paris, todos os países prepararam contribuições (*iNDCs*) que descrevem os esforços nacionais para reduzir as emissões e aumentar a resiliência. Como resultado, uma diversidade de esforços foi comunicada, incluindo metas nacionais quantificadas absolutas e relativas, metas e programas setoriais e outros. O novo conceito de *iNDCs* foi formalizado sob o Acordo de Paris como contribuições determinadas nacionalmente (NDCs), cabendo aos Estados-Parte revisar e comunicar suas NDCs a cada cinco anos.

A estratégia para mitigação envolve pensamento político contemporâneo para desenvolver e implementar planos e estratégias que resultem em desenvolvimento econômico com *baixo uso de carbono*, padrões de consumo e produção com *eficiência energética* e redirecionamento de investimentos para gestão sustentável de água, agricultura e florestas, e adoção de *tecnologias limpas e energias renováveis*.³³

31 Chamados de “Greenhouse Gases” ou GHGs, os gases de efeitos estufa liberados pelo homem na atmosfera são responsáveis pelo aumento do aquecimento global. Dentre os gases mais relevantes, destacam-se o Dióxido de Carbono (CO²), o Metano (CH⁴), Ozônio (O³), Óxido Nítrico (N²O) e os chamados Clorofluorocarboneto (CFCs).

32 Metas definidas na Copenhagen Summit (COP 15) e na Conferência de Cancún (COP 16). O Protocolo de Kyoto (COP 03) também tem metas específicas.

33 Para mais informações, ver INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Low Emission Development

Em relatório sobre mitigação, o IPCC (*the Intergovernmental Panel on Climate Change*) ressalta a necessidade de **grandes investimentos no setor de energia para redução das emissões de gases de efeito estufa**. O setor é o maior contribuinte de emissões de gases de efeito estufa. Em 2010, foi responsável por aproximadamente 35% do total de emissões antropogênicas de GHGs na atmosfera.³⁴ Rápido crescimento econômico (com a maior demanda associada por serviços de energia, aquecimento e transporte) e aumento da participação de carvão foram os principais fatores para a consolidação de tal realidade.

O mesmo relatório indica as seguintes principais opções para redução de emissão de GHGs: **melhorias de eficiência e substituição de combustíveis fósseis por fontes de energia renovável**. Além disso, o relatório concede bastante destaque ao uso de tecnologias mais atuais para facilitar o acesso à energia limpa.³⁵ Tal estratégia de mitigação, privilegiada no contexto do Acordo de Paris, está totalmente alinhada com o ODS 7 de assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

4.2. Adaptação

Em outra medida, já existem impactos concretos decorrentes das mudanças climáticas aos quais se faz necessário endereçar alguma solução resposta sistêmica. *Adaptação*, portanto, refere-se a ajustes nos sistemas ecológicos, sociais ou econômicos em resposta a estímulos climáticos reais ou esperados e seus efeitos ou impactos, ou seja, são mudanças nos processos, práticas e estruturas para moderar possíveis danos ou se beneficiar de oportunidades associadas às mudanças climáticas.

Em termos simples, os países e a comunidade internacional precisam desenvolver soluções de adaptação e implementar ações para responder aos impactos das mudanças climáticas que já estão ocorrendo, além de se preparar para futuros impactos.

O contexto do Acordo de Paris reconhece a adaptação como um desafio global enfrentado por todos, com dimensões local, subnacional, nacional, regional e internacional. É um componente chave da resposta global de longo prazo às

Strategies (LEDS), 2010. Disponível em: <<https://www.sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=708&menu=1515>>. Acesso em: 15 set. 2019.

34 IPCC, 2014: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

35 IPCC, 2014, p. 568-569.

mudanças climáticas para proteger pessoas, meios de subsistência e ecossistemas. As Partes reconhecem que a ação de adaptação deve seguir uma abordagem orientada ao país, sensível ao gênero, participativa e totalmente transparente, considerando grupos, comunidades e ecossistemas vulneráveis, e deve ser baseada e orientada pela melhor ciência disponível e, conforme apropriado, pelo conhecimento tradicional e sistemas locais de conhecimento, com vistas a integrar a adaptação às políticas e ações socioeconômicas e ambientais relevantes.³⁶

Em tais termos, o Acordo de Paris busca, desta forma, fortalecer a resposta global às mudanças climáticas, aumentando a capacidade de todos se *adaptarem* aos impactos adversos das mudanças climáticas e promover a resiliência climática.

Três ferramentas se destacam no contexto da adaptação às mudanças climáticas: o *Warsaw International Mechanism* para perdas e danos, inclusive reafirmado no contexto do Acordo de Paris³⁷ como o principal veículo para evitar, minimizar e resolver as perdas e danos associados aos impactos das mudanças climáticas, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de início lento; o *Nairobi Work Programme*, com objetivo de facilitar o desenvolvimento, a disseminação e o uso de conhecimentos que comunicam e apoiam políticas e práticas de adaptação; e o *Cancun Adaptation Framework*, com objetivo de aprimorar as ações de adaptação, inclusive por meio de cooperação internacional e consideração coerente de questões relacionadas à adaptação sob a Convenção.³⁸ Especificamente no contexto da COP 16, as Partes estabeleceram o *Green Climate Fund*, mecanismo de financiamento sob a Convenção para apoiar projetos, programas, políticas e outras atividades nas Partes dos países em desenvolvimento.³⁹

Como exemplo, a Sunlabob, com sede no Laos, estabeleceu uma empresa para fornecer *energia solar, hidrelétrica* e de *biomassa off-grid* para áreas rurais. Ao fazer isso, o acesso à energia é aprimorado e os empreendedores locais recebem treinamento para instalar e atender às tecnologias, ajudando a diversificar o emprego local, outra necessidade em muitas comunidades que pode levar a uma capacidade adaptativa aprimorada.

36 Artigo 7 do Acordo de Paris.

37 Conforme previsto em seu artigo 8.

38 Tais modalidades, utilizando-se também do *National Adaptation Programmes of Action (NAPAs)* e o *National Adaptation Plans (NAPs)*, operacionalizam a adaptação no contexto da Convenção e do Acordo de Paris.

39 Para mais informações, acesse: <<https://www.greenclimate.fund/home>>. Acesso em: 15 set. 2019.

Outro exemplo, agora no Brasil. A companhia Energias do Brasil S.A. desenvolveu um o sistema “ClimaGrid” para reduzir os riscos de mudanças climáticas para a sociedade, melhorar os serviços prestados e aumentar a *eficiência energética* por meio da análise de dados históricos e da identificação de variáveis meteorológicas relevantes. As oportunidades mais importantes estão no suprimento de energia e nos consumidores de energia, pois através dos dados é possível encontrar oportunidades de microgeração e variáveis climáticas influenciando o consumo industrial e residencial.⁴⁰

Apostar em geração de energia limpa e eficiente e construir comunidades e economias mais resistentes às mudanças climáticas são estratégias complementares que trazem muitos benefícios, como menos poluição e melhor saúde, mais empregos e maior riqueza, segurança energética e maior capacidade de resistir a desastres naturais, totalmente em linha com o contexto do cumprimento do ODS 7.

5. CONCLUSÃO

O setor de energia é um dos mais relevantes para a atividade econômica mundial e vem aumentando a qualidade do escopo sócioambiental em seus projetos. O ODS 7 se propõe a compor com os diversos agentes do ambiente de energia a melhor solução para viabilizar infraestrutura energética com os compromissos sociais necessários para garantia do desenvolvimento humano e com qualidade.

Tratamos de *energia para todos*, ou seja, assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível. Para isso, precisamos superar o conceito simplista de *energia como fim*, em uma visão limitada da necessidade de energia no mundo, migrando para um conceito amplo e universal que denominamos *energia de todos*, por intermédio dos mecanismos de adaptação e mitigação já consolidados no ambiente das mudanças climáticas.

Na esteira das metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, portanto, ações de *mitigação* e de *adaptação* no contexto da Convenção, do Acordo de Paris e dos demais instrumentos aplicáveis podem, com as ferramentas já existentes, catalisar as ações, dentro do setor de energia, necessárias ao cumprimento do ODS 7.

40 Para mais informações, acesse: <[https://www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/pages/item.aspx?ListItemId=24101 &ListUrl=/sites/NWPStaging/Lists/MainDB](https://www4.unfccc.int/sites/nwpstaging/pages/item.aspx?ListItemId=24101&ListUrl=/sites/NWPStaging/Lists/MainDB)>. Acesso em: 15 set. 2019.

6. REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. Resolution 70/1 adopted by the General Assembly of United Nations on 25 September 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL, 2017. Decreto n. 9.073, de 05 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9073.htm>. Acesso em: 14 set. 2019.

_____. Decreto Nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 2015. Ministério de Minas e Energia. Energia Sustentável Para Todos – Compromissos do Brasil. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256596/Energia_Sustentavel_Para_Todos_x_Compromissos_do_Brasil.pdf/4071016b-6e0f-44af-b2fd-9ae9a98eb15b?version=1.0>. Acesso em: 15 set. 2019.

IEA, IRENA, UNSD, WB, WHO (2019), Tracking ODS 7: The Energy Progress Report 2019, Washington DC. Disponível em: <<https://www.irena.org/publications/2019/May/Tracking-SDG7-The-Energy-Progress-Report-2019>>. Acesso em: 14 set. 2019.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Low Emission Development Strategies (LEDS), 2010. Disponível em <<https://www.sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=708&menu=1515>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. 2016. Market-based Instruments for Energy Efficiency: Policy Choice and Design. Paris: IEA; IEA (International Energy Agency). 2017. Energy Efficiency 2017. Paris: IEA; IEA (International Energy Agency). 2018a. Energy Efficiency 2018. Paris: IEA. Disponível em: <<https://www.iea.org>>. Acesso em: 14 set. 2019.

IPCC, 2014: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Decisions adopted by the Conference of the Parties (2015). 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement. Disponível em: <<https://www.unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. O Futuro que queremos. Ano 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/esboco-zero/at_download/esboco-zero.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nações Unidas, 217 (III) A, 1948, Paris. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>>. Acesso em: 01 set. 2019.



AS DIFERENTES FACES DA ATUAL EXPLORAÇÃO DO TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO BRASIL

Flávia Ayumi Kondo¹
Rafaella Mikos Passos²

1. INTRODUÇÃO

Não obstante o atual estágio de desenvolvimento e de consolidação dos direitos humanos alcançado pela sociedade contemporânea, verifica-se que ainda há muitas batalhas a serem trilhadas rumo a uma sociedade efetivamente livre, justa e igualitária.

Um preocupante problema que subsiste até o momento é a exploração do trabalho análogo ao escravo. Não há, oficialmente, nações que autorizem a escravidão como ocorria no passado, mas, em compensação, a proibição legal não impede que este problema persista nos dias atuais no âmbito interno e internacional.

1 Graduanda de Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

2 Mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, Defensora Pública Federal.

O trabalho em condições análogas à de escravo ocorre nas hipóteses em que o trabalhador labuta em lugares insalubres, tem a carga horária extensa, entre outros fatores que serão discutidos no presente trabalho.

Diante desse contexto, pretende-se analisar as maneiras pelas quais ocorre a exploração do trabalho em condições análogas à de escravo atualmente no cenário nacional, quais os setores da economia brasileira que mais se utilizam da exploração ilícita de mão de obra, bem como a relação existente entre esta forma de exploração e o tráfico de pessoas. No artigo se analisa também algumas políticas públicas adotadas pelo Brasil no enfrentamento desta condenável forma de exploração.

Para tanto, utilizou-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, apresentando-se, ao final, os resultados obtidos.

2. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO ANÁLOGO AO ESCRAVO

A escravidão no Brasil foi formalmente encerrada com a Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, conhecida como Lei Áurea, a qual declarou extinta a escravidão. No entanto, apesar dessa proibição legal que vige há longa data, é possível ainda identificar algumas formas contemporâneas de escravização de indivíduos. Estima-se atualmente que, no Brasil, trezentas e sessenta e nove mil pessoas estão sendo submetidas a trabalhos forçados.³

Para conceituar o trabalho análogo ao escravo nos dias atuais, é necessário analisar o conceito de trabalho digno, de acordo com os padrões estabelecidos pelas normas de direitos humanos e de direito do trabalho no âmbito internacional e interno.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), trabalho decente é o “trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável”.⁴ É importante que o trabalho seja exercido em carga horária não exaustiva, em

3 WALK FREE. Global Slavery Index 2018. Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/2018/data/country-data/brazil/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

4 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Trabalho Decente. OIT Brasília, Temas. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 15 set. 2019.

condições salubres aos empregados, assim como não configure trabalho forçado.

O Brasil ratificou as Convenções nº 29 e nº 105 da OIT, bem como é signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos que abordam essa temática, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desse modo, pode-se considerar que o país assumiu internacionalmente o compromisso de combater o trabalho forçado. A Constituição Federal de 1988 proíbe o tratamento desumano ou degradante, a exemplo do trabalho escravo ou forçado, bem como prevê diversos direitos e garantias sociais voltados à redução das desigualdades.⁵

O Código Penal Brasileiro, em seu artigo 149, tipifica o crime de redução à condição análoga à de escravo, estabelecendo como condutas criminosas a submissão a trabalhos forçados ou jornada exaustiva, a sujeição a condições degradantes de trabalho, bem como a restrição, por qualquer meio, da locomoção do empregado em razão de dívida contraída com o empregador.

Para caracterizar o trabalho análogo ao escravo, a OIT estabelece certos critérios, conforme se depreende a seguir:

Trabalho escravo se configura pelo trabalho degradante aliado ao cerceamento da liberdade. Este segundo fator nem sempre é visível, uma vez que não mais se utilizam correntes para prender o homem à terra, mas sim ameaças físicas, terror psicológico ou mesmo as grandes distâncias que separam a propriedade da cidade mais próxima.⁶

Considerando a grande extensão territorial brasileira e por se tratar de atividade ilícita, a exploração de mão de obra em grande parte das vezes ocorre em lugares de difícil acesso. Dessa forma, é muito incidente no interior dos estados, em especial daqueles que possuem sua economia voltada para agropecuária.

A escravidão contemporânea faz suas vítimas principalmente no meio rural. Esses trabalhadores são contratados para laborar, principalmente, nas atividades de pecuária, desmatamento, extração de madeira e produção de carvão. Os estados do Pará, Mato Grosso,

5 CF, art. 5º, III, 6º e 7º.

6 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Coordenação do estudo Leonardo Sakamoto. Brasília, 2007, p. 27.

Bahia e Maranhão figuram como os maiores reincidentes da prática.⁷

O método mais utilizado pelos exploradores de mão de obra para captar novos trabalhadores é o aliciamento. Ocorre por meio de um sistema complexo e estruturado a fim de atrair novos trabalhadores, para então explorar seu trabalho.

Primeiramente, é importante explicar a figura do “gato”, um aliciador profissional que divulga a existência de ofertas de trabalho com falsas promessas de salário e de garantias. O alvo dos aliciadores é a população hipossuficiente e vulnerável que, em busca de melhores oportunidades de vida, é atraída e cede a propostas de natureza fraudulenta. Nesse sentido:

O método segue um roteiro comum. Aliciadores de mão de obra, chamados “gatos”, propõem a um trabalhador um contrato de trabalho para prestação de serviços em estabelecimentos agropecuários geralmente distantes de suas cidades de origem. A situação de pobreza compele o trabalhador a aceitar espontaneamente a oferta, combinada quase sempre com um “adiantamento” do salário para financiar débitos com o deslocamento e com a alimentação e a estadia em pensões em que ele – por vezes, com a família – ficará à espera do trabalho. Ao iniciar na atividade, o trabalhador é cobrado pelas despesas relativas às ferramentas, ao alojamento, à alimentação no local de serviço, além de ser obrigado a comprar “fiado” gêneros alimentícios e outros produtos necessários à subsistência de sua família, não raro a preços superiores aos de mercado, em estabelecimentos comerciais indicados pelo empregador e com o aval deste. A dívida, crescente, logo excede o salário prometido – do qual é descontada – e o trabalhador vê-se forçado a seguir trabalhando para saldá-la. O empregador, então, a título de “garantia” da dívida, passa a reter os documentos do trabalhador e, por vezes, a vigiá-lo com segurança armada.⁸

Além da submissão ao trabalho forçado, com condições sanitárias precárias, jornadas extensas e extremamente pesadas, ainda há casos em que os

7 MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *Trabalho Escravo Contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MiragliaLM_1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019, p. 134.

8 ARBEX, Alexandre e outros. *A política de combate ao trabalho escravo no período recente*. Disponível em: <http://www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8385/1/bmt_64_pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019, p. 116.

trabalhadores sofrem agressões físicas e assédio moral.

Apesar de as características de exploração laboral se assemelharem às utilizadas na escravidão do século passado, é importante destacar que a escravidão moderna, via de regra, não se baseia em critérios raciais, religiosos, culturais ou de gênero. O trabalho escravo contemporâneo ocorre mediante a exploração do trabalho, tendo como fonte impulsionadora o lucro dele decorrente.

Conforme dados fornecidos pela OIT (2007), os maiores usufrutuários da mão de obra análoga à escrava no Brasil são os detentores de grandes fazendas agropecuárias:

As ações fiscais demonstram que quem escraviza no Brasil não são proprietários desinformados, escondidos em fazendas atrasadas e arcaicas. Pelo contrário, são latifundiários, muitos produzindo com alta tecnologia para o mercado consumidor interno ou para o mercado internacional. Não raro nas fazendas são identificados campos de pouso de aviões. O gado recebe tratamento de primeira, enquanto os trabalhadores vivem em condições piores do que as dos animais.⁹

Dessa forma, é importante ressaltar que o propulsor da exploração de mão de obra é o lucro. Os baixos salários, o desrespeito às normas trabalhistas e a exploração de comércio nas grandes fazendas tornam esta prática criminosa extremamente rentável. No entanto, há outros setores em que se identifica a exploração do trabalho escravo, conforme será tratado no item a seguir.

3. EXPLORAÇÃO DE MÃO DE OBRA ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO MEIO URBANO

A agropecuária não é o único setor econômico em que se constata a exploração do trabalho humano como forma de implementação de mão de obra. Recentemente observa-se uma maior participação de setores da economia no meio urbano que também se valem deste reprovável meio de exploração do trabalho.¹⁰

9 OIT, 2007.

10 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil. Dados do trabalho escravo. Disponível em: <<https://www.smartlabbr.org/trabalhoescravo>>. Acesso em: 15 set. 2019.

Um grande exemplo é a indústria têxtil; entretanto, considerando a terceirização, torna-se mais difícil identificar e responsabilizar os agentes que se beneficiam da exploração laboral. Isso porque grandes marcas terceirizam a produção para empresas que exploram mão de obra análoga à de escravo, o que dificulta, e muitas vezes até impede, a responsabilização da empresa matriz.

Resumidamente, as grandes marcas transferem o setor produtivo para diversas empresas de confecção espalhadas pelo mundo e, considerando a alta concorrência, o enfraquecimento dos direitos trabalhistas em determinados países e a busca por maiores lucros, as empresas na ponta da cadeia produtiva muitas vezes se tornam exploradoras de mão de obra análoga à de escravo.

Assim, a relação existente entre a marca que vende o produto final e a exploração da mão de obra para a confecção dos produtos é encoberta, pois a ilicitude ocorre no final da cadeia produtiva, possibilitando às empresas matriz o pretexto de que desconheciam as violações de direitos perpetradas por suas subsidiárias ou subcontratadas.

Nesse sentido:

Grandes empresas de países desenvolvidos procuram mão de obra internacional para diminuir seus custos. A realidade dos países explorados se baseia nos interesses das grandes empresas, que exigem cada vez um custo menor na produção, de forma que os trabalhadores destes países são obrigados a diminuir o preço do seu trabalho, sendo essas condições análogas à escravidão.¹¹

Vale frisar que as empresas que praticam esta forma de exploração geralmente estão instaladas em países com baixo IDH, com regulação trabalhista fraca, com alta desigualdade social e com altos índices de pobreza, desemprego, violência e corrupção.

Ademais, cumpre ressaltar que a intensificação dos fluxos migratórios na atualidade, decorrente de aspectos políticos, sociais, institucionais e culturais complexos e interligados, insere os migrantes entre a população mais vulnerável à exploração do trabalho.

Destaca-se também que pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social também estão expostas a outro fenômeno correlacionado ao trabalho escravo, qual seja, o tráfico de pessoas.

11 OIT. Guia de estudos Trabalho Escravo. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.fundacaotorino.com.br/snu/wp-content/uploads/2018/04/Guia-OIT-VII-SNU.pdf>>. Acesso em: jun. 2019, p. 29.

4. TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE TRABALHO ESCRAVO

Inicialmente, cumpre trazer noções conceituais sobre o tráfico de pessoas, cuja base é encontrada na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, além do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças:

Tráfico de Pessoas é o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração, que incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, à servidão ou à remoção de órgãos.¹²

O tráfico de pessoas pode ocorrer no âmbito internacional ou interno e é considerado uma forma de escravidão moderna.¹³ Quanto à finalidade, o tráfico de pessoas para a exploração sexual e para trabalho forçado são as modalidades mais detectadas desse crime.¹⁴

O Brasil figura no cenário internacional como local de origem, trânsito e destino do tráfico internacional de pessoas, observando-se também a existência de tráfico interno no país. As pessoas traficadas para exploração laboral

12 BRASIL. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Justiça. Organização de Fernanda Alves dos Anjos. 1ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 24.

13 A OIT denomina como escravidão moderna as situações de exploração em que uma pessoa não pode recusar ou abandonar por causa de ameaças, violência, coerção, engano e/ou abuso de poder, entre as quais inclui o tráfico de pessoas. Segundo relatório publicado pela referida organização, 40,3 milhões de pessoas foram vítimas da escravidão moderna em 2016 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*. Genebra: OIT, 2017, p. 16).

14 UNITED NATIONS. *Global report on trafficking in persons 2018*. UNODC. United Nations publication - Sales No. E.19.IV.2. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

geralmente são forçadas a trabalhar em setores como a construção civil, a manufatura, a agricultura e o entretenimento, podendo ser citados os seguintes indicadores para identificação desta prática criminosa:¹⁵

Ausência de contrato de trabalho, contrato de trabalho falso ou contrato de trabalho em um idioma desconhecido; Ausência de salário ou remuneração escassa; Retenção de salários; Jornada de trabalho excessiva e/ou sem folgas; Condições de trabalho degradantes, evidenciando-se a ausência de condições mínimas de trabalho, segurança, moradia, higiene, alimentação adequada, água potável etc.; Quando os trabalhadores vivem em grupos no mesmo local onde trabalham e raramente ou nunca saem desses locais; Coação para trabalhar ou continuar prestando serviços, restando impossibilitado ou dificultando-se o seu desligamento, seja por coação moral (é envolvido em dívidas intermináveis, por ex.), psicológica (ameaças de sofrer violência) ou física (submissão a castigos físicos); Aliciamento de trabalhadores de outros Municípios ou Estados, utilizando-se de intermediadores de mão-de-obra, e aqueles são enganados com falsas promessas sobre a remuneração e quanto às condições de labor; Quando se restringe o uso de qualquer meio de transporte com o fim de reter o trabalhador no local de suas atividades laborais; Quando há prestação de serviços sob vigilância ostensiva e com retenção de documentos ou objetos pessoais; Não ter possibilidade de se deslocar livremente; Quando o trabalhador é disciplinado através de multas; Quando há qualquer tipo de servidão; Quando o trabalhador é encontrado em locais onde já foram detectados casos de exploração e tráfico.

Diante da correlação existente entre o tráfico de pessoas e a exploração do trabalho escravo, infere-se a importância do estudo e de consideração de ambos os fenômenos para o devido enfrentamento dessas práticas criminosas.

Apresenta-se, a seguir, uma breve análise das políticas públicas de enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil.

15 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Guia Prático - Grupo de Trabalho de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas da Defensoria Pública da União. 2019. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/publicacoes/Guia_GT_Assistencia_trafico_pessoas.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019, p. 16-17.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO

O combate ao trabalho análogo ao escravo é um desafio antigo dos Estados. No âmbito da OIT, as Convenções nº 29 e nº 105 versam sobre o conceito de trabalho escravo e forçado, na qual todos os membros signatários comprometem-se a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório sob qualquer forma em seus países e à abolição do trabalho forçado, respectivamente.

Conforme já mencionado neste trabalho, o Brasil é signatário de ambas as convenções e possui na sua legislação doméstica a tipificação penal do crime de trabalho escravo, qual seja, o artigo 149 do Código Penal. A pena para este tipo penal é a de reclusão de dois a oito anos e multa, além da pena correspondente à violência. Na mesma pena incorre quem cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, a fim de retê-lo no local de trabalho, assim como quem mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. A pena é aumentada de metade se o crime for cometido contra criança ou adolescente ou por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Em relação ao tráfico de pessoas, o Código Penal brasileiro tipifica, em seu artigo 149-A, a conduta de quem alicia, agencia, recruta, transporta, transfere, compra, aloja ou acolhe pessoa mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo; sujeição a trabalho em condições análogas à de escravo; sujeição a qualquer tipo de servidão; adoção ilegal; ou exploração sexual. Este tipo penal possui como penalidade reclusão de quatro a oito anos e multa.

Apesar das normas internacionais e internas sobre o tema do trabalho escravo, é sabido que ainda persistem violações de direitos humanos no Brasil nesse âmbito.

Pode-se considerar que a baixa pena prevista pela legislação penal não é capaz de coibir os perpetradores deste crime. Além disso, segundo a OIT, um grande problema é a prescrição do crime devido à morosidade judicial:

É verdade que houve um número maior de julgamentos desfavoráveis ao réu do que apenas nesses casos. Contudo, devido ao longo tempo de tramitação do processo na Justiça, ele acaba prescrevendo, a condenação é anulada e o proprietário rural permanece como réu primário.¹⁶

16 OIT, 2007. p. 105.

A questão da exploração de mão de obra é debatida globalmente no âmbito público e privado. Verifica-se a proliferação de campanhas criadas por agentes estatais e organizações não governamentais, internacionais e nacionais, a fim de chamar a atenção da sociedade para o presente assunto.

No final do ano de 2018 a ONU lançou o seu plano de ação chamado “Agenda 2030”, que consiste em 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável e 169 metas. Entre essas metas, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 8 versa sobre o Trabalho Decente e o Crescimento Econômico, cujo objetivo é promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.

Entre as metas estabelecidas, é válido ressaltar a de número 8.7: “Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas”.

Conforme ressaltado na plataforma 2030, o ODS 8 “reconhece a urgência de erradicar o trabalho forçado e formas análogas ao do trabalho escravo, bem como o tráfico de seres humanos, de modo a garantir a todos e todas o alcance pleno de seu potencial e capacidades”.¹⁷

Neste ponto, faz-se importante discutir quais medidas o Brasil pode adotar para extinguir essa prática, assim como para reparar os danos causados às pessoas que foram vítimas de exploração. É pertinente então analisar as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro, que são medidas que visam garantir à população seus direitos básicos na área da saúde, moradia, liberdade e trabalho digno, entre outros aspectos indispensáveis para que seja alcançado o desenvolvimento econômico, sustentável e social.

Como exemplo, pode-se mencionar a atuação do então denominado Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da criação do cadastro de empregadores flagrados explorando trabalhadores em condição análoga à de escravo, popularmente conhecido como Lista Suja, que foi estabelecido pela Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11/05/2016.

Após breve período de suspensão em decorrência do questionamento de sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a Lista Suja do trabalho escravo é atualizada periodicamente – a última atualização ocorreu em

17 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

outubro de 2019 –, estando atualmente sob a responsabilidade da Secretaria do Trabalho, vinculada ao Ministério da Economia.

Ressalta-se que a continuidade, publicidade e atualização desta política pública é imprescindível para seja atingido o objetivo de dar transparência às ações das empresas e da fiscalização realizada pelos órgãos públicos no âmbito laboral.

Além disso, o Brasil publicou dois Planos Nacionais para a Erradicação do Trabalho Escravo, em 2003 e 2008. O Segundo Plano Nacional, formulado pela Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), contém 66 ações que o governo pretende implementar para erradicar a exploração de mão de obra no Brasil:

De forma simplificada, a política de implementação desse programa é sustentada em ações de fiscalização, inclusão dos trabalhadores liberados em políticas públicas compensatórias e criação de estruturas públicas e da sociedade civil de forma a criar um cenário que impeça a prática criminosa da submissão de trabalhadores à condição de escravos.¹⁸

No entanto, um dos maiores entraves para a efetivação deste plano de erradicação é a baixa quantidade de auditores fiscais do trabalho e demais servidores públicos que integram as equipes de fiscalização.

É válido ressaltar, ainda, que subsiste discussão no Brasil sobre o conceito de trabalho escravo, o que também enfraquece a luta contra esta forma de exploração. Conforme consta do Relatório da equipe das Nações Unidas no Brasil sobre trabalho escravo,¹⁹

Há, ainda, uma grande discussão sobre a abrangência do conceito de trabalho escravo no Brasil, revelada sob um contínuo esforço de revisar a legislação atualmente vigente sobre o tema, considerada já tão vanguardista pela ONU.

O Projeto de Lei 432/2013, por exemplo, tramita no Congresso a pretexto de regulamentar a Emenda Constitucional nº 81 (que trata

18 ANTERO. Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 42, núm. 5, setembro-outubro, 2008, p. 798.

19 NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). Trabalho Escravo. Brasília, abril de 2016. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019, p. 6.

da expropriação de propriedades flagradas com trabalho escravo). No entanto, o que se verifica, na prática, é uma tentativa de reduzir as hipóteses de sua abrangência para situações em que se identifica apenas o cerceamento à liberdade do trabalhador.

Situações em que trabalhadores são submetidos a condições degradantes ou jornadas exaustivas, maculando frontalmente sua dignidade, ficariam impunes caso essa alteração legislativa seja aprovada.

Diante do exposto, evidencia-se que, apesar de algumas políticas públicas exitosas no Brasil dirigidas ao enfrentamento do problema em questão, ainda existe um longo caminho a ser trilhado para a erradicação do trabalho análogo ao escravo.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho preocupou-se em analisar a escravidão moderna no Brasil, em apresentar a definição de trabalho decente, bem como em conceituar trabalho escravo com base na legislação internacional e interna sobre o assunto.

Percebeu-se que diferentes setores da economia brasileira se beneficiam da exploração do trabalho em condições análogas à de escravo. Os principais setores envolvidos com esta prática delituosa são o agrícola e o têxtil.

Também foi apresentada a relação existente entre o trabalho escravo e outra atividade ilícita, qual seja, o tráfico de pessoas, ressaltando a importância do estudo e de consideração de ambos os fenômenos para o devido enfrentamento dessas práticas criminosas.

Além disso, demonstrou-se a responsabilidade e os desafios enfrentados pelo Estado em implementar políticas públicas a fim de combater o trabalho escravo na atualidade, enfatizando-se as políticas públicas já concretizadas no Brasil, como os Planos Nacionais para a Erradicação do Trabalho Escravo, a Lista Suja do então Ministério do Trabalho e Emprego, bem como a tipificação do tráfico de pessoas e do trabalho escravo.

Conforme exposto no presente trabalho, há entraves para a efetivação das políticas públicas sobre o tema, como o baixo número de fiscalizações realizadas em razão da falta de servidores para atender a toda demanda nacional, a baixa pena cominada nos crimes atrelados ao trabalho escravo, entre outros.

Apesar de existirem ações estatais voltadas ao combate desta forma de exploração, verifica-se que não são capazes de coibir os perpetradores desta

prática delituosa. Inere-se, portanto, que a falta de investimentos em políticas públicas e a ausência de medidas punitivas mais severas impedem uma atuação estatal mais contundente rumo à erradicação do trabalho escravo no país.

Conclui-se, por fim, que é necessário o fortalecimento das ações articuladas pelo governo e pela sociedade civil para que seja alcançada a efetividade esperada das medidas de enfrentamento da exploração do trabalho análogo ao escravo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARBEX, Alexandre e outros. *A política de combate ao trabalho escravo no período recente*. Disponível em: <http://www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8385/1/bmt_64_pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

ANTERO, Samuel A. Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo. *Revista de Administração Pública - RAP*, vol. 42, núm. 5, setembro-outubro, 2008.

BRASIL. *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Justiça. Organização de Fernanda Alves dos Anjos. 1ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

CAMPOS, André. Da responsabilidade moral à responsabilização jurídica? Repórter Brasil. Maio de 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Guia Prático - Grupo de Trabalho de Assistência às Vítimas de Tráfico de Pessoas da Defensoria Pública da União. 2019. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/publicacoes/Guia_GT_Assistencia_trafico_pessoas.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil. Dados do trabalho escravo. Disponível em: <<https://www.smartlabbr.org/trabalhoescravo>>. Acesso em: 15 set. 2019.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *Trabalho Escravo Contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MiragliaLM_1.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). Trabalho Escravo. Brasília, abril de 2016. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Guia de estudos Trabalho Escravo. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.fundacaotorino.com.br/snu/wp-content/uploads/2018/04/Guia-OIT-VII-SNU.pdf>>. Acesso em: jun. 2019, p. 29.

_____. Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage. Geneva: OIT, 2017.

_____. Trabalho Decente. OIT Brasília, Temas. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 15 set. 2019.

_____. *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Coordenação do estudo Leonardo Sakamoto. Brasília, 2007.

UNITED NATIONS. *Global report on trafficking in persons 2018*. UNODC. United Nations publication - Sales No. E.19.IV.2. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

WALK FREE. *Global Slavery Index 2018*. Disponível em: <<https://www.globalslaveryindex.org/2018/data/country-data/brazil/>>. Acesso em: 15 set. 2019.



VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A RESPONSABILIZAÇÃO DAS EMPRESAS MULTINACIONAIS: UM ESTUDO DO CASO SAMARCO

Angelina Colaci Tavares Moreira¹

Luiza Moreira Leite Catão²

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento industrial e o início da globalização no final do século XX deram origem a um cenário onde a empresa se tornou a principal instituição no plano internacional, corroborando para a perda da soberania dos Estados, cada vez mais sujeitos às regras do mercado e ao poderio econômico, técnico e financeiro das grandes corporações.

Em função disso, muitas empresas migram parte do seu setor produtivo

1 Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Integrante da Clínica de Direitos Humanos da PUCPR, sendo integrante do grupo de pesquisa de Business and Human Rights vinculado ao PPGD/PUCPR e do Grupo de Competição em Direitos Humanos.

2 Advogada. Graduada em Direito pela PUCPR.

para países em desenvolvimento em busca de legislações mais flexíveis no que tange a tributação, condições de trabalho e salário. Esses novos mecanismos, inscritos no que se convencionou denominar de “dumping social”, visam reduzir custos e aumentar o lucro das empresas, e ocorrem às custas de uma série de violações de direitos humanos em razão da ausência da tutela estatal.

Diante desse cenário, revelou-se necessária a criação de instrumentos internacionais que visassem a vinculação de empresas com o fim de subordinar as suas atividades à parâmetros éticos e universalmente aceitos, como por exemplo, os Princípios Norteadores sobre Empresas e Direitos Humanos (Resolução A/HRC/17/4)³ e o Pacto Global, ambos redigidos pela Organização das Nações Unidas.

Com relação a este último, foram traçados dez princípios norteadores com o fim de incentivar a adoção de boas práticas empresariais para contribuir com o alcance da agenda global de sustentabilidade. Dentre eles, o Princípio 1 estabelece que “As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente”. E, ainda, estabelece em seu Princípio 8 que cabe às empresas “Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental”.⁴

No entanto, por não ser considerado um instrumento regulatório com eficácia vinculante, sua observância pelas empresas-membros não é garantida. Foi o que aconteceu com a empresa Vale S.A., que, após não seguir os princípios previstos no Pacto Global e ser responsável por dois desastres ambientais ocorridos nas cidades da Mariana e Brumadinho, acabou por se retirar do Pacto.

Nesse sentido, o presente trabalho buscou fazer uma análise de caso da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal em face das empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. – estas últimas controladoras da primeira –, em razão do rompimento da barragem do Fundão, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues, a 35 km do centro de Mariana (MG), em 5 de novembro de 2015.

Após, foi traçado um paralelo entre as condutas perpetradas pelas empresas envolvidas e seus efeitos com relação ao Pacto Global, mais especificamente, a saída da Vale S.A. do referido pacto. Ainda, para o desenvolver do estudo foi utilizado como metodologia de pesquisa o método lógico-dedutivo,

3 UNITED NATIONS. Human rights and transnational corporations and other business enterprises, 2011. Disponível em <<https://www.documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 01 set 2019.

4 UNITED NATIONS. Pacto Global. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>>. Acesso em: 01 set. 2019.

e também foi utilizada a metodologia de estudo de caso na forma qualitativa, com o fim de analisar a Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800 e traçar um paralelo com a temática estudada.

2. ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 23863-07.2016.4.01.3800 (CASO SAMARCO)

Em 05/11/2015 a barragem do Fundão, localizada no Complexo Industrial de Germano, no Município de Mariana/MG, rompeu-se, gerando ondas de rejeitos de minério de ferro e sílica na Bacia do Rio Gualaxo do Norte e seus afluentes, ocasionando a morte de dezoito pessoas, o desaparecimento de uma e uma série de danos ambientais e sociais aos moradores dos municípios vizinhos, em razão dos 34 milhões de metros cúbicos de lama que foram espalhados.

O acontecimento deixou centenas de famílias desabrigadas e sem abastecimento de água potável, destruiu matas ciliares e provocou a morte de diversos animais marinhos em razão da lama que continha metais pesados.

Em razão disso, foram ajuizada dezenas de ações judiciais em face da Samarco Mineração S.A., e suas controladoras, Vale S.A. e BHP Billinton Brasil Ltda. Dentre elas, a Ação Penal n.º 2725-15.2016.4.01.3822, ajuizada pelo Ministério Público Federal em razão das dezenove mortes causadas pelo rompimento da barragem, e a Ação Civil Pública n.º 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada pela a União Federal, o Estado de Minas Gerais e o Estado do Espírito Santo.

O presente trabalho se presta a analisar o procedimento jurídico adotado na Ação Civil Pública n.º 23863-07.2016.4.01.3800, proposta com o fim de penalizar os entes responsáveis, bem como as dificuldades enfrentadas no processo.

2.1. Breve síntese processual

Em 02/05/2016 o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública⁵ (n.º 23863-07.2016.4.01.3800) com o fim de buscar a reparação pelos danos causados pelo rompimento da barragem da mineradora Samarco, estimados em R\$ 155 bilhões. Dentre as empresas envolvidas – Samarco Mineração S.A., Vale

5 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1 REGIÃO. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016. Disponível em: <<https://www.processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 01 set. 2019.

S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. – também foram incluídas no polo passivo dezoito entes públicos, sendo eles: a União Federal, o Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo, Agência Nacional de Águas – ANA, IBAMA, FUNAI, ANVISA, Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, BNDES, Instituto Estadual de Floresta – IEF, Instituto Mineiro de Gestão de Águas, Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA-MG, Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, Agência Estadual de Recursos Hídricos – AGERH, Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF.

Na inicial, o *parquet* ressalta que, em diversos momentos, insistiu em participar dos debates e das tratativas entre as partes na ACP ajuizada pela União e Estados, e que suas intervenções foram desconsideradas, “sendo nítida a pressa dos envolvidos na negociação, abreviando as discussões e o aprofundamento dos temas”⁶ e que resultou no Termo de Ajustamento e de Transação previamente mencionado. Além disso, afirmou que

a iniciativa de propor a ACP e firmar acordo de modo algum isentam a União, o estado de Minas Gerais e do Espírito Santo, os respectivos órgãos ambientais e o DNMP de também terem de responder, dentro de suas atribuições, pela tragédia provocada pelo rompimento ocorrido na tarde do dia 05/11/2015.⁷

Mais de seis meses após a propositura da ação, em 18/01/2017, o Ministério Público Federal firmou Termo de Ajustamento Preliminar⁸ com as empresas réis no valor de R\$ 2,2 bilhões, valor este que foi dado em garantia ao cumprimento dos Planos de Reparação.⁹

6 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1 REGIÃO. Petição Inicial. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016, p.15. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

7 Ibid., p. 14.

8 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1 REGIÃO. Termo de Ajustamento Preliminar. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

9 No item “2” do Termo de Ajustamento Preliminar ficou acordado que serão realizadas, ao menos, 11 (onze) audiências públicas até 15/04/2017 com o escopo de garantir a participação das

Em junho do mesmo ano, as partes celebraram Termo de Acordo Judicial para a disponibilização de assessoria técnica ao município de Barra Longa/MG, com o fim de estudar as repercussões trabalhistas, civis, criminais, fiscais e outras de qualquer natureza causadas pelo rompimento da barragem.

Foi assinado o Aditivo do Termo de Ajustamento Preliminar¹⁰ em 16/11/2017, por meio do qual foi acordado a inclusão do Ministério Público do Estado de Minas Gerais como parte no TAP e indicando o Fundo Brasil de Direitos Humanos (“Fundo Brasil”) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para acompanharem os reflexos causados pelo incidente e realizarem diagnósticos socioeconômicos, bem como fornecer assessoria técnica às pessoas atingidas, com a realização de audiências públicas e consultas prévias.

No dia 26 de março de 2018, o Ministério Público Federal, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público do Trabalho, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, encaminhou uma recomendação às empresas acerca das violações aos direitos humanos da população atingida durante o próprio trâmite do processo, considerando o descaso das empresas e a ineficácia na execução do Plano de Reparação.

Em 08 de agosto de 2018, na sessão solene de conciliação, foi homologada sentença conjunta dos autos n.º 23863-07.2016.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400. Na ocasião, foi homologado parcialmente¹¹ o Termo Aditivo do Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e homologado integralmente o Termo de Ajustamento de Conduta - TAP Governança, com o fim de julgar extinta com resolução do mérito a ACP n.º 0069758-61.2015.3400 e suspender a ACP n.º 0023863-07.2016.4.01.3800 até o encerramento do processo de reapactuação.

comunidades atingidas no seu cumprimento, visando a integral reparação dos danos.

10 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1 REGIÃO. Termo Aditivo. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

11 Quanto à homologação parcial do Termo de Ajustamento Preliminar, a sentença afirmou que “Os requisitos mínimos constantes do TERMO ADITIVO são pertinentes e necessários, diria até imprescindíveis, porém insuficientes para garantir-se uma atuação independente e verdadeiramente técnica por parte das assessorias técnicas a serem escolhidas”.

2.2. Dificuldades enfrentadas pelo Ministério Público Federal na responsabilização das empresas envolvidas

Ao longo da análise do caso estudado e, principalmente, da petição inicial apresentada pelo Ministério Público Federal, foi possível apontar alguns mecanismos legais para alcançar a responsabilização das empresas envolvidas.

Inicialmente, ainda que a barragem do Fundão fosse de responsabilidade da Samarco Mineração S.A. e monitorada por ela, o Ministério Público incluiu também no polo passivo suas empresas controladoras, sendo elas a Vale S.A. e BHP Billinton Brasil Ltda. por serem consideradas responsáveis indiretas pelo dano causa, de acordo com o art. 3º da Lei 6.938/81: “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Essa inclusão das empresas multinacionais e controladoras da Samarco demonstra a tentativa do MPF de garantir a efetiva reparação dos danos causados, já que, caso a Samarco fique impossibilitada de arcar com a reparação integral dos danos causados, ambas as controladoras podem responder devido ao seu grande porte e valor econômico.

A tentativa de atingir o patrimônio das empresas controladoras também está presente no pedido de desconsideração da personalidade jurídica da Samarco Mineração S.A. formulado pelo Ministério Público.

Trata-se de outro mecanismo utilizado pelo *parquet* para garantir a reparação integral do dano causado, já que, em se tratando de dano ambiental, utiliza-se a teoria menor da desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 4º da Lei 9.605/98: “Art. 4º Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente”.

Ao formular o pedido, o próprio MPF reconhece que a Samarco não terá capacidade financeira para arcar com todos os custos relativos à compensação e indenização pelos danos causados, tendo em vista que seu patrimônio líquido é de aproximadamente R\$ 4 bilhões.¹²

12 “(...) também devem as empresas VALE S.A. e BHP Billinton Brasil Ltda. ostentarem a condição de réis por serem as sócias controladoras da empresa SAMARCO Mineração S.A., como forma de garantir a recomposição dos danos, por meio do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.” TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1 REGIÃO. Petição Inicial. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016, p.157. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

Sendo assim, a simples dificuldade de ressarcir os atingidos pelos prejuízos causados poderá ensejar a desconsideração da personalidade jurídica da Samarco, para que seja possível a responsabilização das sócias controladoras (Vale S.A. e BHP Billinton Brasil Ltda.), e, caso ainda assim não seja possível a integral reparação, requereu o MPF que a responsabilidade se estenda aos acionistas e controladores, com fulcro nos artigos 4º da Lei 9.605/98 e 133 a 137 do Código de Processo Civil, que dispõem acerca do incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

Além de requerer a responsabilização das empresas pelas violações aos direitos humanos e ambientais, o Ministério Público Federal também requereu a responsabilização dos entes públicos pelo ocorrido, sob o fundamento de que o Poder Público não cumpriu seu dever de fiscalização e acompanhamento das atividades de risco executadas pela Samarco.

Ao longo do subtópico, o MPF sustenta que:

Os entes públicos que detêm competências ambientais possuem o dever legal de evitar a ocorrência de danos ambientais (responsabilidade retrospectiva) e, caso esses venham a ocorrer, a obrigação de adotar todas as medidas necessárias à mitigação, recuperação e compensação do dano ambiental (responsabilidade prospectiva).

No caso do rompimento da barragem de Fundão, no complexo de Mariana/MG, o que até agora foi apurado já demonstra que para a ocorrência de um dano de tamanha monta concorreram falhas não só do particular explorador da atividade, mas do Estado brasileiro em permitir que a atividade fosse desenvolvida dentro de parâmetros de segurança tais que fossem incapazes de impedir a ocorrência do maior desastre ambiental do país.¹³

Trata-se, portanto, de verdadeira “ausência de efetivo exercício do poder de polícia”, que “caracterizam sua responsabilidade indireta, de natureza também objetiva, com fundamento na circunstância de a Constituição Federal estabelecer como dever do Estado a defesa do meio ambiente e sua preservação para as presentes e futuras gerações”.¹⁴

Dessa forma, o MPF requereu a responsabilização solidária dos entes federativos que figuram o polo passivo juntamente com as empresas na condição de poluidores indiretos.

13 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1 REGIÃO, 2016, p. 165.

14 Ibid., p. 160.

No entanto, a partir do caso estudado, constatou-se que a responsabilização das empresas por meio do direito doméstico se demonstra burocrático e moroso, já que, passados quase três anos do rompimento da barragem, nenhuma das comunidades atingidas obteve uma reparação efetiva pelo dano causado, tanto econômico quanto moral.

É o que demonstra a Recomendação Conjunta n.º 10¹⁵ redigida pelo Ministério Público Federal às empresas réis em 26 de março de 2018, que aponta uma série de violações aos direitos humanos que vem ocorrendo durante a própria execução do Termo de Ajustamento Preliminar, incluindo excesso de burocracia, falta de clareza na comunicação e a forma como está sendo conduzido o Programa da Indenização Mediada (PIM), criado para realizar o levantamento e auxílio à população atingida.

3. O PACTO GLOBAL E A VALE DO RIO DOCE

As atividades empresariais na atualidade deveriam, além de visar o lucro, se importar para além dos valores econômicos, buscando alcançar uma harmonia entre as suas atividades desempenhadas e a promoção da solidariedade e respeito pelos direitos humanos, ou seja, suas atividades devem respeitar a leis e regulamentos existentes e ainda observar os parâmetros éticos e universalmente aceitos.

Dentre esses instrumentos universais encontram-se as diretrizes traçadas pelo Pacto Global, um documento criado em 2000 pela Organização das Nações Unidas, de natureza não vinculante, que reúne 10 princípios de incentivo à atuação das empresas de forma a respeitar os direitos humanos, dentro de quatro áreas de concentração: a) direitos humanos; b) relações de trabalhos; c) meio ambiente; e d) combate à corrupção.¹⁶

15 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Recomendação Conjunta n.º 10. Data de publicação: 26/03/2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

16 “Trata-se de um documento composto de dez princípios reunidos em quatro áreas do Direito, quais sejam: i) Direitos Humanos: As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; e, assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos. ii) Direito do Trabalho As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; A abolição efetiva do trabalho infantil; e Eliminar a discriminação no emprego. iii) Direito de Proteção Ambiental: As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; e Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis. iv) Direito Penal e Administrativo Sancionatório de Combate à

Para a internacionalização desses princípios, as empresas devem agir de forma socialmente responsável, ou seja, precisam se preocupar com a qualidade do impacto de suas atividades sobre as sociedades, a economia e o meio ambiente. Destarte, é possível afirmar que o Pacto Global busca concretizar a ideia de responsabilidade social das empresas por meio da imposição de parâmetros nacionais e internacionais de proteção, preservação e promoção de direitos humanos.

A importância dessa discussão no âmbito internacional é visualizar as empresas como atores internacionais com um papel importante no progresso do desenvolvimento sustentável, sendo relevante o fomento de sua participação nos esforços voltados a concretização desse desenvolvimento, por meio da inserção de princípios de responsabilidade social corporativa.¹⁷

O objetivo primordial é conseguir a mobilização das empresas de forma a encorajá-las a adotar tais princípios somados com condutas responsáveis e ações de sustentabilidade em suas práticas de negócios, por meio da sua livre adesão ao Pacto.¹⁸

Por meio da adesão ao pacto é possível avaliar as empresas que se comprometeram a atuar em conformidade com os princípios, buscando adoção de condutas que estejam conforme os referenciais jurídicos fundamentados nos valores econômicos e ainda nos direitos humanos, buscando a humanização das relações empresariais.

Contudo, importante ressaltar que o Pacto não é um instrumento vinculativo de caráter obrigatório, sendo que a sua adoção pelas empresas ocorre de forma voluntária e por iniciativa própria, dispondo as empresas a se comprometer em adotar os princípios visando atingir um desenvolvimento sustentável e comprometimento em respeitar os direitos humanos.¹⁹

Corrupção, sendo esta diretriz inserida em 24 de junho de 2004: As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.” TAMIOZZO, Henrico César; KEMPFER, Marlene. O pacto global e a sustentabilidade empresarial: positividade e efetividade das diretrizes e a ordem jurídica brasileira. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 1, p.114-164, abr. 2016.

17 Ibid., p. 45.

18 PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA. Objetivos. 2013. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/57/Objetivos>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

19 DALCASTEL, Marcia Bataglin; ALONSO, Pedro Moreira; FERREIRA, Yuri da Costa Campos. Empresa e Direitos Humanos: Governança Corporativa e capitalismo consciente como instrumentos de proteção. *Publicum*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 193-207, 2018. p. 203.

As diretrizes do Pacto Global, quando ratificadas pela empresa, permitem que as mesmas sejam avaliadas por empresas ou pelos consumidores. Sendo assim, aqueles que consomem poderão optar por adotar um consumo consciente, priorizando o consumo de bens e serviços ofertados por empresas que estejam comprometidas com o desenvolvimento sustentável. Ainda, outras empresas podem fazer esse controle por meio de gestão de relações corporativas que visem a transparência e o diálogo.²⁰

Exemplo desse controle foi o realizado em face da empresa ora tratada. Depois do rompimento da segunda barragem em Brumadinho, organizações globais de meio ambiente e direitos humanos buscavam a exclusão da Vale do Pacto Global. A denúncia feita por essas entidades apontava que a Vale falhou em não avaliar adequadamente os riscos de suas atividades, além de não adotar medidas preventivas e de mitigação e ainda, não adotar medidas que evitassem que a catástrofe se repetisse.²¹

Na denúncia apresentada à comissão do Pacto as organizações sustentavam que o rompimento da barragem se identificava como uma séria violação de direitos humanos e ao meio ambiente, ferindo os princípios preceituados no Pacto Global, demonstrando uma falha sistêmica das políticas e procedimentos adotadas pela empresa, comprovando a má conduta corporativa adotada pela companhia que não conduziu os negócios em consonância com os princípios do Pacto e os padrões internacionais de sustentabilidade.²²

De acordo com a denúncia, a Vale adotou extensos recursos políticos, jurídicos e financeiros para bloquear sua responsabilização jurídica em responder pelos imensuráveis danos causados. Tal conduta não está de acordo com os princípios e o espírito do Pacto Global, além de ferir expressamente umas das metas do objetivo 8 do Pacto Global, que estipula expressamente a necessidade do comprometimento das empresas e promover o desenvolvimento sem gerar degradação ambiental.²³

20 PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA. O que é? 2013. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/70/O-que-eh>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

21 EXAME. Organizações pedem exclusão da Vale do Pacto Global da ONU. Disponível em: <<https://www.exame.abril.com.br/brasil/organizacoes-pedem-exclusao-da-vale-do-pacto-global-da-onu/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

22 UOL. Pressionada, Vale sai de pacto mundial de responsabilidade social. Disponível em: <<https://www.jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/29/pressionada-vale-sai-de-pacto-mundial-de-responsabilidade-social/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

23 AGENDA 2030. Objetivo 8. Trabalho Decente e crescimento econômico. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 06 set. 2019

Ainda, as entidades requereram além da exclusão da mineradora, a sua suspensão no mínimo por doze meses, e que fosse exigido durante esse período que a empresa apresente relatórios sobre o progresso em adotar medidas de remediação e garantia que futuros desastres não venham ocorrer.²⁴

Sendo assim, após sofrer pressões internacionais, em maio a companhia solicitou a saída do Pacto. Denota-se que para além das obrigações impostas pelo Pacto às empresas que o adotam, ele urge aprimorar os mecanismos de governança existentes, possibilitando o aumento do contato entre o consumidor e o investidor nas atividades empresariais desenvolvidas, facilitando que estes possam exercer o papel de agentes ativos na avaliação das condutas adotadas pelas empresas que estes consomem ou investem.

Ainda, tendo em vista a força não vinculante do Pacto, o mesmo não gera sanções em caso de descumprimento. Desta forma, observa-se que não é possível obrigar as empresas a adotar medida que garantam mecanismos de prevenção e reparação eficazes aos danos que venham a ocorrer, servindo o Pacto como uma forma de qualificar as empresas signatárias que atuam em prol do desenvolvimento sustentável, contudo, não tornando possível sua responsabilização pelos danos que vierem causar.

4. CONCLUSÕES PARCIAIS

Com o aumento das relações empresariais em todo o globo terrestre, torna-se cada vez mais necessária a presença de mecanismos de regulamentação capazes de garantir a sustentabilidade, seja para assegurar o respeito aos preceitos básicos de direitos humanos, seja para promover o desenvolvimento de forma a garantir o mínimo de impactos negativos ao meio ambiente.

Conforme exposto anteriormente, a responsabilização das empresas pela violação de direitos humanos no plano doméstico, ainda que possível, encontra obstáculos. No caso da Samarco, a reparação efetiva dos danos às famílias envolvidas ainda não ocorreu.

Já no plano internacional, essa responsabilização se torna ainda mais difícil, já que as empresas não são dotadas de personalidade jurídica internacional, razão pela qual os Estados ainda são responsabilizados por fatos ocorridos.

24 BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. Brasil: Entidades da sociedade civil pedem exclusão da Vale do pacto Global da Onu após rompimento de sua barragem em Brumadinho. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/pt/brasil-entidades-da-sociedade-civil-pedem-exclusão-da-vale-do-pacto-global-da-onu-apos-rompimento-de-sua-barragem-em-brumadinho>>. Acesso em: 01 set. 2019.

Não obstante, um grande salto para a aplicação de diretrizes a serem adotadas visando boas práticas corporativas foi o Pacto Global, que busca introduzir na atividade empresarial o pensamento de praticar atividades que possibilitem o desenvolvimento das relações de forma mais igualitária, com a implementação dos 10 princípios que dispõem sobre a necessidade das atividades empresariais garantirem medidas de proteção e respeito aos direitos humanos.

Ainda, o Pacto global não tem caráter jurídico vinculatório, sendo utilizado como um documento que aponta referências de condutas que tutelam os direitos humanos, o meio ambiente e seus desdobramentos.

Defende-se que estas diretrizes para uma melhor aplicabilidade devem ser positivadas pelos Estados e, assim, terão uma ordem jurídica adequada com os parâmetros internacionais, além de possibilitar que os governos possam intervir normativamente, por meio de fiscalizações e incentivos sobre o domínio econômico, visando uma atuação mais eficiente tanto do Estado como das empresas.

Da análise do estudo realizado, percebe-se que o Pacto Global funciona como um caminho que motiva as empresas a adotar valores de eficiência em busca do desenvolvimento sustentável, tanto em sua própria atuação como na exigência do respeito dos princípios por outras empresas com as quais venham a realizar negócios, gerando uma rede de sustentabilidade pautada nos princípios do Pacto, construindo uma cultura de sustentabilidade e dever moral em proteção e respeito aos direitos humanos e meio ambiente.

O Pacto Global tem relevância para despertar o consumo consciente, contudo não viabiliza a responsabilização direta das empresas. Deste modo, a melhor solução por ora, ainda que temporária, é impor deveres aos Estados de fiscalizar, investigar, proteger e prevenir, bem como fortalecer sua legislação interna no que tange à proteção dos direitos humanos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA 2030. Objetivo 8. Trabalho Decente e crescimento econômico. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 06 set. 2019.

BUSINESS & HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE. Brasil: Entidades da sociedade civil pedem exclusão da Vale do pacto Global da Onu após rompimento de sua barragem em Brumadinho. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/pt/brasil-entidades-da-sociedade-civil-pedem-exclusão-da-vale-do-pacto-global-da-onu-apos-rompimento-de-sua-barragem-em-brumadinho>>. Acesso em: 01 set. 2019.

DALCASTEL, Marcia Bataglin; ALONSO, Pedro Moreira; FERREIRA, Yuri da Costa Campos. Empresa e Direitos Humanos: Governança Corporativa e capitalismo consciente como instrumentos de proteção. *Publicum*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 193-207, 2018.

ESTIGARA, Adriana; PEREIRA, Reni; LEWIS, Sandra A. L. Barbon. *Responsabilidade social e incentivos fiscais*. São Paulo: Atlas, 2009.

EXAME. Organizações pedem exclusão da Vale do Pacto Global da ONU. Disponível em: <<https://www.exame.abril.com.br/brasil/organizacoes-pedem-exclusao-da-vale-do-pacto-global-da-onu/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

GLOBO. Desastre ambiental em Mariana. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/mg/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/processos-e-acordos-marcam-30-meses-do-desastre-da-barragem-de-mariana.ghtml>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Linha do tempo. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

____. MPF entra com ação para total reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem da Samarco. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

____. Recomendação Conjunta n.º 10. Data de publicação: 26/03/2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA. Objetivos. 2013. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/57/Objetivos>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

____. O que é? 2013. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/70/O-que-eh>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

TAMIOZZO, Henrico César; KEMPFER, Marlene. O pacto global e a sustentabilidade empresarial: positividade e efetividade das diretrizes e a ordem jurídica brasileira. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 20, n. 1, p. 114-164, abr. 2016.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Ação Penal n.º 0002725-15.2016.4.01.3822. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data de distribuição: 22/10/2016. Disponível em: <<https://www.processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00027251520164013822&secao=PNV&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 01 set. 2019.

____. Ação Civil Pública n. 0069758-61.2015.4.01.3400. Autor: União Federal e outros. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 17/12/2015. Disponível em: <<https://www.processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=697586120154013400&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar>> Acesso em: 01 set. 2019.

____. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016. Disponível em: <<https://www.processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 01 set. 2019.

____. Petição Inicial. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016, p.15. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

____. Termo de Ajustamento Preliminar. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

____. Termo Aditivo. Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Samarco Mineração S.A e outros. Data da distribuição: 05/06/2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

UOL. Pressionada, Vale sai de pacto mundial de responsabilidade social. Disponível em: <<https://www.jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/29/pressionada-vale-sai-de-pacto-mundial-de-responsabilidade-social/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

UNITED NATIONS. Human rights and transnational corporations and other business enterprises, 2011. Disponível em: <<https://www.documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 01 set. 2019.

____. Pacto Global. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>>. Acesso em: 01 set. 2019.



SALVAGUARDA DO TRABALHO DECENTE E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

Amanda Carolina Buttendorff R. Beckers¹

Marco Antônio César Villatore²

-
- 1 Advogada. Professora da Universidade do Contestado. Coordenadora do Curso de Direito da Universidade do Contestado - Campus Rio Negrinho. Doutoranda em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela PUCPR. Especialista em Direito, Logística e Negócios Internacionais pela PUCPR. Especialista em Direito do Trabalho e Processo Trabalhista pela Uninter. Bacharel em Direito pela PUCPR. Membro do conselho editorial da Revista Academia de Direito. Pesquisadora do NEADI - Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável da PUCPR. Advogada. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Desenvolvimento da UNC. Membro da Comissão do Pacto Global da ONU da OAB/PR.
 - 2 Advogado. Pós-Doutor pela Università degli Studi di Roma II, "Tor Vergata" (2014). Doutor em Diritto del Lavoro, Sindacale e della Previdenza Sociale - Università degli Studi di Roma, "La Sapienza" (2001), revalidado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998). Presidente do Instituto brasileiro de Ciências Jurídicas e Sociais (IBCSJS). Ex-Presidente da Associação dos Advogados Trabalhistas do Paraná (2009-2011). Professor da Universidade Federal de Santa Catarina. Membro do Centro de Letras do Paraná. Acadêmico da cadeira número 73 da Academia brasileira de Direito do Trabalho. Diretor Cultural e Ex-Diretor Administrativo e Ex-Conselheiro Geral do Instituto dos Advogados do Paraná. Selecionado pela Secretaria do MERCOSUL em 15 de dezembro de 2005 como Consultor do MERCOSUL para elaborar legislação sobre a Livre Circulação de Mão de Obra no MERCOSUL (2005/2006). Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito Internacional.

1. INTRODUÇÃO

O ponto de partida do presente trabalho é a premissa de que o trabalho digno em dignas condições é um poderoso instrumento socioeconômico de implementação de distribuição de renda e igualdade social. O trabalho, um dos caminhos do homem em busca seu sentido pela vida, é também meio de desenvolvimento pessoal e moral, não havendo vida digna e saudável sem trabalho digno, ao que não se admite mais a compreensão do trabalho como uma mercadoria.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o surgimento da ONU – Organização das Nações Unidas, e o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, restou positivado o direito ao trabalho digno, à remuneração justa, e à não discriminação enquanto pertencentes ao rol dos direitos humanos.

Os países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos se comprometeram então a lançar várias bases protetivas ao cidadão e ao trabalhador, dentre elas o direito a um padrão de vida capaz de garantir saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, e serviços sociais que auxiliem frente aos quadros de desemprego, doença, invalidez, viuvez e velhice (Art. XXV).

Contemporaneamente, além das ferramentas internacionais de salvaguarda ao direito humano ao trabalho decente, positivado pela OIT – Organização Internacional do Trabalho – como um de seus princípios basilares, há um movimento de conscientização e atuação não só poder público neste intento, mas de toda a coletividade e mormente do empresariado e do capital, figuras que reiteradamente atuam como violadoras dos direitos dos trabalhadores.

Neste sentido, a análise da temática pela Agenda 2030, com a inclusão do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável de nº 8, que trata especificamente da questão do trabalho decente e do crescimento econômico. Veja-se que o crescimento aí citado é albergado no âmbito do direito ao desenvolvimento, mais ainda, do desenvolvimento sustentável, conforme se verá adiante.

Para a consecução deste trabalho, utilizou-se metodologia dedutiva, qualitativa, teórica e documental, delimitando-se o estudo do tema em uma breve digressão sobre o direito ao trabalho decente consubstanciado no âmbito dos documentos internacionais, bem como na Constituição de 1988 e em sua proteção pelo ODS 8 e a importante relação da proteção do mundo do trabalho com o desenvolvimento sustentável.

2. TRABALHO DECENTE – DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Conforme preconiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos, “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, dotados

de razão e de consciência e devem agir uns para com os outros com espírito de fraternidade”. Sem respeito aos direitos humanos “a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida”.³ É sabido que ainda hoje não há uma definição unívoca sobre o tema, variando os fundamentos dos direitos humanos⁴ de acordo com as concepções culturais, filosóficas, religiosas, políticas e jurídicas, das diferentes etnias.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o surgimento da ONU – Organização das Nações Unidas, e o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos,⁵ restou positivado o direito ao trabalho digno enquanto pertencente ao rol dos direitos humanos.

A ideia de uma legislação protetiva ao trabalhador que albergasse além do direito interno outros ordenamentos surgiu muito antes de tais normativas. A criação do direito internacional do trabalho e da OIT se deu durante o processo histórico que ocorreu nas primeiras décadas do século XIX.⁶

Com o fim da Primeira Guerra Mundial em 1919 e a instalação da conferência que deu origem ao Tratado de Versalhes, a regulamentação de uma legislação internacional do trabalho foi colocada em pauta. Um dos fatores de primordial relevância é a inédita inclusão de representantes dos trabalhadores em uma conferência diplomática oficial, o que se verifica até hoje na estrutura tripartite da OIT – governos, empregados e empregadores. Com a criação da ONU, em 1946, a OIT foi a ela incorporada, passando a ser a primeira de suas agências especializadas.⁷

3 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998, p. 7.

4 SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3.^a ed. São Paulo: LTr, 2000, p. 22.

5 Art. XXIII – 1. Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Todo homem, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Todo homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Todo homem tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.

Art. XXIV – Todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal Dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

6 CRIVELLI, Ericson. *Direito internacional do trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2010, p. 31.

7 *Ibid.*, p. 52.

O texto aprovado no capítulo XII do Tratado de Versalhes formalizou a concepção da OIT, que foi criada sob as premissas basilares de que a paz universal só poderá se concretizar quando estiver baseada em justiça social.

Os signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos se comprometeram a lançar várias bases protetivas ao cidadão e ao trabalhador, dentre elas o direito a um padrão de vida capaz de garantir saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, e de serviços sociais que auxiliem frente aos quadros de desemprego, doença, invalidez, viuvez e velhice (Art. XXV).

Toda pessoa também tem direito à instrução, a qual deverá ser gratuita, bem como à educação técnico-profissional, com o objetivo de desenvolver a personalidade, fortalecendo o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (Art. XXVI).

A própria Carta de Viena de 1993⁸ já preconizava que o trabalho digno seria o mecanismo mais eficaz para exterminar a pobreza extrema e a desigualdade social, reafirmando que mazelas como a pobreza e a exclusão sociais necessitariam de medidas urgentes de combate, eis que causas diretas de violação dos direitos humanos.

O trabalho digno em dignas condições é um poderoso instrumento socioeconômico de implementação de distribuição de renda e igualdade social. Sendo considerado por muitos doutrinadores “o mais generalizante e consistente instrumento assecuratório de efetiva cidadania, no plano socioeconômico, e de efetiva dignidade, no plano individual”.⁹

A falta de trabalho, somada à condição de refugiado, colocaria este grupo à mercê da redundância social.¹⁰ Ser redundante significa ser extranumerário, alguém sem uso em vista dos interesses daqueles que estabelecem os critérios

8 25. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem afirma que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que são necessárias medidas urgentes para alcançar um melhor conhecimento sobre a pobreza extrema e as suas causas, incluindo as relacionadas com o problema do desenvolvimento, por forma a implementar os Direitos do homem dos mais pobres, a colocar um fim à pobreza extrema e à exclusão social e a promover o gozo dos frutos do progresso social. É essencial que os Estados encorajem a participação dos povos mais pobres no processo de tomada de decisões pela comunidade em que estão integrados, bem como a promoção de Direitos do homem e os esforços para combater a pobreza extrema. CARTA DE VIENA, 1993. Disponível em: <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/>. Acesso em: 07 set. 2019

9 DELGADO, Gabriela Neves. *Direito Fundamental ao Trabalho Digno*. São Paulo: LTr, 2006. OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2019, p. 142.

10 BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 20-21.

de utilidade e de indispensabilidade, com o risco de compartilhar o espaço semântico do refugio.

Já se encontra pacificado na doutrina que é mediante o trabalho que o homem busca seu sentido pela vida, utilizando-o como meio de desenvolvimento pessoal e moral, não havendo vida digna e saudável sem trabalho digno, afastando a ideia do trabalho como uma mercadoria. “A afirmação do valor-trabalho nas economias capitalistas ocidentais desenvolvidas despontou como um notável marco de estruturação da democracia social no mundo contemporâneo”.¹¹

3. O PACTO GLOBAL E O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Verifica-se que o desenvolvimento econômico, tão almejado pelos Estados, guarda estreita relação com a questão do desenvolvimento social e o respeito aos Direitos Humanos, conforme se verá adiante.

Com os efeitos devastadores da Segunda Guerra Mundial, e o conseqüente choque oriundo das inúmeras violações de direito havidas, intensificou-se o debate sobre os Direitos Humanos, com destaque para a tese defendida por Hanna Arendt, segundo a qual os Direitos Humanos são frutos de lutas sociais, não sendo postos, mas decorrentes de um processo de construção de acordo com a realidade social.¹²

Nesta mesma linha, o estudo de Ignacy Sachs atrela o desenvolvimento aos Direitos Humanos em um processo de luta, para quem “a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta, antes de serem reconhecidos como direitos”.¹³

Verificou-se neste cenário a necessidade de que os Estados não mais agissem isoladamente nesta temática, mas criassem mecanismos de ação conjunta. “O Estado se acha integrado na comunidade internacional, e é missão nacional de cada povo que decide sua posição de equilíbrio na

11 DELGADO, 2016, p. 120.

12 LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 134.

13 SACHS, Ignacy. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: P. S. Pinheiro & S. P. Guimarães (org.). *Direitos Humanos no Século XXI*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão, 1998^a, p. 156.

ordem da humanidade”.¹⁴

O conceito de desenvolvimento em voga ultrapassa os limites do crescimento econômico, superando tal conceito e albergando muitos outros elementos, exemplo dos fatores sociais e políticos.¹⁵

Na doutrina internacional já se admite que a compreensão dos “Direitos Humanos, demanda que se recorra ao direito ao desenvolvimento, que por sua vez, demanda uma globalização ética e solidária, galdada na construção de um processo de liberdades reais”.¹⁶

Neste sentido, elucida Flávia Piovesan que a expressão ‘liberdades’ pode ser compreendida concomitantemente como uma “finalidade em si mesma e como o principal significado do desenvolvimento”.¹⁷ Referidas finalidades teriam função constitutiva – relacionada com a intrínseca importância da liberdade para a vida humana, e instrumental em relação ao desenvolvimento. “As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política e a proibição da censura”.¹⁸

O Protocolo de Cartagena das Índias de Reforma da Carta da OEA, assinado em 1985, já preconizava a importância do direito ao desenvolvimento dos partícipes, preconizando em seu artigo 31 que o atingimento de tal meta deveria se dar por meio da cooperação internacional, sendo dever dos organismos internacionais zelar por tal objetivo. O texto já preconizava que o “desenvolvimento é responsabilidade primordial de cada país”.¹⁹

A Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 também já reconhecia os obstáculos ao desenvolvimento como óbice à completa

14 MEIRELLES, Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense: 1991, p. 48.

15 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 319.

16 WINTER, Luís Alexandre Carta. BECKERS, Amanda Carolina. Desenvolvimento E Integração Regional: A Atuação Do Mercosul Em Políticas Públicas De Direitos Humanos. In: *Revista Direitos Humanos em Perspectiva*. V.2. n.2. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/1398>>, p. 6.

17 PIOVESAN, Flávia. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. In WERTHEIN, Jorge. Org. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2016, p. 145.

18 Loc. cit.

19 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Internacional da Integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 287-289.

realização dos homens, e como negação de direitos e liberdades, demonstrando preocupação com a efetiva promoção ao desenvolvimento de forma conjunta aos demais Direitos Humanos.

Já em seu preâmbulo a Declaração destaca seu propósito, decorrente dos princípios constantes na Carta das Nações Unidas, atinentes à utilização da cooperação internacional para dirimir “os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e encorajar o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.²⁰

O documento pontua a existência de obstáculos ao desenvolvimento e ao que denominou ‘completa realização dos seres humanos e dos povos’, decorrentes da negação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, pontuando a necessidade de corrigir tais entraves, vez que “todos os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes”.²¹

Há que se ressaltar que a Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento em seu artigo 2º prevê expressamente a responsabilidade coletiva pela salvaguarda e implementação do direito ao desenvolvimento, sendo inclusive verdadeiro dever para com a comunidade, reafirmando o dever dos Estados na criação de políticas públicas adequadas ao objetivo.²²

O texto preconiza expressamente que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”,²³ reafirmando que todos os homens são responsáveis “pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus Direitos Humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade”.²⁴

Veja-se que direitos humanos estão estritamente relacionados com o desenvolvimento de um Estado. Como exemplo, tem-se a política de Estado do 39º presidente norte-americano Jimmy Carter, e sua modificação da

20 ONU. Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

21 Idem.

22 Idem.

23 Idem.

24 Idem.

concepção da política externa estadunidense,²⁵ que passou a condicionar a política comercial à salvaguarda dos Direitos Humanos. As questões econômicas e humanas, sociais e políticas tornaram-se cada vez mais interdependentes.

É neste ponto que se rediscute a questão social e sua interação com o crescimento econômico sustentado preconizado por Sachs: “O conceito de desenvolvimento em voga ultrapassa os limites do crescimento econômico, superando tal conceito e albergando muitos outros elementos, exemplo dos fatores sociais e políticos”.²⁶

Com o advento do Pacto Global da ONU lançado em 1999, o secretário-geral Kofi Annan chamou “a atenção da comunidade empresarial internacional para o apoio e o respeito à proteção de valores fundamentais e Direitos Humanos e em suas práticas empresariais”.²⁷ “A iniciativa inaugura a percepção da função dos atores econômicos na implementação dos Direitos Humanos”.²⁸ Referido documento demonstrou a necessidade de os organismos internacionais e respectivas agências especializadas atentarem às questões sociais e políticas.

4. ODS 8 – TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO

O Pacto Global se revela como uma iniciativa de aprofundamento dos direitos humanos na dimensão horizontal. Iniciado por Kofi Annan, ex-secretário-geral da ONU, tem por objetivo mobilizar empresas, sindicatos, organizações não governamentais em prol de práticas de negócios guiadas para a preservação dos direitos humanos.²⁹ A partir de dez princípios que partem da Declaração Universal de Direitos Humanos, além de documentos internacionais importantes acerca do trabalho, meio ambiente e combate da corrupção, busca engajar empresas em suas áreas de atuação e para gerar um impacto positivo na

25 WINTER, Luís Alexandre Carta. *O MERCOSUL e o sistema presidencialista*. Doutorado. Prolam-USP, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10112009-144912/pt-br.php>>. Acesso em: 02 dez. 2016, p. 29.

26 SACHS, 2008, p. 319.

27 TAIAR, Rogério. CAPUCIO, Camilla. A Organização Mundial Do Comércio e os Direitos Humanos: uma relação possível? *Revista da Faculdade de Direito da USP*. v.105. p. 145-164 jan./dez. 2010.

28 Idem.

29 BECKERS, A. C. B. R.; STRAPASSON, K. O direito ao acesso à informação como instrumental para alcançar os compromissos do Pacto Global da ONU. In: PAMPLONA, Daniele Anne; FACHIN, Melina Girardi; BACELLAR, Regina Maria Bueno; PINHEIRO, Daniella Maria. (Org.). *Reflexões sobre o pacto global e os ODS da ONU*. 1ªed. Curitiba: Ithala, 2018, v. 1, p. 197-211.

sociedade, meio ambiente e relações com os Estados.³⁰

Para seguir as orientações do Pacto, as empresas devem assegurar que não concorrem na violação de direitos humanos, garantir a liberdade de associação e o direito à negociação coletiva, eliminar o trabalho forçado, infantil e as discriminações no ambiente de trabalho,³¹ prevenir o impacto negativo de sua atividade no meio ambiente por meio de iniciativas de responsabilidade ambiental e difusão de tecnologias favoráveis ao meio ambiente. Por fim, as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas.³²

Há que se ponderar a questão da responsabilidade social das empresas,³³ que guarda estreita relação com o Pacto Global. Sem uma postura responsável e proativa por parte das empresas não se vislumbra possível a implementação dos objetivos do Pacto. Responsabilidade esta que pode e deve ser divulgada à sociedade civil como um todo, para que, através do direito ao acesso à informação, possa exercer controle sobre a atuação empresarial. Conforme defende Fabiane Bessa, as próprias empresas podem e devem promover a transparência de seus indicadores³⁴ por meio de relatórios de sustentabilidade, o que vem ao encontro do disposto no Pacto Global, para o qual a sustentabilidade é pilar fundamental, sendo o acesso à informação poderosa arma de cobrança do disposto no Pacto.

Sem a participação social, empresarial, do terceiro setor, em suma, de todos os setores da sociedade, e não somente do Estado, não se poderá ter sucesso no projeto de implementação dos objetivos do Pacto Global. Na chamada sociedade da informação que hoje se vislumbra, a sociedade civil tem papel fundamental na elaboração de projetos e políticas públicas.³⁵ As maiores economias mundiais, hoje, já não são, em sua maioria, países, mas organizações

30 PACTO GLOBAL. Rede Brasil. Os dez princípios do Pacto Global. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/>>. Acesso em: 01 set. 2019.

31 BECKERS; STRAPASSON, 2018.

32 PACTO GLOBAL, op. cit.

33 “Cravadas em todos os pronunciamentos estão a função social da empresa, sua corresponsabilidade para com o desenvolvimento socioambiental, a exigência de uma atuação ética e sensível às necessidades dos grupos que, de alguma forma, são afetados pelas atividades desenvolvidas pela empresa, e a administração adequada dos impactos causados por tais atividades”. BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade social das empresas: práticas sociais e regulação jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 136.

34 Mais sobre a temática, ver capítulo 5 de: BESSA, 2006.

35 BECKERS; STRAPASSON, op. cit.

privadas,³⁶ o que gera um reflexo direto em seu papel social,³⁷ eis que podem exercer – e cada vez mais exercem – interferência e controle social.

É neste contexto, que os objetivos do desenvolvimento sustentável elencaram em seu objeto de nº 8 a proteção ao Trabalho Decente e ao Crescimento Econômico, visando a promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, oportunizando trabalho decente para todos.

Como bem elucidam as metas para cumprimento do ODS nº 8, a longo prazo, a desigualdade de renda e de oportunidades prejudica o crescimento econômico e o alcance do desenvolvimento sustentável. Os mais vulneráveis,³⁸ muitas vezes, têm menores expectativas de vida e apresentam dificuldades de se libertarem de um círculo vicioso de insucesso escolar, baixas qualificações e poucas perspectivas de empregos de qualidade.

Assim, é importante refletir sobre a afirmativa do documento de que a revitalização econômica contribui para criar melhores condições para a estabilidade e a sustentabilidade do país.³⁹

O ODS 8 reconhece a urgência de erradicar o trabalho forçado e formas análogas ao trabalho escravo, bem como o tráfico de seres humanos, de modo a garantir a todos e todas o alcance pleno de seu potencial e capacidades.

A iniciativa de incluir a luta pelo trabalho decente como objetivo da Agenda 2030 é de suma importância para aproximar o direito – que já estava positivado nos tratados e convenções internacionais – da população, possibilitando, assim, uma conscientização maior sobre a temática, e consequentemente uma atuação mais incisiva da sociedade civil na efetivação de tais direitos.

36 El País. Quando as empresas são mais poderosas que os países. Disponível em: <https://www.brasil.elpais.com/brasil/2017/11/03/economia/1509714366_037336.html>. Acesso em: 11 abr. 2018.

37 “A globalização econômica tem implicações antes impensáveis. A vitória de uma empresa não significa apenas a derrota de sua concorrente, mas, eventualmente, pode acarretar impactos sociais graves a comunidades inteiras do outro lado do mundo. Os países do terceiro mundo, perdidos no meio de uma transição incompleta ao industrialismo, debatem-se em crises internas e não conseguem formular projetos nacionais capazes de superar os impasses.” MOTTA, Fernando C. Prestes. *Controle Social nas Organizações*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v33n5/a05v33n5.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018, p. 87.

38 AGENDA 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

39 Idem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um mundo globalizado, em que o termo globalização até hoje gera controvérsias entre economistas e sociólogos, não se torna uma tarefa fácil o caminho a percorrer para se alcançar o almejado, e não menos discutido, desenvolvimento sustentável. Para tanto, inegável a importância do Pacto Global da ONU na construção de tal objetivo maior.

Neste sentido, os eixos do Pacto norteiam a atuação de Estados, sociedade civil, e empresas, trípode sem a qual não poderá obter um desenvolvimento sustentável. A sociedade civil, enquanto público final do desenvolvimento sustentável, demonstra a necessidade de participação social, não só enquanto atores do desenvolvimento, mas também como fiscal da atuação *dos Estados e das empresas*.

Justamente por serem atores relevantes na atual conjuntura global, não se pode responsabilizar majoritariamente os Estados acerca dos compromissos com os direitos humanos. As empresas, além de influenciarem o ambiente social e as relações com o poder público, também sofrem o controle da sociedade.

Já as empresas, figuras que no século XXI adquiriram contornos de importância elevada, figurando, muitas delas, entre as maiores economias globais (o que até século passado não se verificava com tanta ênfase), tornando necessário e premente, sua observância aos eixos do Pacto Global, e aqui, especialmente, em relação ao ODS nº 8.

Dessa forma, analisar o que está sendo feito, de que forma, e, principalmente, se está sendo feito, revela-se uma ferramenta importante para que se possa cobrar resultados e acompanhar o caminhar na busca da implementação dos eixos do Pacto e respectivos objetivos sustentáveis. Para tanto, o acesso e a transparência na divulgação dessas informações mostram-se essenciais para a consecução dos objetivos do Pacto em nível nacional e mundial.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENDA 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BECKERS, A. C. B. R.; STRAPASSON, K. O direito ao acesso à informação como instrumental para alcançar os compromissos do Pacto Global da ONU. In: PAMPLONA, Daniele Anne; FACHIN, Melina Girardi; BACELLAR, Regina Maria Bueno; PINHEIRO, Daniella Maria. (Org.). *Reflexões sobre o pacto global e os ODS da ONU*. 1ªed. Curitiba: Ithala, 2018, v. 1, p. 197-211.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade social das empresas: práticas sociais e regulação jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARTA DE VIENA, 1993. Disponível em: <www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos>. Acesso em: 07 set. 2019.

CRIVELLI, Ericson. *Direito internacional do trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito Fundamental ao Trabalho Digno*. São Paulo: LTr, 2006.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MEIRELLES, Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense: 1991.

MELLO - OIT - ONU - _____. *Direito Internacional da Integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. In: WERTHEIN, Jorge. Org. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br>>. Acesso em: 20 jul. 2019, p. 120.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal Dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

_____. *Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: PINHEIRO, P. S. & GUIMARÃES S. P. (org.). *Direitos Humanos no Século XXI*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão, 1998a.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

TAIAR, Rogério. CAPUCIO, Camilla. A Organização Mundial Do Comércio e os Direitos Humanos: uma relação possível? *Revista da Faculdade de Direito da USP*. v.105. p. 145-164 jan./dez. 2010.

WINTER, Luís Alexandre Carta. BECKERS, Amanda Carolina. Desenvolvimento E Integração Regional: A Atuação Do Mercosul Em Políticas Públicas De Direitos Humanos. In: *Revista Direitos Humanos em Perspectiva*. V.2. n.2. 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/1398>>.

WINTER, Luís Alexandre Carta. *O MERCOSUL e o sistema presidencialista*. Doutorado. Prolam-USP, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-10112009-144912/pt-br.php>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. Integração e Direito Comunitário Latino-Americano. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.) *MERCOSUL no cenário internacional: direito e sociedade*. Vol. 1. Curitiba: Juruá Editora, 1998, p. 45.



AS CONTRIBUIÇÕES DA “*DUE DILIGENCE*” EM DIREITOS HUMANOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ODS 8

Nathália Soares de Mattos¹

1. INTRODUÇÃO

Não se duvida que desde a segunda metade dos anos 80, após a popularização do termo *desenvolvimento sustentável*,² tal expressão vem sendo amplamente empregada para definir situações em que se pretende promover a busca da satisfação das necessidades do presente, sem comprometer os recursos equivalentes de que necessitarão, no futuro, as outras gerações. Ocorre que, paralelamente à preocupação de fomentar o crescimento econômico sem

1 Mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), na linha de pesquisa de Justiça, Democracia e Direitos Humanos. Integrante do Grupo de Pesquisa Business and Human Rights, vinculado à mesma instituição de ensino e membro da Global Business and Human Rights Scholars Association (BR2R). Advogada. Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná (EMAP) e bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM).

2 UNITED NATIONS, 1987. Report of the World Commission on Environment and Development. Rel. 42/187. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

descuidar-se do viés socioambiental, observou-se ao longo das décadas de 80 e 90 uma significativa ampliação e um considerável fortalecimento do setor empresarial.

Durante este período as empresas cresceram em tamanho, quantidade e poder econômico,³ inaugurando um processo de reestruturação produtiva por meio do qual as transnacionais conseguiram estabelecer redes corporativas que ultrapassaram as economias nacionais e construíram núcleos de atividades econômicas sujeitos a uma única visão global estratégica, processo este que John Ruggie chamou de “processo de globalização corporativa”.⁴ Neste contexto, não tardou para que despontassem, no âmbito das Nações Unidas, iniciativas institucionais envolvendo a relação entre empresas, desenvolvimento sustentável e proteção aos direitos humanos. Dentre estas iniciativas, destaca-se os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos – ou apenas “Princípios Orientadores” (PO’s);⁵ o Pacto Global⁶ e, de modo ainda mais específico, o documento assinado durante a 70ª sessão da Assembleia Geral da ONU, ocorrida nos dias 25 a 27 de setembro de 2015, em Nova Iorque, denominado “Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável”.⁷

Por meio da mencionada agenda global estabeleceu-se um programa a ser realizado entre os anos 2016 e 2030, por todos os países e partes interessadas, atuando em parceria colaborativa. Para tanto, foram fixados 17 (dezesete) objetivos para o desenvolvimento sustentável, chamados de forma abreviada de “ODS”, além de 169 (cento e sessenta e nove) metas relacionadas. O presente

-
- 3 UNITED NATIONS, 2007b. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. Geneva. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.
 - 4 RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios – as corporações multinacionais e os Direitos Humanos*. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.
 - 5 UNITED NATIONS, Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.
 - 6 Lançado em 1990 e compreendido desde os primórdios como uma “iniciativa voluntária de aprendizado que tem como objetivo promover a adoção, em práticas empresariais, de dez princípios sobre direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção” (FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das nações unidas e o futuro da agenda de advocacy. *Rev. int. direitos human.* São Paulo, v. 6, n. 11, p. 174-191, Dez; 2009, p. 178. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000200009>. Acesso em: 11 set. 2019.
 - 7 NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

estudo optou com realizar um recorte metodológico a fim de abordar de maneira pormenorizada o objetivo de desenvolvimento sustentável número 8 (ODS 8), que visa “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”; relacionando-o com a meta número 67 (sessenta e sete), que reconhece o setor empresarial como o grande responsável pela efetividade dos objetivos propostos, haja vista ser um dos principais impulsionadores da produtividade, do crescimento econômico e da criação do emprego, apontando a necessidade de agirem em conformidade às iniciativas internacionais e, de modo mais particular, aos “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos.”

Dessa forma, este artigo ocupa-se precipuamente em apresentar os principais contornos de um dos componentes essenciais dos Princípios Orientadores, qual seja, a “*due diligence*” (em tradução livre: “devida diligência”) em direitos humanos. Assim, ao final do artigo, espera-se demonstrar que a adoção da “*due diligence*” em direitos humanos – tal como esculpida nos Princípios Orientadores da ONU – mostra-se, em última análise, um método bastante eficaz para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável, em especial o ODS 8, porquanto é capaz de fomentar, por meio do setor empresarial, a compatibilização do desenvolvimento econômico com a salvaguarda dos direitos humanos e a proteção ambiental.

2. A SIMBIOSE ENTRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A fim de se garantir uma melhor compreensão imperioso se faz, em um primeiro momento, trazer breves considerações a respeito do que se entende por desenvolvimento sustentável, bem como esclarecer a interligação entre esse modelo de desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos. Para tanto, faz-se a ressalva de que muito embora não se desconheça a respeitável discussão a respeito da definição de *desenvolvimento*,⁸ fato é que, para fins didáticos, optou-se por adotar a conceituação extraída da “Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento”, que, em 1986, já descrevia o desenvolvimento como

8 Tem-se, em primeiro lugar, que a complexidade do termo “foi enriquecida pela contribuição de várias disciplinas e pelas experiências de várias práticas, tomando-se, por seu turno, portadora de múltiplos desafios, quer no que se refere às abordagens interdisciplinares que exige, quer no que respeita às estratégias e aos métodos de intervenção que implica.” (AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, p. 35-70, n.4. jan/jul. 2003, p. 37). Ainda, a respeito da crítica quanto à utilização do termo “desenvolvimento” como equivalente do termo “progresso” vide: DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso*. Novos Estudos-CEBRAP, n. 77, p. 73-89, 2007.

sendo um abrangente processo econômico, social, cultural e político, que visa ao constante incremento do bem estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.⁹

Sabe-se que não menos controverso é o termo *desenvolvimento sustentável*, contudo, evidente que o presente estudo não se propõe a uma análise aprofundada das nuances que abarcam o desenvolvimento sustentável, de modo que, para além das controvérsias, optou-se, vez outra, em utilizar a definição conferida em documento oficial das Nações Unidas, fazendo-o não apenas porque o instrumento reivindica a origem do termo,¹⁰ mas também por gozar de ampla aceitação internacional.

Feitas estas considerações, convém realçar que a origem da expressão *desenvolvimento sustentável* reporta aos anos 80, período em que a ONU retomou o debate das questões ambientais indicando Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega, para chefiar a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no original: *World Commission on Environment and Development* (WCED). Ao final dos estudos, em 1987, a Comissão apresentou o relatório denominado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland” – em clara referência à primeira-ministra responsável por chefiar os estudos. O documento trouxe formal e expressamente o *social development*, traduzido ao português como *desenvolvimento sustentável*, sendo expressão utilizada para definir “o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.”¹¹

Evidente, pois, que o modelo de desenvolvimento sustentável proposto pelas Nações Unidas engloba mais do que apenas crescimento econômico e proteção ambiental, apoiando-se em última análise, na ideia de equidade social.¹² Ora, não se duvida que por meio da adoção do desenvolvimento dito sustentável

9 UNITED NATIONS, 1986. Declaration on the Right to Development. Doc. A/RES/41/128. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

10 A esse respeito, ressalta-se que muito embora a Declaração da Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, conhecida como Conferência de Estocolmo (1972) já indicar que “defender e melhorar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações se tornou uma meta fundamental para a humanidade” fato é que referido documento não fez uso da expressão *desenvolvimento sustentável*, muito embora a ideia já estivesse presente. (In: UNITED NATIONS, 1972. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment).

11 UNITED NATIONS, 1987.

12 TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (org.). *Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: RCS Editora, 2007, p. 21.

o que se pretende proteger são justamente as necessidades fundamentais humanas ou, em outras palavras, os direitos (fundamentais) sem os quais não seria possível desfrutar os resultados de tal desenvolvimento. A consequência lógica dessa compreensão é que “existe uma ‘simbiose’ entre o desenvolvimento sustentável e a proteção aos direitos humanos”.¹³

3. O SURGIMENTO DO PACTO GLOBAL E O LANÇAMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O TEOR DO ODS 8 E DA META NÚMERO 67

Uma vez compreendido que o desenvolvimento sustentável possui íntima e necessária relação com a salvaguarda dos direitos humanos, imperioso se faz uma breve contextualização do momento histórico em que as Nações Unidas debruçaram-se formalmente sob esta temática para que, em um segundo momento, seja possível verificar a conexão dos objetivos de desenvolvimento sustentável propostos pela “Agenda 2030” – em especial o ODS 8 – e os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos.

A esse respeito, vale dizer que, conforme já anunciado, observou-se ao final dos anos 80 e início dos anos 90 uma considerável expansão do alcance e da função das corporações multinacionais, de forma que estas passaram a atuar em diversos países, desenvolvendo inovadoras e distantes redes de produção transnacionais.¹⁴ Não é preciso um grande esforço lógico para se constatar que essa nova realidade intensificou as lutas para obter, de cortes nacionais, de organizações internacionais e das próprias empresas o reconhecimento da responsabilidade de empresas por violações de direitos humanos.

Como consequência, no ano de 1997 observou-se um estreitamento das Nações Unidas com o setor privado empresarial, o que se deu com a posse de Kofi Annan no cargo de secretário-geral da ONU. Oficialmente lançado no ano de 2000 o Pacto Global é uma “iniciativa voluntária de aprendizado que tem como objetivo promover a adoção, em práticas empresariais, de dez princípios sobre direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção”.¹⁵ Desde a origem, o Pacto nunca foi considerado como um

13 SETTI, Bruna Migliaccio; SILVA, Marcos Claro da; MUNIZ, Tânia Lobo. A contribuição do Marco Ruggie aos objetivos do desenvolvimento sustentável. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 21, n. 3, p. 287-322, nov. 2017, p. 298.

14 UNITED NATIONS, 1987.

15 FEENEY, 2009, p. 178.

instrumento regulatório, um código de conduta obrigatório ou um fórum para policiar as políticas e práticas gerenciais, “mas como uma iniciativa voluntária que procura fornecer diretrizes para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas e inovadoras” ou “como uma chamada para as empresas alinharem suas estratégias e operações a 10 princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção e desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade”.¹⁶ A voluntariedade é, possivelmente, fator determinante para que o Pacto Global ainda seja considerado a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, contando com mais de 13 (treze) mil membros, tendo a adesão de mais de 9.500 (nove mil e quinhentos) empresas com sede em mais de 160 (cento e sessenta) países.¹⁷

Ocorre que, doze anos após o lançamento do Pacto Global, realizou-se no Brasil a “Conferência Rio+20”, que tinha por finalidade a renovação do compromisso global com o desenvolvimento sustentável, bem como, avaliar o progresso obtido até então. A Declaração Final da Conferência Rio+20, o documento “O Futuro que Queremos”,¹⁸ concluiu que a formulação de metas seria de grande utilidade para o lançamento de uma ação global que se voltasse com exclusividade ao desenvolvimento sustentável. Como consequência, durante a 70ª sessão da Assembleia Geral da ONU, ocorrida nos dias 25 a 27 de setembro de 2015, em Nova Iorque, foi apresentada a “Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável”.

A chamada “Agenda 2030” estabeleceu um programa a ser realizado entre os anos 2016 e 2030 por todos os países e partes interessadas, atuando em parceria colaborativa. Para tanto, fixou 17 (dezessete) objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS), além de 169 (cento e sessenta e nove) metas relacionadas. A Agenda 2030 é, portanto, um esforço conjunto, de países, empresas, instituições e sociedade civil, sendo que os 17 objetivos “são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. São como uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos governos, a sociedade civil, o setor privado e todos cidadãos na jornada coletiva para um 2030 sustentável”.¹⁹

16 PACTO GLOBAL, Rede Brasil. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 set. 2019.

17 Idem.

18 NAÇÕES UNIDAS, 2012. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

19 PLATAFORMA AGENDA 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 09 set. 2019.

Com relação ao conteúdo, os objetivos de desenvolvimento sustentável buscam, em linhas gerais, assegurar os direitos humanos, acabar com a pobreza, lutar contra a desigualdade e a injustiça, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas, agir contra as mudanças climáticas, bem como enfrentar outros dos maiores desafios de nossos tempos. Dentre os 17 (dezesete) objetivos, destaca-se de modo especial o ODS 8, que visa “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos”.

De forma mais específica, o ODS 8 tem como centro o mundo do trabalho e do desenvolvimento econômico, sem, contudo, descuidar-se de garantir a devida atenção a questões relacionadas aos direitos humanos. Essa relação é facilmente evidenciada nos subitens do mencionado objetivo os quais pretendem a um só tempo, sustentar o crescimento econômico *per capita* (8.1.); atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação (8.2); promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas (8.3) atentando-se à eficiência (8.4); sem descuidar-se do escopo de erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil (8.7), demonstrando uma preocupação especial com o trabalho para grupos sociais específicos, como as mulheres, pessoas com deficiência, os jovens e trabalhadores migrantes (8.5, 8.6 e 8.8).

Dentre as 169 (cento e sessenta e nove) metas relacionadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável, a de número 67 (sessenta e sete) merece especial relevância ao presente estudo, porquanto reconhece o setor empresarial como o grande responsável pela efetividade dos objetivos propostos, haja vista ser um dos principais impulsionadores da produtividade, do crescimento econômico e da criação do emprego e, ainda, aponta a necessidade de proteção de direitos humanos em conformidade às iniciativas internacionais e, de modo mais particular, aos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos.²⁰

20 Literalmente: Meta 67 - “A atividade empresarial privada, o investimento e a inovação são os principais impulsionadores da produtividade, do crescimento econômico inclusivo e da criação de emprego. Reconhecemos a diversidade do setor privado, que vai desde as microempresas e cooperativas às multinacionais. Convocamos todas as empresas a aplicar sua criatividade e inovação na resolução dos desafios do desenvolvimento sustentável. Vamos promover um setor empresarial dinâmico e funcional, ao mesmo tempo em que protegemos os direitos trabalhistas e as normas ambientais e sanitárias em conformidade com as normas e acordos internacionais relevantes e outras iniciativas em curso a este respeito, tais como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos e as normas de trabalho da OIT, a Convenção sobre os Direitos da Criança e os acordos-chave ambientais multilaterais, para as partes nesses acordos” In: NAÇÕES UNIDAS, 2015. Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

Nesta perspectiva, o enfoque na meta 67 se dá justamente por se tratar de uma tentativa internacional de convocar empresas e empresários a buscarem soluções para os desafios do desenvolvimento sustentável, promovendo um setor que proteja os direitos trabalhistas, normais ambientais e os direitos humanos, de forma ampla. Como visto, a fim de operacionalizar essa meta, a Agenda 2030 indica a necessidade de respeitar, além de acordos internacionais, também os chamados Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos.

4. AS CONTRIBUIÇÕES DA “DUE DILIGENCE” EM DIREITOS HUMANOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ODS 8

Frise-se, desde logo, que o termo “*due diligence*” (devida diligência) há muito é conhecido pela comunidade empresarial e utilizado para indicar o procedimento que permite uma visão global ou pontual sobre a empresa no momento da transação (direcionando uma análise sob os aspectos jurídicos, fiscais, financeiros, trabalhistas, dentre outros). Em que pese a preocupação inicial tenha se restringido a gestão e prevenção de riscos financeiros, muito comum durante as negociações para aquisição e fusão de empresas, fato é que, com o passar do tempo, consolidou-se a ideia de *responsabilidade social corporativa*, passando a preocupar-se, também, com as possíveis contribuições positivas das empresas para a sociedade.²¹

No direito internacional “o dever de tomar medidas de devida diligência para prevenir danos, também existe há décadas”,²² daí porque diz-se que a origem da “*due diligence*” em direitos humanos não foi a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, tampouco uma medida voluntária para responsabilidade social corporativa, originando-se, em verdade, de instrumentos legais que os Estados já vêm usando para garantir que o comportamento das empresas se afine com as expectativas sociais, incluindo os padrões estabelecidos por lei.²³

-
- 21 RAMASTRY, Anita. Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability (2015). *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, p. 237-59 (2015); University of Washington School of Law Research Paper No. 2015-39. Disponível em: <https://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2705675>. Acesso em: 10 set. 2019.
 - 22 CANTÚ RIVERA, Humberto. Devida diligencia em derechos humanos: Breves reflexiones. In: *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. Instituto Interamericano de derechos humanos. San José, C.R.: IIDH, 2017, p. 423-440.
 - 23 SHUTTER, Oliver de; RAMASTRY, Anita; et al. *Human Rights Due Diligence: The role of States*. December 2012. Disponível em: <<https://www.static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58671817d2b857fd0d141820/1483151386977/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

Fato é que, em matéria de direitos humanos, o termo passou a ser empregado com uma conotação bem específica após a divulgação dos já mencionados Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (*Guiding Principles on Business and Human Rights*) – ou apenas “Princípios Orientadores” (PO’s).²⁴ Para melhor compreensão, imprescindível esclarecer que os PO’s são frutos dos estudos realizados por John Ruggie durante o período em que permaneceu no cargo das Nações Unidas de Representante Especial do Secretário-Geral (RESG) na matéria de Direitos Humanos e Empresas, o que se deu entre os anos de 2005 e 2011. Já no ano de 2008, Ruggie apresentou, diante o Conselho de Direitos Humanos, um relatório no qual definia o marco conceitual que daria embasamento para o restante de seu trabalho: o Quadro Referencial denominado “Proteger, Respeitar e Remediar” foi estruturado em 03 (três) partes, quais sejam: 1) o dever do Estado de evitar abusos aos direitos humanos por terceiros, incluindo empresas, através de políticas, regulamentos e julgamentos apropriados; 2) a responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos, o que significa realizar auditorias (*due diligence*) para evitar a infração dos direitos de outrem e abordar os impactos negativos com os quais as empresas se envolvem; 3) a necessidade de maior acesso das vítimas a reparação efetiva, por meio de ações judiciais ou não.²⁵

Tal marco, conhecido como “Marco Ruggie”, foi aprovado, por unanimidade, por meio da Resolução A/HRC/RES/8/7, a mesma que estendeu o mandato de Ruggie por mais três anos, permitindo que, no ano de 2011, fosse apresentado o relatório final de onde extraem-se os Princípios Orientadores em Empresas e Direitos Humanos. Estes, por sua vez, afirmam, em linhas gerais, que as empresas têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos, ao passo que os Estados têm o dever de garantir que elas o façam, criando “medidas apropriadas para prevenir, investigar, punir e corrigir” abuso de direitos, fazendo-o por meio de políticas eficazes, legislação, regulamentos e atos jurisdicionais.²⁶ As disposições contidas nos PO’s não vinculam juridicamente os Estados, nem tampouco as empresas que os adotam, razão pela qual são concebidos com o caráter de *soft law*.²⁷

24 A abordagem da origem e conteúdo dos Princípios Orientadores foram tratadas também em outro artigo de autoria própria. Vide: MATTOS, Marília Soares de; MATTOS, Nathália Soares de. O “*due diligence*” como instrumento de prevenção a possíveis danos ambientais no âmbito empresarial. 2019.

25 RUGGIE, 2014, p. 22-23.

26 SHUTTER; RAMASASTRY; et al. 2012.

27 Expressão traduzida de forma literal como “lei branda” e comumente utilizada no Direito Internacional em oposição à chamada *hard law* (“lei dura”) cujas normas derivadas deste direito são obrigatórias e cujo conteúdo deixa pouca margem para negociação ou repactuação de cláusulas.

Ao todo são 31 (trinta e um) princípios que visam à implementação do marco conceitual já referido, de modo que foram divididos entre os três pilares supramencionados: o primeiro, contemplando o dever do Estado de proteger contra abusos de direitos humanos por parte de terceiros, incluindo empresas (Princípios 1 a 10); o segundo, referente à responsabilidade corporativa de respeitar os direitos humanos (Princípios 11 a 24); e o terceiro, tratando do acesso das vítimas a recursos judiciais e não judiciais para remediar e reparar violações (Princípios 25 a 31).

Para o presente estudo, merece especial destaque o segundo pilar, que trata da responsabilidade corporativa de *respeitar* os direitos humanos e, de modo ainda mais específico, na realização da “*due diligence*”. No que se refere, portanto, à responsabilidade das empresas, os princípios estão divididos em princípios *fundamentais* (11 ao 15) e *operacionais* (16 ao 24). No entanto, o componente essencial dos Princípios Orientadores é o processo de devida diligência para minimizar a exposição a riscos, sendo este aplicável a todas as empresas. A adoção deste mecanismo de “*due diligence*” – que os PO’s empregam como sinônimo de uma espécie diferenciada de auditoria em matéria de direitos humanos – permite às empresas identificar, prevenir, mitigar e prestar contas de como abordam seu impacto sobre os direitos humanos, bem como aderir a modelos procedimentais que permitam reparar todas as consequências negativas que provoquem ou tenham contribuído para provocar.

A procedimentalização das “auditorias” (“*due diligence*”) estão contidas a partir do Princípio 17, merecendo especial destaque ao fato de que, por disposição expressa, sua realização precisa ser contínua, posto que reconhecido que os riscos podem mudar ao longo do tempo e com evolução do contexto operacional, sendo admitido que varie de complexidade em função do tamanho da empresa, do risco de graves consequências negativas sobre os direitos humanos e da natureza e o contexto de suas operações. A “auditoria” proposta deve, ainda, incluir uma avaliação do impacto real e potencial das atividades sobre os direitos humanos, a integração das conclusões e sua atuação a esse respeito, bem como o acompanhamento das respostas e a comunicação de como as consequências negativas são enfrentadas. Ademais, deve abranger os impactos negativos sobre os direitos humanos que tenham sido causados ou que tiveram a contribuição da empresa para sua ocorrência por meio de suas próprias atividades, ou que tenham relação direta com suas operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais.

No que se refere especificamente à pretensa prevenção de danos, merece especial destaque o contido no Princípio 18, o qual afirma que as empresas “devem identificar e avaliar as consequências negativas reais ou potenciais sobre os direitos humanos em que possam ser envolvidos, seja por meio de suas

próprias atividades ou como resultado de suas relações comerciais”. Tal excerto tem o mérito de prever a avaliação dos riscos reais e potenciais, os quais são frequentemente ignorados pelas grandes empresas. Para tanto, estas devem recorrer à “*due diligence*” valendo-se de especialistas em direitos humanos internos e/ou independentes, bem como incluir consultas substanciais com grupos potencialmente afetados e outras partes interessadas, em função do tamanho da empresa e da natureza e do contexto da operação.

O Princípio 19, por sua vez, preceitua que as empresas devem integrar as conclusões de suas avaliações de impacto no marco das funções e processos internos pertinentes e tomar as medidas apropriadas. Para verificar se estão sendo tomadas medidas para prevenir os impactos adversos sobre os direitos humanos, o Princípio 20 dispõe que as empresas devem fazer um acompanhamento da eficácia de sua resposta, o qual deve basear-se em indicadores qualitativos e quantitativos adequados, bem como levar em consideração as informações vindas de fontes.

Mas não é só. Além de adotar medidas eficazes, à luz do disposto no Princípio 21, as empresas devem assegurar também que estas sejam comunicadas interna e externamente, a fim de que todos possam avaliar se a resposta prestada diante de consequências concretas sobre os direitos humanos é (ou não) adequada. Neste sentido, evidente também a preocupação das Nações Unidas com efetiva reparação, havendo previsão expressa de que, se constatado que as empresas provocaram ou contribuíram para provocar impactos adversos, devem reparar ou contribuir para sua reparação por meios legítimos (Princípio 22), não se desincumbindo, todavia, de cumprir todas as leis aplicáveis e respeitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, onde quer que operem; buscar fórmulas que lhes permitam respeitar os princípios de direitos humanos internacionalmente reconhecidos quando confrontados com exigências conflitantes e, ainda, considerar o risco de provocar ou contribuir para provocar graves violações de direitos humanos como uma questão de cumprimento da lei onde quer que operem (Princípio 23). Por fim, há recomendação contida no Princípio 24 no sentido de que, se necessário dar prioridade às medidas para enfrentar os impactos adversos, reais e potenciais sobre os direitos humanos, as empresas devem primeiramente tratar de prevenir e atenuar as consequências que sejam mais graves ou que possam se tornar irreversíveis, caso não recebam uma resposta imediata.

À luz do que se extrai da literalidade dos Princípios Orientadores, há que se considerar que o modelo de auditoria proposto para a salvaguarda dos direitos humanos no âmbito empresarial, qual seja, o “*due diligence*”, pode contribuir eficazmente para o dito desenvolvimento sustentável e, de forma mais específica, para o alcance do ODS 8.

Em primeiro lugar, porque o caráter voluntário na adesão dos Princípios Orientadores permite às empresas o tempo necessário para programação, estruturação financeira, contratações, treinamentos de funcionários e outras medidas necessárias para implementação do *“due diligence”*. A inexistência de prazo fixo para iniciar a execução da devida diligência faz com que o processo ocorra paulatinamente, respeitando os recursos orçamentários disponíveis, os quais variam a depender do porte e natureza da atividade empresarial. Tal característica, justamente não exigir dispêndio de recursos financeiros não programados, garante a autonomia empresarial e não interfere na livre concorrência, permitindo que por meio do regular crescimento da atividade empresarial sejam atingidos maiores níveis de produtividade, inovação e eficiência, fomentando o desenvolvimento e a geração de empregos, tal como pretende os itens 8.1 e 8.4 do ODS 8.

Em segundo lugar, porque ao mesmo tempo em que a *“due diligence”* apresentada pelos Princípios Orientadores não se mostra um óbice à atividade empresarial, facultando às pequenas e grandes empresas os prazos e a autonomia necessária para a implementação da medida; também garante que as empresas respeitarão os direitos humanos, apresentando-se como modelo específico de auditoria contínua e cíclica, a qual exige a avaliação dos impactos reais e potenciais das atividades, com contribuição de especialistas na área e consultas de população potencialmente afetada. Ademais, exige que as conclusões das avaliações integrem os processos internos a fim de garantir que sejam tomadas as medidas apropriadas para evitar, mitigar os reparos os danos.

Evidente que a *“due diligence”* proposta pelos PO'S exige uma análise ampla da atividade empresarial no que se refere à salvaguarda dos direitos humanos. Tal proteção vai desde a análise do impacto ambiental, passando pela verificação de trabalho forçado, degradante ou infantil, igualdade salarial entre homens e mulheres e demais garantias previstas em leis trabalhistas, levantamento e punição de casos de assédio moral e/ou sexual, chegando até a inclusão de pessoas com deficiência e acolhimento de imigrantes. Vê-se, pois, que a *“due diligence”*, se corretamente aplicada, contribui diretamente para que os Estados alcancem o disposto no ODS 8, notadamente nos subitens 8.5 a 8.8.

Em termos práticos, significa dizer que a implementação da *“due diligence”* em direitos humanos garante, a um só tempo, a liberdade e autonomia empresarial para a inovação, expansão e desenvolvimento econômico, sem descuidar-se do necessário respeito aos direitos humanos, promovendo medidas bem específicas para que todo o qualquer impacto a estes direitos no âmbito empresarial seja identificado, minimizado ou eficazmente reparado. Mostra-se, portanto, como uma medida capaz de aliar desenvolvimento econômico com a proteção socioambiental, caracterizando-se, em última análise, como forte aliada dos objetivos de desenvolvimento sustentável propostos pelas Nações Unidas.

Vê-se, pois, que a mera adoção da “*due diligence*” por parte das empresas já teria o condão de, em tese, continuar fomentando o crescimento econômico em um Estado, por meio da geração de empregos e movimentação comercial, ao mesmo tempo que, internamente, asseguraria o respeito os direitos trabalhistas, as normas ambientais e os direitos humanos, de forma ampla, tal como previsto na meta número 67 dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

5. CONCLUSÕES

Verificou-se uma recente preocupação internacional em buscar métodos eficazes para a implementação do chamado *desenvolvimento sustentável*. A ideia de sustentabilidade, contudo, vai além da compatibilização entre interesses econômicos e meio ambiente, abarcando, em última análise, a satisfação das necessidades humanas presentes e futuras, aliando desenvolvimento econômico com a questão socioambiental.

As Nações Unidas não ficaram alheias a essa realidade, de modo que, com o passar dos anos, despontaram iniciativas a fim de tratar do tema de desenvolvimento sustentável, empresas e direitos humanos. Nesse sentido, a Assembleia Geral da ONU lançou no ano de 2015 a “Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável”, com a finalidade de renovar o compromisso global com o desenvolvimento sustentável. Dentre os objetivos e metas propostos pelas Nações Unidas, verificou-se a necessidade de as empresas respeitarem os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos definidos pelo professor Ruggie, em 2011. Estes, por sua vez, preveem a realização, no âmbito empresarial, de um processo peculiar de “auditoria”, denominado “*due diligence*” (devida diligência) que tem por objetivo identificar, prevenir, mitigar os possíveis impactos sobre os direitos humanos, incluindo o meio ambiente.

Se reconhecido que as empresas, além de serem a força motriz do sistema econômico, têm estratégias de negócios que impactam diretamente o ambiente social e ambiental onde opera, é também por meio delas que se poderá alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável. Assim, um dos aspectos mais transformadores da “*due diligence*” é justamente o reconhecimento de que a responsabilidade de uma empresa quanto à salvaguarda dos direitos humanos não se limita apenas ao que acontece em suas próprias dependências, mas também se estende a todos aos impactos sociais e ambientais conectados aos seus produtos e serviços através de suas redes de relações comerciais e cadeias produtivas.²⁸ A implementação da “*due diligence*”, tal como proposto pelos

28 SETTI; SILVA; MUNIZ, 2017, p. 316.

PO's, contribui para o fomento do crescimento econômico mediante a geração de empregos e movimentação comercial, ao mesmo tempo que, internamente, executa medidas contínuas para proteção dos direitos humanos, sendo método eficaz para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável e, de forma, mais específica, do ODS 8.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, p. 35-70, n.4. jan/jul. 2003.

ARAGÃO, Daniel Mauricio C. de. *Responsabilidade como legitimação: capital transacional e governança global na organização das Nações Unidas*. 2010. 191 fl. Tese (Pós graduação em relações internacionais) - Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=17468@1>. Acesso em: 10 set. 2019.

CANTÚ RIVERA, Humberto. Debida diligencia em derechos humanos: Breves reflexiones. In: *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. Instituto Interamericano de derechos humanos. San José, C.R. : IIDH, 2017, p. 423-440.

DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso*. Novos Estudos-CEBRAP, n. 77, p. 73-89, 2007.

FEENEY, Patricia. A luta por responsabilidade das empresas no âmbito das nações unidas e o futuro da agenda de advocacy. *Rev. int. direitos human*. São Paulo, v. 6, n. 11, p. 174-191, Dez; 2009, p. 178. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000200009>. Acesso em: 11 set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS, 2012. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____, 2015. Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

PACTO GLOBAL, Rede Brasil. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 set. 2019.

RAMASASTRY, Anita. Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability (2015). *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, pp. 237-59 (2015); University of Washington School of Law Research Paper No. 2015-39. Disponível em: <https://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2705675>. Acesso em: 10 set. 2019.

RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* – as corporações multinacionais e os Direitos Humanos. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

SETTI, Bruna Migliaccio; SILVA, Marcos Claro da; MUNIZ, Tânia Lobo. A contribuição do Marco Ruggie aos objetivos do desenvolvimento sustentável. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 21, n. 3, p.287-322, nov. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n3p287. ISSN: 2178-8189.

SHUTTER, Oliver de; RAMASASTRY, Anita; et al. *Human Rights Due Diligence: The role of States*. December 2012. Disponível em: <<https://www.static1.squarespace.com/static/583f3fca725e25fcd45aa446/t/58671817d2b857fd0d141820/1483151386977/Human-Rights-Due-Diligence-The-Role-of-States.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (org.). *Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: RCS Editora, 2007.

UNITED NATIONS, 1987. Report of the World Commission on Environment and Development. Rel. 42/187. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

_____, 2007b. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. Geneva. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____, 2011. Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.



A TECNOLOGIA ALIADA AO DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL: O INVESTIMENTO ÍNFIMO E O ENCORAJAMENTO QUIMÉRICO DA NAÇÃO BRASILEIRA QUE RETARDA AVANÇOS

Daniella Maria Pinheiro¹

Roberta Sacramento Espíndula²

Antonio Sérgio Neves de Azevedo³

1 Doutoranda em Direito pela (PUCPR). Professora Universitária, com ênfase em Direito Constitucional/Direitos Humanos, e Processo Civil. Membro do NEADI - Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogada. Doutoranda Bolsista pela temática em Direitos Humanos da PUCPR.

2 Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER.

3 Mestrando em Engenharia - Máster en Gestión Integrada: Prevención, Medio Ambiente y Calidad pela Universidad Europea del Atlántico (UNEATLANTICO/ESPANHA). Especialista em Direito Penal e Criminologia (ICPC).

1. INTRODUÇÃO

O investimento em tecnologias vai muito além de garantir a modernização de um país. Nesse sentido, acompanhar o desenvolvimento tecnológico tornou-se uma ferramenta essencial para a garantia de um mundo melhor e, sob os mais diversos aspectos, tais como: a saúde, o fomento a igualdade, o acesso à educação, o avanço tecnológico e científico, etc., ou seja, um país desenvolvido deve, necessariamente, pensar em construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

No entanto, observa-se a olho nu que o Brasil vem desacelerando seus investimentos em ciência e tecnologia, o que claramente não corrobora com o seu desenvolvimento econômico e social, e, por consequência, vem minorando a construção de infraestruturas com maior eficiência e confiabilidade, acarretando prejuízos incalculáveis no estímulo a inovação, e colocando em xeque a industrialização inclusiva e sustentável.

É certo que a tecnologia veio para somar com o advento da globalização dos tempos atuais, pois um país que não investe maciçamente em ciência e tecnologia fica para trás em termos de inovação, modernização e desenvolvimento inclusivo e sustentável. Detalhe: as recentes pesquisas que serão abordadas no transcorrer desse artigo apontam que o Brasil não vem dando a devida atenção para este tema.

Destarte, garantir a igualdade de acesso do cidadão às diferentes tecnologias, ou ainda, criar ferramentas para que isso aconteça é primordial para o surgimento das inovações. Do mesmo modo, investir em infraestrutura resiliente não é uma opção, é uma necessidade fundamental para a consolidação de um crescimento e desenvolvimento econômico e social de um país.

Dito isso, em que pese ao desaceleramento dos investimentos em ciência e tecnologia, questiona-se quais as medidas que o Brasil vem tomando para asseverar a Inovação?

2. DA IMPORTÂNCIA DO APOIO GOVERNAMENTAL

O que se observa por aqui? O Brasil é o 22^o maior exportador do mundo e ocupa o 37^o lugar na economia mais complexa, segundo o Índice de Complexidade Econômico (ICE).⁴ É um país inegavelmente rico, que possui vastos depósi-

4 OEC, Brasil (BRA) Exportação, Importação, e Parceiro Comercial. Brasil. Disponível em: <<https://www.oec.world/pt/profile/country/bra/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

tos de matérias-primas essenciais para o crescimento econômico de uma nação (petróleo, ferro, manganês, bauxita, nióbio, ouro, silício, prata e etc.), mas que ainda se encontra em desenvolvimento, e que luta de forma constante pela busca de incentivos para a ciência e tecnologia.⁵

O Brasil tem como hábito inspirar-se em outras nações, tais como a China e os Estados Unidos – potências tecnológicas que investem sabiamente e maciçamente em ciência e tecnologia e colhem como resultado a inovação. O governo chinês, por exemplo, compreende a importância de tais investimentos, à exemplo do que foi observado no comentário de Amauri Segalla ao afirmar que: “Investir em inovação é uma política de Estado com metas e objetivos defendidos pelo próprio governo”.⁶

Dito isso, para que os avanços nos setores de tecnologia ocorram e possam produzir frutos, outros importantes investimentos estratégicos necessitam ser realizados, como na área de educação.

Nesse sentido, a China está colhendo hoje o que se programou ao longo do tempo, diferentemente do Brasil, pois segundo matéria da BBC NEWS Brasil⁷ de 2009, o país obteve a inovação e liderança de acordo com as recomendações da UNESCO/ONU nesse quesito:

Os estudantes da China de hoje têm uma formação muito mais aberta do que a que seus pais receberam. A maioria começa a estudar inglês desde cedo, e é cada vez maior o número de estudantes chineses participando de programas de intercâmbio no exterior. A tecnologia também ajuda nessa tendência. A China tem hoje o maior número de internautas do mundo e, apesar dos controles da censura, a rede permite aos estudantes estar em contato com o que acontece no resto do mundo. (...)

-
- 5 Academia Brasileira de Ciências. Para o país voltar a crescer é Preciso Investimento em Ciência e Tecnologia, diz Senador. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/07/18/para-o-pais-voltar-a-crescer-e-preciso-investimento-em-ciencia-e-tecnologia-diz-senador/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
 - 6 SEGALLA, Amauri - Saiba como a China virou o país da inovação tecnológica – O Estado de Minas – Economia. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/09/internas_economia,979042/como-a-china-virou-o-pais-da-inovacao-tecnologica.shtml>. Acesso em: 12 mar. 2020.
 - 7 WASSERMANN, Rogerio- BBC NEWS Brasil - China moderniza educação para garantir liderança econômica. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/04/090402_china_modernizacao>. Acesso em: 12 mar. 2020.

Os gastos do governo com a educação também vêm crescendo de maneira acelerada, num ritmo superior ao crescimento do PIB na última década.

Nesse mesmo sentido, observa-se, em estudo divulgado pela mídia local daquele país,⁸ a preocupação do governo chinês em sempre manter a liderança mundial nesses setores. É o que se observa em matéria recente, anunciada em 2019:

As conquistas da China em inovação tecnológica têm atraído cada vez mais atenção da mídia americana e do mundo da alta tecnologia e conquistaram afirmações de renomados especialistas em tecnologia dos EUA.

A China de alta tecnologia está inventando a próxima novidade em tecnologias de ponta: inteligência artificial, biotecnologia, energia verde, robótica e comunicações móveis super-rápidas e altamente funcionais, de acordo com um relatório recente publicado pela Forbes.

Logo, constata-se que os resultados obtidos atualmente pela China em termos de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) estão diretamente relacionados aos investimentos volumosos destinados à educação daquele país.

Segundo Eduardo Lima, Diretor Empreendedor do Grupo Avantia,⁹ atualmente, cerca de 90% dos computadores, 75% dos celulares e 80% dos painéis solares do mundo são produzidos na China, sendo que tais resultados alcançados pelas indústrias chinesas estão diretamente relacionados aos grandes investimentos direcionados em ciência e tecnologia, e resultam numa contínua inovação tecnológica e crescimento econômico. Outro dado importante consta da pesquisa realizada pela Market Watch,¹⁰ em que China e Estados Unidos da América (EUA) aparecem na lista das maiores empresas de tecnologia do mundo.

8 Xinhua Português. Conquistas da China em inovação tecnológica chamam atenção do mundo tecnológico dos EUA. Disponível em: <http://portuguese.xinhuanet.com/2019-09/21/c_138407835.htm>. Acesso em: 08 abr. 2020.

9 Empresa brasileira atuante na área de soluções integradas em tecnologia e engenharia.

10 O Market Watch é um site de informações financeiras americano que fornece notícias, análises e dados do mercado de ações.



No mundo desenvolvido, universidades e outras instituições de pesquisa são financiadas majoritariamente com recursos públicos – isso vale até mesmo para as universidades que cobram mensalidades. No caso dos Estados Unidos, 60% do dinheiro para a pesquisa vêm dessa fonte.

Logo, o apoio governamental é de fundamental importância para que o desenvolvimento econômico e social de um país possa ser concretizado, destacadamente, com infraestrutura resiliente e industrialização inclusiva e sustentável, promovendo-se uma ampla atuação nesses campos a partir de investimentos na área educacional, o que não se torna uma realidade presente nos países emergentes, notadamente, o Brasil.

Nesta seara, é importante salientar que o avanço em tecnologia e modernização garante ao país não apenas crescimento econômico, mas também contribui no processo de inclusão social, quando propicia uma melhoria da qualidade de vida e possibilita o caminho de uma sociedade sustentável. Assim, resta nítido não se tratar apenas de uma questão econômica, mas também social.

3. BRASIL, A ATUAL REALIDADE

Diante do contexto acima mencionado relativo às grandes potências tecnológicas (China e EUA), passa-se a observar o Brasil. Este vem investindo pouco em ciência, tecnologia e educação. Isso fica claro quando surgem pesquisas, tais como as apresentadas pelo Portal da Indústria,¹² realizadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que demonstram que o Brasil investe 25 vezes menos que os EUA:

O investimento total dos Estados Unidos em pesquisa e desenvolvimento de inovação foi 25 vezes maior que o brasileiro em 2017, somando US\$ 533 bilhões. Segundo o último dado disponível, o empenho do Brasil foi de US\$ 21 bilhões, ou 13 vezes menor que o chinês, nove vezes menor que os investimentos do Japão e um quinto dos esforços alemães em inovação no ano passado. Os dados, apresentados durante os Diálogos da Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), coordenada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), reforçam o tamanho do desafio nacional diante das maiores economias do mundo.

12 SAKKIS, Ariadne. Brasil precisa ampliar incentivo à inovação. Disponível em: <<https://www.noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-precisa-ampliar-incentivo-a-inovacao>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

Logo, é notório que o Brasil está traçando rumos diferentes das grandes potências que mais investem em ciência, tecnologia e educação.

Do mesmo modo, outro importante estudo realizado pelo Departamento de Economia, Competitividade e Tecnologia da FIESP¹³ (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) é categórico ao afirmar o grande recuo da indústria brasileira nos últimos anos:

A participação da indústria de transformação mundial no PIB global passou de 15,1% para 16,4% de 2009 a 2017. No mesmo período, no Brasil, o setor viu sua fatia na economia encolher de 15,3% para 12,2%. Esse percentual caiu para 11,3% no fim de 2018 e voltou aos níveis da década de 1950. O setor de serviços avançou 0,3% no 2º trimestre, de acordo com o IBGE o agronegócio recuou 0,4% no período, o consumo do governo teve recuo de 1%. No setor externo, enquanto as importações cresceram 1%, as exportações recuaram 1,6%. Nos anos 1980, chegou a mais de 20%. Hoje, está abaixo do verificado em países como Argentina (12,2%), México (17,5%) e Coreia do Sul (27,6%).

Nesse sentido, José Ricardo Coelho^{14 15} afirma que, enquanto o mundo passa por uma nova revolução industrial, é notório o processo de desindustrialização no Brasil, à exemplo dos países emergentes que lutam para atrair investimentos de alta tecnologia ao país.

Constata-se, portanto, que enquanto países aprimoram suas inovações e tecnologias de ponta, o Brasil anda na contramão, voltando aos patamares do século passado, retardando no seu avanço científico e tecnológico, com prejuízos incalculáveis em termos de inovação, e refletindo diretamente na economia do país, prejudicando a geração de empregos e acarretando inúmeros outros problemas econômicos, sociais, políticos, etc.

13 CUCOLO, Eduardo. Indústria de alta tecnologia encolhe no Brasil, enquanto setor vive nova revolução no mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/industria-de-alta-tecnologia-encolhe-no-brasil-enquanto-setor-vive-nova-revolucao-no-mundo.shtml>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

14 Idem.

15 José Ricardo Roriz Coelho é vice-presidente da Fiesp e presidente da Abiplast (Associação Brasileira da Indústria do Plástico).

4. DO RETARDO À BUSCA POR SOLUÇÃO

Da constatação de dados tão alarmantes, surge a preocupação e a necessidade de encontrar saídas. Foi assim, por exemplo, com o advento da Lei de Incentivos para o Setor de Tecnologia da Informação (Lei 13.969/2019),¹⁶ em que o Brasil busca promover incentivos fiscais para promover o crescimento nos investimentos em pesquisa, atendendo, desta forma, à determinação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo reportado pela Agência do Senado,¹⁷ a referida Lei funciona da seguinte forma:

A cada trimestre, a empresa interessada deve apresentar ao Ministério da Ciência e Tecnologia uma declaração com dados sobre os investimentos feitos em pesquisa, o valor do crédito apurado com a memória de cálculo e o seu faturamento bruto.

A declaração somente poderá ser apresentada depois de feitos todos os investimentos. Em seguida, o ministério verificará questões como débitos de investimento pendentes, créditos dentro dos limites permitidos e dados solicitados.

O ministério terá 30 dias para dar seu parecer. Se não o fizer nesse prazo, a empresa poderá usar o crédito automaticamente. O prazo máximo para compensar tributos federais com esses créditos será de cinco anos, devendo ser enviada outra declaração à Receita Federal.

Na supracitada Lei, em seu art. 2º, traz em sua redação a seguinte afirmação:

As pessoas jurídicas fabricantes de bens de tecnologias da informação e comunicação que investirem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, que cumprirem o processo produtivo básico e que estiverem habilitadas nos termos da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, farão jus, até 31 de dezembro de 2029, ao crédito financeiro referido no art. 4º da referida Lei.

16 BRASIL. Lei 13.969 de 26 de dezembro de 2019: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13969.htm>. Acesso Março 2020.

17 Agência do Senado. Sancionada lei que estabelece novos incentivos para setor de tecnologia da informação. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/30/sancionada-lei-que-estabelece-novos-incentivos-para-setor-de-tecnologia-da-informacao>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

Nesse sentido, constata-se que a Lei acima mencionada visa garantir créditos fiscais às empresas que comprovarem investimentos feitos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, fomentando, assim, o crescimento na área de tecnologia da informação e comunicação. Detalhe: o objetivo é disponibilizar até 2029 incentivos na forma de crédito financeiro para alcançar esses resultados.

Embora tais medidas fortaleçam o setor industrial, é certo que tais esforços até então apresentados não são suficientes para garantir avanço em ciência, tecnologia e inovação, estando muito aquém do que deveria ser o ideal. É o que evidencia a IPEA:¹⁸

Nas duas últimas décadas, o Brasil intensificou esforços para consolidação do Sistema Nacional de Inovação (SNI), a fim de ampliar o apoio a atividades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Entretanto, o país ainda possui um longo caminho a trilhar para garantir uma melhor posição no ranking de países inovadores. De 127 países, o Brasil se encontra na 69ª posição, de acordo com o Índice Global de Inovação.

Convém também salientar, que outro ponto de fundamental importância para inovação no País reflete-se na observância de ações voltadas à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – sendo 17 ODS – da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como finalidade reduzir sensivelmente os índices de pobreza, proteger o planeta e assegurar o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a Agenda 2030 da ONU¹⁹ para o Desenvolvimento Sustentável traz em seu preâmbulo, como maior objetivo:

Um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Destarte, conforme os dados levantados e apresentados nesse artigo,

18 IPEA. Apesar dos progressos na inovação, Brasil precisa de esforços para aumentar a competitividade. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31493&catid=29&Itemid=8>. Acesso em: 12 mar. 2020.

19 ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: mar. 2020.

o Brasil, ainda está muito aquém de cumprir as metas constantes do ODS 9, o qual reporta as diretrizes do setor da Indústria, Inovação e Infraestrutura, tendo como meta construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e, por fim, fomentar a inovação.

5. CONCLUSÃO

Em um mundo globalizado, garantir a igualdade de acesso às tecnologias ou criar ferramentas para este acesso é primordial, bem como investir em infraestrutura se torna fundamental para gerar crescimento e desenvolvimento econômico, social e sustentável, sendo que todas essas premissas devem estar intimamente relacionadas ao investimento na área de educação e pesquisa.

Nesse sentido, constatou-se que enquanto países – destacadamente China e EUA – investem maciçamente em ciência, tecnologia e educação, e colhem como resultado a inovação, o Brasil anda na contramão, retrocedendo nesses quesitos considerados essenciais ao avanço científico e tecnológico, e com prejuízos incalculáveis em sua ordem econômica.

Ademais, todos os dados analisados são categóricos ao revelar o retardo tecnológico do Brasil frente ao cenário das grandes potências em nível mundial, o que tende a afetar diretamente a economia e o progresso sustentável do país, prejudicando, sobremaneira, a reabilitação de indústrias e empresas em diversos setores, de forma inclusiva e sustentável, a geração de empregos, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos, bem como o acesso a tecnologias de informação e comunicação de forma universal, dentre outros objetivos especificados no ODS 9 da Agenda 2030 da ONU.

Portanto, urge a necessidade de o Brasil canalizar maiores investimentos nesses setores, priorizando a construção de infraestruturas resilientes, a industrialização inclusiva, e o desenvolvimento econômico voltado ao bem-estar social e humano, de modo a alcançar a inovação pelo emprego e avanço da ciência e tecnologia.

6. REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. Para o país voltar a crescer é Preciso Investimento em Ciência e Tecnologia, diz Senador. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/07/18/para-o-pais-voltar-a-crescer-e-preciso-investimento-em-ciencia-e-tecnologia-diz-senador/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

AGÊNCIA DO SENADO – Sancionada lei que estabelece novos incentivos para setor de tecnologia da informação. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/30/sancionada-lei-que-estabelece-novos-incentivos-para-setor-de-tecnologia-da-informacao>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. Lei 13.969 de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13969.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CAIRES, Luiza. Nos países desenvolvidos, o dinheiro que financia a ciência na universidade é o público. Disponível em: <<https://www.jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

CUCOLO, Eduardo. Industria de alta tecnologia encolhe no Brasil, enquanto setor vive nova revolução no mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/09/industria-de-alta-tecnologia-encolhe-no-brasil-enquanto-setor-vive-nova-revolucao-no-mundo.shtml>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

IPEA - Apesar dos progressos na inovação, Brasil precisa de esforços para aumentar a competitividade. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31493&catid=29&Itemid=8>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LIMA, Eduardo Ferreira. Da imitação à inovação: o que o empreendedor aprende na China. Disponível em: <https://www.endeavor.org.br/inovacao/da-imitacao-a-inovacao-o-que-o-empresendedor-aprende-nachina/?gclid=EAIaIQobChMI1Z3h2v6Q6AIVCj5gCh27hwj2EAAYASAAEgJfO_D_BwE>. Acesso em: 12 mar. 2020.

OEC BRASIL (BRA) Exportação, Importação, e Parceiro Comercial. Brasil. Disponível em: <<https://www.oec.world/pt/profile/country/bra/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. Sistema ONU discute apoio ao desenvolvimento do Brasil a partir das prioridades do país. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/sistema-onu-discute-apoio-ao-desenvolvimento-do-brasil-a-partir-das-prioridades-do-pais/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

SEGALLA, Amauri. Saiba como a China virou o país da inovação tecnológica – O Estado de Minas – Economia. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/08/09/internas_economia,979042/como-a-china-virou-o-pais-da-inovacao-tecnologica.shtml>. Acesso em: 12 mar. 2020.

SAKKIS, Ariadne. Brasil precisa ampliar incentivo à inovação. Disponível em: <<https://www.noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-precisa-ampliar-incentivo-a-inovacao/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

XINHUA PORTUGUÊS. Conquistas da China em inovação tecnológica chamam atenção do mundo tecnológico dos EUA. Disponível em: <http://portuguese.xinhuanet.com/2019-09/21/c_138407835.htm>. Acesso em: 08 mar. 2020.

WASSERMANN, Rogerio - BBC NEWS Brasil. China moderniza educação para garantir liderança econômica. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/04/090402_china_modernizacao>. Acesso em: 12 mar. 2020.



A INEFICÁCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Amanda Caroline Goularte Vieira ¹

1. INTRODUÇÃO

Dentre os dezessete objetivos estabelecidos pelo Pacto Global, constata-se a relevância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10, o qual tem por objeto a redução das desigualdades. Isso porque o Brasil é um país que, desde sua colonização, sofre com os infortúnios das desigualdades estabelecidas entre classes sociais, regiões, raças, crenças, culturas, e assim por diante.

As origens dessa acentuada desigualdade vêm desde os tempos da exploração colonial realizada por Portugal, atravessando os séculos e persistindo especialmente em virtude da má gestão das verbas públicas. Também é possível apontar como responsáveis por tal fenômeno as condições geográficas do país – vasta extensão territorial e ampla diversidade de relevo e clima –, que dificultam o desenvolvimento nivelado em todo o território nacional.

1 Pós-graduanda em Direito e Processo Tributário pela Academia Brasileira de Direito Constitucional - ABDConst; Trainee no Escritório Gaia, Silva, Gaede & Associados – Sociedade de Advogados na cidade de Curitiba/PR.

Um dos reflexos desse fato é a preocupante desigualdade regional observada no País. Diante desse cenário, surge a figura do Governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal, que, na precária tentativa de reduzir aludida desigualdade, confere ao setor privado incentivos fiscais no intuito de motivá-los a movimentar os mercados locais, fazendo com que a riqueza circule, gerando empregos, etc.

Sob a iminência de uma Reforma Tributária que pretende extinguir os incentivos fiscais,² o presente artigo tem como finalidade apresentar o ODS 10 e analisar a ineficiência dos benefícios fiscais para a redução das desigualdades regionais no Brasil, com base em dados estatísticos e opiniões de estudiosos do Direito que escreveram sobre o tema, a fim de demonstrar que as consequências da extinção dos mencionados incentivos tendem a ser positivas, consoante se defenderá adiante.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PACTO GLOBAL E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

O Pacto Global foi idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000 e consiste na convocação de empresas que integram o setor privado a voltarem suas atividades, estratégias e operações ao desenvolvimento de ações que contribuam para o enfrentamento de adversidades que afligem a sociedade.³

As diretrizes do Pacto se baseiam em dez princípios universais, os quais têm como fundamento a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.⁴

Não se trata de imposição, mas de iniciativa de adesão voluntária

-
- 2 Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019, que pretende unificar IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins, criando um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o qual “não será objeto de concessão concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação das alíquotas nominais”, conforme redação dada do ao art. 152-A, IV, a ser incluído na Constituição Federal pela PEC em comento.
 - 3 PACTO GLOBAL - REDE BRASIL. A iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 ago. 2019.
 - 4 Id. 10 princípios. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

assumida por empresas espalhadas ao redor de todo o globo, sendo atualmente, segundo dados disponibilizados no site oficial do Pacto Global Rede Brasil,⁵ o maior movimento de sustentabilidade corporativa do mundo, contando com mais de 13 mil membros em quase 80 redes locais, que abrangem 160 países.

Os integrantes do Pacto estão comprometidos a contribuir para a realização da agenda global de sustentabilidade, a chamada Agenda 2030, aprovada no ano de 2015 pelos 193 países-membros da ONU, tratando-se de um plano de ação com duração de 15 anos (2015 a 2030), pautando-se em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).⁶

Os objetivos da Agenda 2030 são:

Objetivo 1. Erradicação da pobreza; Objetivo 2. Fome zero e agricultura sustentável; Objetivo 3. Saúde e bem-estar; Objetivo 4. Educação de qualidade; Objetivo 5. Igualdade de gênero; Objetivo 6. Água potável e saneamento; Objetivo 7. Energia acessível e limpa; Objetivo 8. Trabalho decente e crescimento econômico; Objetivo 9. Indústria, inovação e infraestrutura; Objetivo 10. Redução das desigualdades; Objetivo 11. Cidades e comunidades sustentáveis; Objetivo 12. Consumo e produção sustentáveis; Objetivo 13. Ação contra a mudança global do clima; Objetivo 14. Vida na água; Objetivo 15. Vida terrestre; Objetivo 16. Paz, justiça e instituições eficazes; Objetivo 17. Parcerias e meios de implementação.⁷

Com os objetivos acima elencados, pretendem as partes pactuantes proporcionar a efetividade dos Direitos Humanos através do desenvolvimento sustentável tanto na dimensão ambiental, quanto na social e econômica. Os ODS apontam caminhos a serem seguidos para o progresso das Nações, tendo como parâmetro de êxito fatores além da riqueza econômica dos países.

Em tempos de globalização acelerada, onde a troca cultural entre os países ocorre de maneira intensa e as informações circulam de maneira sincrônica à ocorrência dos eventos, destaca-se a relevância dessa iniciativa que se vale desse dinamismo internacional em prol de toda a humanidade, nos quatro cantos do mundo, pretendendo um desenvolvimento absoluto, conciliando economia, sociedade, meio ambiente e direitos humanos.

5 PACTO GLOBAL - REDE BRASIL. A iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

6 Idem.

7 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Agenda 2030. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

3. ODS 10 - REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Para o alcance dos objetivos propostos, foram estabelecidas metas para cada um dos dezessete, e no caso do ODS 10, as metas para redução da desigualdade dentro dos países consistem em: elevar a renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional; promover a inclusão social, econômica e política, eliminando qualquer espécie de discriminação; garantir a igualdade de oportunidades e redução das desigualdades de resultados; e adotar políticas fiscais, salariais e de proteção social.⁸

Para promoção da redução das desigualdades entre os países, foram estabelecidas como metas: melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecimento da implementação dessas regulamentações; assegurar representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas.

Também foram definidas como metas a facilitação da migração e da mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas; implementação do princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento; incentivos à assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior; e a redução para menos de 3% dos custos de transação de remessas dos migrantes e eliminação dos corredores de remessas com custos superiores a 5%.

Observa-se que o ODS 10 se apresenta de maneira diferenciada dos demais objetivos, posto que exige a ação responsável direta dos governos, enquanto alguns dos outros objetivos exigem também a participação ativa dos cidadãos. Dessa forma, ressalta-se a essencialidade das políticas públicas e ações governamentais para a efetivação da redução das desigualdades, pois somente assim é possível implementar mecanismos hábeis à consecução desta finalidade.

Constata-se em outra ponta a importância do setor privado no sentido de fiscalizar as ações governamentais, participar de iniciativas com esse intento, realizar estudos e, também, promover atividades que visem o combate à desigualdade.

8 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 10 - Redução das Desigualdades. Disponível em: <<https://www.odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=10>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Revela-se impreterível o empenho na busca da Redução das Desigualdades, por se tratar de um dos maiores problemas enfrentados pela maioria das Nações, sobretudo pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

É de conhecimento geral o fato do Brasil se encontrar entre os países mais desiguais do mundo em diferentes rankings e estudos, como é o caso de um estudo publicado pela Oxfam em 2018,⁹ o qual apontou o Brasil como ocupante do 39º lugar geral no ranking global de comprometimento com a redução do índice de desigualdade, que mede o esforço despendido pelos governos para lidar com a lacuna entre os ricos e pobres.

Segundo a Oxfam Brasil,¹⁰ esse ranking, desenvolvido em parceria com o grupo *Development Finance International*, avaliou mais de 150 países, considerando as ações e políticas implementadas referentes à gastos sociais, tributação e direitos trabalhistas, áreas de maior influência na redução das desigualdades, tendo o Brasil ocupado o 38º lugar em gasto social, 64º em tributação e 49º em trabalho.

Destaca-se que esse estudo não levou em consideração os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual estabeleceu o teto de gastos públicos, nem a reforma trabalhista realizada em 2017, eventos que colocaram os cidadãos em situação de maior vulnerabilidade econômica-social daquela em que já se encontravam.

Neste contexto, o presente artigo se concentra na análise das Desigualdades Regionais, comentando-se acerca da ineficiência dos Incentivos Fiscais, por se tratar de assunto recorrentemente discutido nos tempos atuais, em virtude das propostas de reforma tributária que pretendem acabar com todo e qualquer tipo de benefício fiscal.

9 OXFAM. The Commitment to Reducing Inequality Index 2018. Disponível em: <<http://www.inequalityindex.org/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

10 OXFAM BRASIL. Brasil está em 39º lugar em novo índice de desigualdades da Oxfam. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/brasil-esta-em-39o-lugar-em-novo-indice-de-desigualdades-da-oxfam>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

4. BREVES COMENTÁRIOS ACERCA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

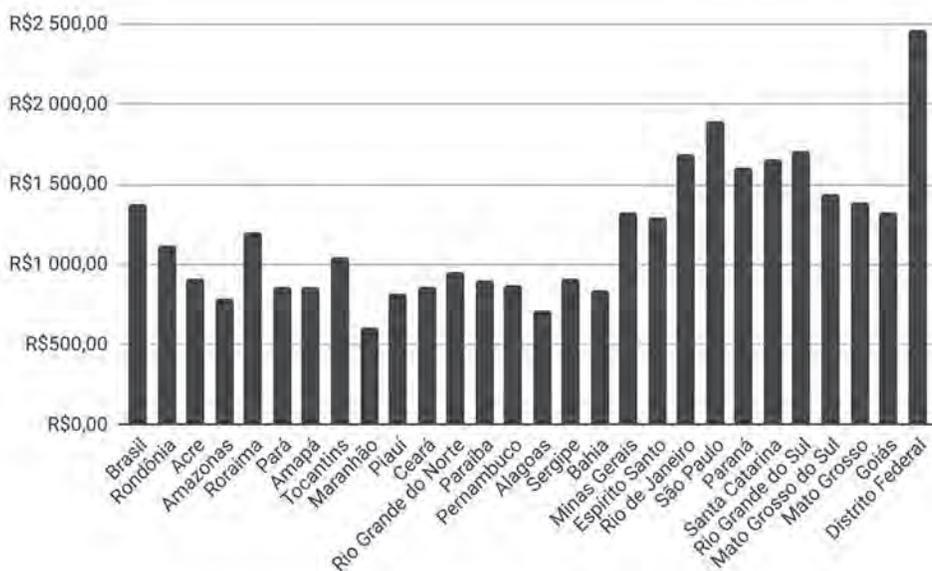
O Brasil é um país de extensão territorial em proporção continental, cuja área ultrapassa 8,5 milhões de km², conforme dados divulgados em 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹¹ sendo o 5º maior país do mundo em extensão territorial, ficando atrás apenas da Rússia, Canadá, China e Estados Unidos.¹²

Tamanha imensidão territorial afeta diretamente o aumento da desigualdade, vez que obstaculiza uma boa administração por parte do Poder Público – somada, obviamente, a outros fatores –, dificulta uma eficaz distribuição de riquezas, provoca a concentração de determinados setores em pontos logisticamente estratégicos, dentre tantos outros aspectos.

Destarte, não só em decorrência do vasto território, o Brasil possui gritantes Desigualdades Regionais, ocasionadas seja por questões naturais – clima, vegetação, relevo, etc. – ou por aspectos socioeconômicos, como a concentração populacional em áreas com maior desenvolvimento.

Confirma-se a veracidade da afirmação acima realizada observando os dados levantados pelo IBGE relativos ao rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* no ano de 2018,¹³ conforme gráfico a seguir:

-
- 11 AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. IBGE apresenta nova área territorial brasileira: 8.515.767,049 km². Disponível em: <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14318-asi-ibge-apresenta-nova-area-territorial-brasileira-8515767049-km>>. Acesso em: 14 ago. 2019.
 - 12 IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Concla - Comissão Nacional de Classificação. Disponível em: <<https://www.cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/94-7a12/7a12-vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/1461-o-brasil-no-mundo.html>>. Acesso em: 14 ago. 2019.
 - 13 AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2018. Disponível em: <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23852-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2018>>. Acesso em: 14 ago. 2019.



Fonte: IBGE.

Com base nessas informações, vislumbra-se que a média de renda *per capita* mais elevada se concentra no Distrito Federal, justamente na menor unidade federativa do país. Na segunda posição, ainda que bastante distante, está o estado de São Paulo, a unidade da federação mais desenvolvida economicamente. Logo atrás vêm os estados da região sul, sudeste e centro-oeste.

Quanto mais ao norte e nordeste o estado se localiza, menor é a média da renda da população, sendo a menor média observada no estado do Maranhão, situado no nordeste brasileiro.

Essa expressiva discrepância na distribuição de renda se demonstra intrinsecamente relacionada com a localização geográfica dos estados, o que nos alerta sobre a necessidade de implantação de políticas públicas *in lato sensu*, abrangendo políticas econômicas, sociais, fiscais, entre outras, para combater esse fenômeno.

A redução das desigualdades regionais se reveste de tamanha relevância, sendo inclusive prevista na Constituição Federal como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil,¹⁴ princípio da ordem

14 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

econômica,¹⁵ função dos orçamentos¹⁶ e critério de discriminação válido para se quebrar a uniformidade geográfica dos tributos federais.¹⁷

Diante desta autorização constitucional, os Governos concedem benefícios fiscais ao setor privado dos mais diversos segmentos, a fim de impulsionar suas economias regionais, promover a geração de empregos e a circulação de riqueza, o que, *a priori*, poderia reduzir as desigualdades regionais.

Todavia, esses benefícios fiscais merecem uma análise mais atenciosa, pois se tratam de relevantes renúncias de receitas por parte do Poder Público, com a justificativa de promoção da redução das desigualdades sociais e que, muitas vezes, não alcançam resultado algum. Deste modo, impede verificar se essas medidas apresentam resultados satisfatórios, conforme se verifica nos tópicos seguintes.

5. INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E GUERRA FISCAL

Os Incentivos Fiscais consistem no conjunto de normas jurídicas com caráter promocional, servindo como instrumento de intervenção no domínio econômico com objetivo de promover o bem-estar social e a redução das desigualdades regionais, podendo assumir a categoria jurídica da isenção ou de qualquer outra forma de exclusão de crédito tributário.¹⁸

15 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: VII - redução das desigualdades regionais e sociais.

16 Art. 161. Cabe à lei complementar: II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

17 Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.

18 BRITO, Edvaldo. *Direito tributário e constituição*: estudos e pareceres / Edvaldo Brito – 1ª ed. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 687.

Estão previstos na Constituição Federal no art. 43, §2º, III, de acordo com o qual os incentivos regionais podem se dar na forma de isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos devidos por pessoas físicas ou jurídicas.¹⁹

O instituto da isenção está estabelecido no art. 175, I do Código Tributário Nacional (CTN) como hipótese de exclusão do crédito tributário. Embora haja certa discussão na doutrina acerca da natureza jurídica das isenções, o entendimento majoritário é o de que se trata de dispensa do pagamento de tributo que, em um primeiro momento, é devido. Isto é, a obrigação tributária existe, todavia, seu pagamento é dispensado pelo ente tributante.

Uma vez que seja devido o tributo, para concessão da isenção, faz-se necessária a expedição de lei específica que defina suas condições, requisitos e abrangência consoante arts. 150, §6º da CF e 176 do CTN.

Já o diferimento temporário, por sua vez, refere-se ao adiamento do tributo devido por tempo previamente estabelecido, enquanto a redução implica na minoração do valor do tributo, podendo, deste modo, ser considerado como uma isenção parcial, na qual o perdão recai somente em parte da dívida tributária.

Isto posto, pode-se sintetizar a ideia dos incentivos fiscais como sendo mecanismos utilizados pelo poder público de perdão – total ou parcial – de créditos tributários, autorizados pela Constituição Federal, com o propósito de estimular economias regionais ou setores econômicos a fim de, teoricamente, propiciar a redução das desigualdades regionais existentes no país.

Deve-se ter em mente que a arrecadação dos tributos se reveste de facultatividade inerente à atividade do Poder Executivo na seara tributária, de modo que os Governos podem, observando a conveniência e os clamores de interesse público, arrecadar ou não tributos ou, ainda, reduzir o seu pagamento,²⁰ devendo sempre, no entanto, observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000).

Neste mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que “a concessão de isenção em matéria tributária traduz ato

19 Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

20 GRUPENMACHER, Betina Treiger ; GONCALVES, R. ; MARTINS, A. ; ANTUNES, C. A. L. M. ; Albin, Tiuu. Responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra Fiscal. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, v. 2, p. 169-187, 2011.

discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, destina-se – a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal – a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade”.²¹

Não obstante, o que se constata no Brasil é a utilização desses instrumentos sem a observância de uma política de desenvolvimento regional efetiva, o que acaba por ocasionar as polêmicas Guerras Fiscais, especialmente entre os estados, em relação ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e municípios, no que tange ao recolhimento do Imposto Sobre Serviços – ISS.

O termo “Guerra Fiscal” expressa a concorrência tributária estabelecida entre os entes tributantes, consubstanciada na disputa econômica entre os entes federados que desejam atrair para seus territórios determinado empreendimento econômico, oferecendo em troca da instalação do empreendimento, isenções – totais ou parciais – de tributos abarcados por suas respectivas competências tributárias.²²

Existem argumentos favoráveis à Guerra Fiscal, no sentido de considerá-la positiva para o país ao passo que contribuiria para a dispersão da indústria pelo território nacional, beneficiaria a economia, descentralizaria a riqueza, proporcionando o desenvolvimento das regiões mais periféricas do país.

Por outro lado, muitas são as críticas direcionadas a ela, particularmente no sentido de que provoca desequilíbrios na concorrência entre os entes da federação e também entre os contribuintes que se encontram na mesma situação e são tributados de maneira distinta, o que fere, à primeira vista, o princípio constitucional da isonomia.

Ainda, deve-se atentar para o fato de que a competição é própria dos mercados, não dos governos estaduais ou municipais. Nesta esteira, Betina Grupenmacher²³ diz que a concorrência entre as pessoas políticas é nociva ao desenvolvimento econômico e pode por em risco a coesão e a própria existência do pacto federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário nº 360461. Relator(a): Min. Celso de Mello. Julgamento em 06 dez. 2005, Brasília.

22 SCAFF, Fernando Facury. Guerra Fiscal, Neoliberalismo e Democracia. *Revista de Direito*, Santa Cruz do Sul, no 11, jan/jul, 1999, p. 135.

23 GRUPENMACHER, Betina Treiger. A Guerra Fiscal. As decisões do STF e seus Efeitos. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*, São Paulo: Dialética, 2011, p. 9.

De fato, os incentivos fiscais dos quais decorrem as Guerras Fiscais, fazem com que o setor industrial se espalhe pelo país gerando empregos, circulando a riqueza, mas até que ponto é verdadeira a afirmação de que esse fato faz com que a riqueza seja descentralizada ou que a economia se torne mais eficiente? É o que se presente responder no tópico seguinte.

6. INEFICÁCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Inaugurando o tópico de discussão sobre a efetividade dos Incentivos Fiscais para a Redução das Desigualdades Regionais, destaca-se o entendimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, no Processo Administrativo n.º 038/99, analisado na obra de Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira,²⁴ segundo o qual as desonerações fiscais nem sempre ajudam a aumentar o nível de eficiência da economia na região em que os benefícios são concedidos.

Naquela ocasião, o Plenário do CADE apreciou caso a respeito da adequação de incentivos fiscais concedidos pelos estados-membros a determinadas empresas em relação à legislação de proteção da concorrência, tendo concluído que tais medidas desestimulam o aumento constante do nível geral de eficiência da economia, permitindo uso menos eficiente de recursos e afetando de maneira negativa a capacidade de geração de riquezas do país.

Ainda, no mesmo julgamento, ressaltou-se que tais medidas protegem as empresas incentivadas da concorrência, permitindo que aquelas possam “predatoriamente” eliminar do mercado suas concorrentes, ainda que elas sejam mais eficientes e inovadoras.

A concessão de incentivos fiscais prejudica as demais empresas que, independentemente de sua capacidade, terão maiores dificuldades de conquistar o seu espaço no mercado, gerando ainda incerteza e insegurança para o planejamento e tomada de decisão empresarial.

Nesta linha, Denise Lucena Cavalcante²⁵ adverte que, diante do fato

24 SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. Princípio da livre concorrência em matéria tributária – Para uma superação do conceito de neutralidade fiscal. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Internacional*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 214-215.

25 CAVALCANTE, Denise Lucena. A (In)Sustentabilidade do Atual Modelo de Incentivos Fiscais com Fins Ambientais. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/a-insustentabilidade-do-atual-modelo-de-incentivos-fiscais-com-fins-ambientais-por-denise-lucena-cavalcante/>>. Acesso em: 25 ago. 2019, p. 200.

dos incentivos implicarem em renúncia fiscal, devem ser “programados em consonância com as demais políticas públicas e concedidos com cautela e após rigorosa análise dos impactos orçamentários, uma vez que, sem controle ou em excesso, ensejam desequilíbrios na economia, ocasionando mais danos do que benefícios”.

Segundo a autora, no contexto atual de Guerra Fiscal, verifica-se a concessão de “incentivos fiscais injustificados, com prazos indefinidos, sem previsão de impactos orçamentários e, ainda, sem reflexos no desenvolvimento social nos lugares onde são concedidos”.²⁶ Tanto é verdade que muitas regiões recebem grandes empresas em troca de incentivos fiscais em longo prazo e permanecem sem se desenvolver, demonstrando que, por vezes, apenas as empresas se beneficiam da situação.

Igualmente, em algumas situações a concessão desses benefícios aparenta atingir o objetivo pretendido, exteriorizando o suposto sucesso por meio de geração de empregos ou pela movimentação do mercado regional. No entanto, o custo dessa medida para o erário público, bem como para o contribuinte não beneficiado, demonstra-se conflitante com os resultados, uma vez que as receitas dispensadas nestas circunstâncias, se utilizadas em outras atividades, poderiam ser muito mais eficazes.

A fim de exemplificar a situação acima descrita, fazemos empréstimo do estudo realizado por Fernando Souza de Vieira e Dirceu Grasel²⁷ acerca do Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC).

Segundo os pesquisadores, o programa estudado se demonstrou ineficaz ao passo que “os resultados demonstram que os objetivos pretendidos em termos de desenvolvimento, geração de empregos e acúmulo de novos investimentos produtivos não só não foram alcançados, como o custo tributário do programa superou em grande monta os valores orçados para sua execução, sendo este ônus suportado pelos contribuintes que não fazem jus às suas benesses”.²⁸

De acordo com os autores, além do incentivo fiscal não ter alcançado o objetivo a que foi proposto, superou os custos esperados, isto é, a renúncia fiscal extrapolou a expectativa inicial, resultando em ônus muito maior do

26 CAVALCANTE, 2019, p. 200.

27 VIEIRA, Fernando Souza de. GRASEL, Dirceu. Os Incentivos Fiscais e suas Contribuições para o Desenvolvimento Econômico: O Caso do Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC) de 2003 a 2014. *Planejamento e políticas públicas | ppp* | n. 51 | jul./dez. 2018, p. 337-366.

28 *Ibid.*, p. 337.

que qualquer bônus proveniente da concessão do benefício, fato que atesta a ineficiência da medida.

Observa-se então, a insuficiência dos incentivos para o crescimento regional, em que pese existir diversas outras maneiras mais eficientes de atingir este objetivo, tais como investimentos em tecnologia e infraestrutura. Investimentos diretos do governo “tendem a produzir resultados mais satisfatórios e de forma horizontal e equânime no ambiente econômico”.²⁹

Isso porque investimentos em educação técnica, segurança pública, infraestrutura como estradas e pontes, por exemplo, são capazes de impulsionar de maneira mais eficiente a competitividade regional e, por conseguinte, acabam atraindo investimentos do setor privado, gerando empregos e provocando o desenvolvimento de regiões consideradas subdesenvolvidas, sem precisar beneficiar alguns em detrimento dos demais.

Constata-se, dessa maneira, que a extinção dos benefícios fiscais em virtude de eventual reforma tributária pode ser fator que colabore com a redução das desigualdades sociais, ao passo que forçará o Estado a adotar outras medidas, esperamos que mais eficazes, para o combate da desigualdade regional.

O combate às desigualdades regionais não só é fundamental para o cumprimento do ODS 10, como também ao desenvolvimento econômico efetivo do país, à realização dos preceitos constitucionais, como garantia de valores como a dignidade da pessoa humana e isonomia.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se pela ineficácia dos incentivos fiscais no tocante à redução das desigualdades regionais, devendo o Poder Público despender de medidas mais eficientes para este fim, pois se trata de fenômeno que protraí o desenvolvimento do país como um todo, além de nos afastar do cumprimento do Objetivo 10 proposto pela ONU para um desenvolvimento sustentável.

Frisa-se a importância de investimentos provenientes também do setor privado, a fim de proporcionar às regiões desprivilegiadas condições para o seu desenvolvimento, sem que isso incorra necessariamente em renúncia fiscal por parte do Governo, incumbindo a este, por sua vez, investir em infraestrutura, tecnologia e demais aspectos que dão suporte à atividade industrial e empresarial.

29 VIEIRA; GRASEL, 2018, p. 363.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. IBGE apresenta nova área territorial brasileira: 8.515.767,049 km². Disponível em: <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14318-asi-ibge-apresenta-nova-area-territorial-brasileira-8515767049-km>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita 2018. Disponível em: <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23852-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2018>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário nº 360461. Relator(a): Min. Celso de Mello. Julgamento em 06 dez. 2005, Brasília.

BRITO, Edvaldo. *Direito tributário e constituição: estudos e pareceres*. 1^a ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CAVALCANTE, Denise Lucena. A (In)Sustentabilidade do Atual Modelo de Incentivos Fiscais com Fins Ambientais. Disponível em: <<https://www.ibet.com.br/a-insustentabilidade-do-atual-modelo-de-incentivos-fiscais-com-fins-ambientais-por-denise-lucena-cavalcante/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. A Guerra Fiscal. As decisões do STF e seus Efeitos. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário*, São Paulo: Dialética, 2011.

GRUPENMACHER, Betina Treiger; GONCALVES, R.; MARTINS, A.; ANTUNES, C. A. L. M. ; Albin, Tiiu . Responsabilidade Fiscal, Renúncia de Receitas e Guerra Fiscal. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, v. 2, p. 169-187, 2011.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Concla - Comissão Nacional de Classificação. Disponível em: <<https://www.cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/94-7a12/7a12-vamos-conhecer-o-brasil/nosso-territorio/1461-o-brasil-no-mundo.html>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Agenda 2030. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 10 - Redução das Desigualdades. Disponível em: <<https://www.odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=10>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

OXFAM BRASIL. Brasil está em 39º lugar em novo índice de desigualdades da Oxfam. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/noticias/brasil-esta-em-39o-lugar-em-novo-indice-de-desigualdades-da-oxfam>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

OXFAM. The Commitment to Reducing Inequality Index 2018. Disponível em: <<http://www.inequalityindex.org/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

PACTO GLOBAL - REDE BRASIL. 10 princípios. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

____. A iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ROSSI, Baleia. Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019>. Acesso em: 29 ago. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. Guerra Fiscal, Neoliberalismo e Democracia. *Revista de Direito*, Santa Cruz do Sul, no 11, jan/jul, 1999.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. Princípio da livre concorrência em matéria tributária - Para uma superação do conceito de neutralidade fiscal. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Internacional*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 214-215.

VIEIRA, Fernando Souza de. GRASEL, Dirceu. Os Incentivos Fiscais e suas Contribuições para o Desenvolvimento Econômico: O Caso do Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC) de 2003 a 2014. *Planejamento e políticas públicas | ppp* | n. 51 | jul./dez. 2018, p. 337-366.



O PACTO GLOBAL DA ONU E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DA TRABALHADORA NEGRA

Luciane Maria Trippia¹

Nanci Stancki da Luz²

1. INTRODUÇÃO

As relações de trabalho devem efetivar os direitos humanos fundamentais e consolidar os princípios da igualdade, da justiça social e da solidariedade. Essa realidade ainda se configura como um desafio, pois segundo relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), lançado em março de 2018,³ embora

1 Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Professora licenciada no curso de Direito do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Vice-Presidente da Comissão do Pacto Global da OAB/PR. Trabalho realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

2 Doutora em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora no Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Coordenadora do GETEC.

3 Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_619603.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

tenha havido importante progresso nos últimos vinte anos, as desigualdades de gênero e étnico-raciais persistem no âmbito do trabalho.

Desigualdades no mercado de trabalho são perceptíveis na desvalorização do trabalho de mulheres, particularmente das mulheres negras, expressas em condições desiguais no acesso ao emprego, condições de trabalho, níveis salariais e barreiras para ascensão funcional. Embora mais da metade da população brasileira seja composta por pessoas negras,⁴ estas ainda encontram dificuldades em acessar determinadas atividades, além de receber salários menores e estarem mais propícias ao desemprego.⁵

Esse cenário inviabiliza a consolidação da igualdade e da justiça, e compromete o desenvolvimento sustentável,⁶ temática que passou a ter maior destaque nas últimas décadas do século XX, frente aos processos de degradação dos recursos naturais e de inviabilidade de manutenção de condições dignas de vida, inclusive sendo agravadas nas relações de trabalho. Desde o ano de 1987, com a divulgação do Relatório Brundtland pelas Nações Unidas, o tema passou a constar na agenda internacional, buscando-se então novos caminhos para harmonizar desenvolvimento e sustentabilidade.⁷

Nesta perspectiva, o esforço de novos atores, para além dos Estados membros das Nações Unidas, como a sociedade civil e a iniciativa privada, passa a ser fundamental para a busca do desenvolvimento sustentável. É neste contexto que se insere o Pacto Global como importante instrumento para o enfrentamento das desigualdades no âmbito do trabalho.

No presente estudo pretende-se verificar em que medida instituições signatárias do Pacto Global podem contribuir para o enfrentamento das

4 Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos 207,8 milhões dos moradores do país em 2018, se declararam pardos 46,5%, pretos 9,3% e brancos 43,1%.

5 Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/evento-discute-desigualdades-de-genero-e-raca-no-mercado-de-trabalho-brasileiro/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

6 Entende-se por desenvolvimento sustentável a contraposição ao modelo de desenvolvimento pautado apenas no crescimento econômico. Ou seja, crescimento econômico não significa, por si, desenvolvimento, pois há que ser ter um equilíbrio de dimensões como: social, ambiental, econômica, territorial e política. SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Garamond, 2008.

7 Segundo Relatório de Brundtland, desenvolvimento sustentável é concebido como “aquele que satisfaz as necessidades” presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Este documento é intitulado: “Nosso Futuro Comum”, tendo sido publicado em 1987.

desigualdades ocorridas em face da mulher negra no ambiente de trabalho.⁸ Em termos metodológicos, pode ser classificado como qualitativo e descritivo, utilizando-se como método de coleta de dados a pesquisa bibliográfica.

Discutem-se, na primeira parte do artigo, questões terminológicas atinentes aos termos desigualdade e discriminação, e como repercute na ambiente de trabalho, especificamente em face da trabalhadora negra. Serão abordados ainda os aspectos gerais do Pacto Global e suas possibilidades para o enfrentamento das desigualdades de gênero e racial no ambiente de trabalho.

2. A DISCRIMINAÇÃO DA MULHER NEGRA NO ÂMBITO DO TRABALHO

2.1 Desigualdades e discriminação

Como premissa introdutória, destaca-se o significado e a diferença terminológica existente entre os termos discriminação e desigualdades. A desigualdade pode ser entendida como uma barreira ao desenvolvimento sustentável justo e inclusivo e, que gera prejuízos a determinados grupos sociais (mulheres e a população negra, por exemplo). Trata-se a desigualdade, portanto, de uma distribuição desigual de renda, oportunidades de emprego e educação, dentre outras questões que interferem na efetivação dos direitos humanos.

A desigualdade da mulher negra nas relações de trabalho constitui uma desigualdade dupla, qual seja, étnico-racial e de gênero simultaneamente. Segundo Emerson Rocha,⁹ a ocorrência deste tipo de desigualdade, simultânea, “abate a mulher de modo mais radical se comparada ao homem porque o critério estético de avaliação social pesa de modo mais significativo sobre ela”.

A desigualdade que afeta as mulheres negras ocorre em diversas partes do mundo, notadamente em relação às mulheres de ascendência africana da América Latina e no Caribe (CEPAL, 2016).¹⁰ Trata-se de uma situação em que várias dimensões da desigualdade entrelaçam-se e reforçam-se entre si,

8 Informa-se que instituições signatárias do Pacto Global englobam não somente a atividade empresarial especificamente, mas também outros segmentos, como sindicatos, organizações da sociedade civil, academias, entre outros.

9 ROCHA, Emerson. Cor e dor moral. In: SOUZA, Jesse: *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 374.

10 Disponível em: <https://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44171/S1800726_pt.pdf?sequence>. Acesso em: 01 ago. 2019.

as atingindo de maneira particular, repercutindo nas relações de trabalho e as mantendo, assim, à base da pirâmide social.

Outro fator que também contribui para a desigualdade é a falta/baixa escolaridade. Segundo Nanci Stancki da Luz e Jussara Marques de Medeiros Dias, as disparidades que atingem as trabalhadoras negras são potencializadas por dificuldades de acesso e permanência na educação formal: o acesso ao ensino superior das mulheres negras (9,9%) está muito abaixo do acesso das mulheres brancas (23,8%), aspecto que terá repercussão na formação profissional, e no acesso a determinadas carreiras profissionais que exigem ensino superior.¹¹

O verbo discriminar, por sua vez, tem origem no latim *discriminare*, tendo o significado de diferenciar, distinguir, discernir, separar, especificar, extremar e estabelecer diferença,¹² em relação a uma pessoa ou grupo de indivíduos em face de alguma característica pessoal, cultural ou racial; significa também formar grupo à parte em razão de alguma pertença, como por exemplo: étnica, religiosa, cultural entre outros, segundo definições encontradas na maioria dos dicionários.

A discriminação étnico-racial pode ser definida como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, sob o princípio de igualdade, de direitos humanos e de liberdades fundamentais no âmbito político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro da vida pública, segundo termo definido da própria Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da ONU.¹³

Daí infere-se que embora desigualdade e discriminação não se confundam, a ocorrência de atitudes discriminatórias nas relações de trabalho tem contribuído para manter as mulheres, e particularmente as mulheres negras, em situações de extrema desigualdade. Tais desigualdades infringem valores como a igualdade e a vedação a práticas discriminatórias, previstos expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e em

11 DIAS, Jussara Marques de Medeiros, LUZ, Nanci Stancki da. Relações Étnico-Raciais e Gênero na Ciência: a situação da mulher negra no Brasil. *Cadernos de gênero e tecnologia*. Ano 1. Jan a Jun 2014. Curitiba: Editora UTFPR.

12 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004, p. 686.

13 Artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: <<https://www.unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

outros importantes documentos sobre o tema.

As discriminações nas relações de trabalho podem ser verificadas de diversas formas e momentos, mas notadamente nas fases pré-contratual e no curso do contrato de trabalho.¹⁴ Hélio Santos identifica três tipos básicos de discriminação racial que podem ocorrer durante a relação empregatícia. A primeira denomina ocupacional, que se caracteriza pela dificuldade do trabalhador em obter vagas em funções mais bem remuneradas e valorizadas. Tal fato é verificado quando, por exemplo, o/a trabalhador/a negro/a é preterido para ocupar cargos hierarquicamente superiores dentro da empresa.¹⁵

A segunda prática discriminatória é a salarial. Tal prática é antiga e permanece atribuindo valor menor ao trabalho realizado por mulheres negras comparativamente ao valor do trabalho dos demais trabalhadores. A terceira prática seria a discriminação pela imagem, que, não consideram o/a trabalhador/a negro/a a altura de “imagem ideal” que o empregador pretende passar a sociedade.¹⁶

Diferentes tipos de discriminação geram variadas formas de desigualdades. Logo, a discriminação significa, sempre, desigualdade, afirma Flávia Piovesan.¹⁷ No tocante à discriminação das mulheres negras especificamente incidem, simultaneamente, as discriminações de gênero e raça, podendo ser compreendidas como um “conjunto-interseção”, onde características se sobrepõem, somando os efeitos de inferiorização, segundo Luana Genot.¹⁸ E isto impacta de diferentes formas no tocante aos salários, tipos de atividades, desemprego e níveis de ocupações, refletindo em desigualdades como será visto a seguir, no contexto do mercado de trabalho brasileiro.

14 TRIPPIA, Luciane Maria. *A discriminação da mulher negra no trabalho e as cotas raciais*. Dissertação (mestrado em Direito). Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA. Curitiba, 2014.

15 SANTOS, Hélio. A baixa diversidade étnico-racial no mundo do trabalho. In: GONÇALVES, Benjamim. *O Compromisso das Empresas com a promoção da Igualdade Racial*. São Paulo: Instituto Ethos, 2006, p. 20.

16 Loc. cit.

17 PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. *Caderno de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742005000100004&script=sci_abstractpt> Acesso em: 01 ago. 2019.

18 GENOT, Luana. *Sim a igualdade racial: raça e mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: Pallas, 2018.

2.2 A Discriminação da Trabalhadora Negra no Brasil

Embora no Brasil tenha havido avanços na redução de desigualdades de gênero e raciais, diferenças salariais e ocupacionais ainda persistem. Segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as mulheres têm menor nível de ocupação que os homens. Além disso, em relação ao nível de desemprego, ele é maior entre as pessoas negras.¹⁹ Em termos salariais, cerca de 80% das pessoas negras ganham até dois salários mínimos e, para cada pessoa negra com rendimentos acima de 10 salários mínimos, há quatro pessoas brancas.²⁰ Dentre as pessoas que recebem até 1,5 salários mínimos, estão 67% das pessoas negras brasileiros, em contraste com menos de 45% das pessoas brancas.²¹

Segundo pesquisa realizada pelo IPEA, constante no relatório *Retrato das Desigualdades de gênero e raça – 20 anos*, homens brancos têm os maiores rendimentos, seguidos de mulheres brancas, homens negros e mulheres negras – enquanto o salário médio de mulheres negras, entre 1995 a 2015, era de R\$ 1.027,50, o de homens brancos era de R\$ 2.509,70 (diferença de 40%). As mulheres negras recebem 53% do que recebem os homens brancos; os homens negros 63% dos rendimentos dos homens brancos, e as mulheres brancas recebem o equivalente a 69%.²²

Outra pesquisa realizada pelo IBGE (2013) – Síntese dos Indicadores Sociais – destaca que metade das mulheres negras (54,1%) e pardas (60%) trabalha sem carteira assinada. A informalidade, de forma geral, inviabiliza o acesso a direitos e benefícios, tais como o seguro desemprego, licença maternidade e auxílio previdenciário em caso de incapacidade.

Em relação aos níveis de ocupação mais elevados no meio corporativo, há acentuada desigualdade em relação às mulheres negras. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Ethos com as 500 maiores empresas do Brasil, verificou-se que os cargos de gerência eram ocupados por 1,6% de mulheres negras, e já nos

19 Disponível em: <<https://www.agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23923-em-2018-mulher-recebia-79-5-do-rendimento-do-homem>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

20 A distância que nos une. Retratos das desigualdades brasileiras. Relatório publicado em 25 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

21 Idem.

22 LIMA, Márcia; RIOS, Flavia; FRANÇA, Danilo. Articulando Gênero e Raça: a participação das Mulheres Negras no Mercado de Trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, Mariana Mazzini (et al.). *Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

quadros executivos, o número era ainda mais baixo, 0,4% de mulheres negras ocupavam tais cargos.²³

Alice Monteiro de Barros refere-se às diferenças de gênero nas ocupações de postos de comando no âmbito empresarial como “obstáculos implícitos derivados de preconceitos psicológicos e estruturais que constituem as chamadas barreiras invisíveis.” Tais barreiras, por sua vez, dificultam, e até impedem, que as trabalhadoras assumam cargos diretivos na maioria dos países, inclusive no Brasil, onde a participação delas é inexpressiva.²⁴

Andrea Nwabasili adverte que há, nos espaços corporativos, um baixo número de advogadas e advogados negros, resultado da história das relações sociais racializadas no país. Para essa autora, a significativa diferença entre a totalidade da população negra brasileira e a quantidade de pessoas negras nos ambientes de ensino superior é consequência do racismo na sociedade brasileira.²⁵

As desigualdades e discriminações (negativas) de gênero somam-se às raciais, dificultando a concretização dos direitos humanos de mulheres e particularmente das mulheres negras.²⁶ Segundo Flávia Piovesan, para o enfrentamento da problemática da discriminação, quando no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, existem duas estratégias: (i) Repressiva punitiva: com a finalidade de vedação e eliminação da discriminação; (ii) Promocional: com o objetivo da promoção da igualdade.²⁷

A partir desta segunda estratégia, este trabalho discute a questão do protagonismo dos signatários do Pacto Global, e as possibilidades de ações para o enfrentamento das desigualdades no ambiente de trabalho.

23 Disponível em: <https://www.issuu.com/institutoethos/docs/perfil_social_tacial_genero_500_empr>. Acesso em: 01 set. 2019.

24 BARROS, 2010, p. 72.

25 NWABASIL, Andrea. O baixo número de advogadas e advogados negros nos espaços corporativos: origens e desafios. In: *Desafios da Promoção da Diversidade Racial nos Ambientes de Trabalho*, Mattos Filhos, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoes.mattosfilho.com.br/books/fhzw/#p=2>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

26 Neste aspecto, Sueli Carneiro observa que “as propostas universalistas da luta das mulheres não só mostram a sua fragilidade, como a impossibilidade de as reivindicações que daí advém tornarem-se viáveis para enfrentar as especificidades do racismo brasileiro”. CARNEIRO, Sueli. *Mulheres em Movimento. Estudos Avançados*. São Paulo, v.17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-401420030003008>. Acesso em: 01 ago. 2019.

27 PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. *Caderno de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742005000100004&script=sci_abstractpt>. Acesso em: 01 ago. 2019.

3. PACTO GLOBAL: CONTEXTO, PRINCÍPIOS E ASPECTOS GERAIS

Nas últimas décadas do século XX, destacaram-se preocupações de caráter internacional com a sustentabilidade socioambiental do planeta, como consequência do acelerado processo de globalização e seus desdobramentos. A comunidade global passou a discutir processos de responsabilização ambiental e social, destacando-se a necessidade de desenvolvimento econômico sustentável, a partir de respeito aos direitos humanos, particularmente nas relações de trabalho.

Neste cenário surge a proposta do Pacto Global, anunciada em 31 de janeiro de 1999, pelo ex-secretário-geral das Nações Unidas, o ganhês Kofi Annan, em Davos (Suíça), durante uma reunião anual do Fórum Econômico Mundial. Na ocasião, Annan declarou:²⁸

Eu estava lá para lançar um Pacto Global entre o setor privado e as Nações Unidas, com o qual se pretendia construir fundamentos mais amplos para a globalização, com base em princípios e valores compartilhados. Em reuniões anteriores com os líderes que lá estavam, eu tinha estabelecido com eles uma relação de respeito mútuo que, em minha opinião, poderia servir de base para um projeto mais ambicioso. Alertei para a fragilidade da globalização e para o retrocesso representado por todos os “ismos” do mundo pós-Guerra Fria: protecionismo, populismo, nacionalismo, chauvinismo étnico, fanatismo e terrorismo. As empresas tinham que ir além do trabalho com os responsáveis pelas políticas globais.

Essa iniciativa dava uma “face mais humana” ao mercado mundial, diante do impacto socioambiental que a globalização vinha causando no mundo. O ex-secretário tinha a percepção de que era necessária a adoção de medidas que restabelessem uma harmonia social, estabilidade política/econômica, e equilíbrio ambiental para atingir um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade global.

Destaca-se que o Pacto é um instrumento voluntário, não vinculante, e que não pretendia resolver as deficiências do modelo capitalista que rege o mercado global, mas, sobretudo, ser um “importante alicerce para a promoção de esforços conjuntos, estabelecendo a cooperação e o aprendizado de práticas

28 ANNAN, Kofi A. *Intervenções: uma vida de guerra e paz*. Tradução Donaldson M. Garschagen. Renata Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

sustentáveis”, segundo Karabolad.²⁹

E para que tal proposta pudesse produzir mudanças positivas, seja em ações governamentais, do setor privado ou da sociedade civil, foram destacadas as seguintes áreas de atuação:

- Direitos humanos;
- Trabalho;
- Meio ambiente;
- Anticorrupção.

Segundo Fachin e Bolzani, este documento inspirou-se em tratados e declarações como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.³⁰

A partir das referidas áreas de atuação foram desenvolvidos dez princípios, consistindo em uma base de ação em que os integrantes do Pacto comprometem-se a aceitar, apoiar e aplicar dentro de sua área de influência e atuação. Entre tais princípios, destaca-se o primeiro – as empresas devem apoiar e respeitar a proteção dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente; e o sexto – a eliminação da discriminação no emprego e ocupação – por se relacionarem com objetivo deste artigo.

Destaca-se, ainda, que o Pacto Global tem por objetivo mobilizar os Estados que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU), a comunidade empresarial e outros atores sociais, encorajando-os para a construção de uma ordem jurídica interna para positivar os seus princípios e adotar práticas sustentáveis em suas relações cotidianas. Tal iniciativa conta com o apoio de cinco agências das Nações Unidas: o Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos (OHCHR), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), lideradas pelo programa

29 KARABOLAD, Natalia. Os caminhos e desafios para a governança global e a responsabilidade socioambiental como ferramenta à sustentabilidade. In: *Responsabilidade social nas empresas: a contribuição das universidades*. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Uniethos, Valor Econômico, São Paulo: Petrópolis, 2008.

30 FACHIN, Melina Girardi; BOLZANI, Giulia Fontana. A Importância do Pacto Global como Standard de Proteção para Empresas e Direitos Humanos. In: *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU*. Org. Pamplona, Danielle (et al.). Curitiba: Ithala, 2018.

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).³¹

Neste sentido, destaca-se que a responsabilidade de garantir a sustentabilidade global encontra neste importante instrumento a possibilidade de, ainda que em caráter complementar às ações governamentais, combinar estratégias de diversos segmentos, podendo tornar as medidas mais eficientes, dinâmicas e eficazes.

4. O PACTO GLOBAL E O ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO DA TRABALHADORA NEGRA

No âmbito internacional, em 1948, a Declaração de Direitos Humanos proclama que todos os seres humanos nascem livres e iguais. Considerando a discriminação como uma violação dos direitos humanos, em 1958, foi editada a Convenção n. 111 da OIT, com objetivo de coibir discriminação no emprego ou profissão. E, em 1966, o Pacto de Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais, de forma expressa, estabelece o *princípio da não discriminação*.

Tais princípios (Igualdade e Não Discriminação), protegidos no cenário internacional, foram acolhidos no sistema jurídico brasileiro, conforme consta no Artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988.³²

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A Constituição Cidadã de 1988 deixou explícito o dever de governos, empresas e sociedade civil no que tange ao respeito, proteção e promoção dos direitos humanos. A prevalência dos direitos humana norteia as relações do Brasil no âmbito externo, nos termos do Art. 4º, inciso II (BRASIL, 1988).³³

31 TAMIOZZO, Henrico César; KEMPFER, Marlene. O Pacto Global e a Sustentabilidade Empresarial: Positivização e Efetividade das Diretrizes e a Ordem Jurídica Brasileira. *Scientia Juris*. Londrina. v.20, n.1, 01 ago. 10.

32 O Princípio da igualdade é enunciado logo no “caput”, do Art. 5º, como sendo o princípio básico do Capítulo que cuida dos Direitos Individuais, reiterado ainda no Capítulo que estabelece os Direitos Sociais, no Art. 7º, incisos XXX e XXXI. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 ago. 2019.

33 Idem.

Neste contexto, considerando-se a previsão constitucional e infraconstitucional dos direitos humanos, o Pacto Global soma-se aos esforços pátrios na concretização de relações de trabalho humanas e justas, a partir de compromissos de promover a igualdade no ambiente laboral, o que exige ações de enfrentamento das desigualdades e discriminações das trabalhadoras negras no Brasil.³⁴

Conquanto a relação empregatícia possa ser considerada uma relação obrigacional complexa,³⁵ há que se considerar a importância da responsabilidade social na atividade empresarial. Para Ana Emília Andrade Albuquerque da Silva,³⁶ revela-se importante a mudança de paradigma na esfera trabalho, sugerindo para a atividade empresarial, três grandes razões para propiciar a promoção da igualdade a grupos tradicionalmente discriminados (no caso desta pesquisa, as trabalhadoras negras):

- a) Função social da Empresa (com expressa previsão inciso XXIII, do art. 5º na Constituição Federal de 1988);
- b) Política da diversidade (pluralidade de pessoas);
- c) Inclusão social (empresa cidadã).³⁷

Ademais, conforme assevera Maria da Glória Colucci, no ambiente das organizações se “desenvolvem padrões de conduta, práticas peculiares de relações interpessoais, moldadas pelas variações próprias do grupo, construídas com base em valores, sentimentos e tradições de longo tempo”. Assim, é este um espaço propício para, mediante a observação de padrões éticos jurídico, “reconhecer e efetivar o respeito aos direitos fundamentais e garantias fundamentais”,

34 Observa-se que no “rol de empregadores” também estão contidos escritórios de advocacia, onde, conforme anteriormente informado, também há a ocorrência de desigualdades tanto de gênero como étnico-raciais.

35 BARACAT, Eduardo Milléo Baracat. Poder de direção do empregador: fundamentos, natureza jurídica e manifestações. In: *Controle do empregado pelo empregador: procedimentos lícitos e ilícitos*. Curitiba: Juruá, 2009.

36 SILVA, Ana Emília Andrade Albuquerque da. *Discriminação racial no trabalho*. São Paulo: Ltr, 2005.

37 Segundo Leonardo José Peixoto (2019), a função social da empresa decorre da função social da propriedade. E em decorrência de sua função social, a empresa tem o dever de bem relacionar-se com a sociedade e com aqueles que a compõe, especialmente com os seus empregados. PEIXOTO, Leonardo José. A função Social da empresa como forma de proteção ao empregado. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3306/371371799>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

como os direitos à igualdade e a não discriminação, por exemplo.³⁸

A promoção dos direitos humanos, do qual o princípio da igualdade diretamente se relaciona, pode (e deve) ocorrer ao serem adotadas formas de enfrentar a discriminação. O texto constitucional apresenta ainda outros importantes valores e normas que protegem tais direitos, dentre as quais, destaca-se, no âmbito da valorização do trabalho humano (Art. 170), a eliminação de todas as formas de discriminação no emprego (Art. 7º, XXX ao XXXII e XXXIV).

O enfrentamento da discriminação da trabalhadora negra possui amplo e total respaldo jurídico (legislação internacional e a interna – constitucional e infraconstitucional). E, considerando o alinhamento das diretrizes voltadas para a efetividade dos Direitos Humanos, com o ordenamento jurídico interno, no sentido de respeitá-los e protegê-los, e de propiciar trabalho decente (compreendendo que a dignidade humana ocorre quando não existem discriminações no ambiente de trabalho), aponta-se para a necessidade da incorporação e observância de tais valores pelos signatários do Pacto Global em suas atividades cotidianas, com objetivo de efetivar os direitos humanos e eliminar a discriminação no emprego e ocupação.

Nesta perspectiva, sugere-se, à título exemplificativo, algumas práticas de sustentabilidade a serem realizadas nas empresas:

- a) construção de uma cultura de sustentabilidade, pautada em um dever ético-moral-jurídico;
- b) conscientização da necessidade de adoção de estratégias para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, notadamente com recorte étnico-racial;
- c) realização de diagnóstico interno para conhecer a composição do quadro funcional, tanto em relação à gênero, como étnico-racial;
- d) adoção de ações afirmativas, no sentido de observar a quantidade de vagas, a composição das ocupações, visando uma composição que contemple a diversidade de gênero e étnico-racial da classe trabalhadora;
- e) observância de tais valores, inclusive, em relação a sua rede de relacionamentos (colaboradores, clientes, consultores e fornecedores), entre outros.³⁹

38 COLUCCI, Maria da Glória. Programa de integridade: combatendo a corrupção na cultura organizacional (decreto n. 8420/15). In: *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU*. Org. Pamplona, Danielle (et al.). Curitiba: Ithala, 2018.

39 No *Guia de Práticas Sustentáveis na Advocacia*, desenvolvido pelas Comissões do Pacto Global e

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à igualdade e a não discriminação por questões de gênero e étnico-raciais é um dos temas complexos a ser enfrentado pela maioria dos países, inclusive pelo Brasil. A discriminação da trabalhadora negra está refletida em desigualdades salariais, ocupacionais, níveis de desemprego, como também em acesso a cargos de liderança.

As desigualdades étnico-raciais são inegáveis no Brasil. O reconhecimento de tais desigualdades é o passo inicial para o seu enfrentamento que, por sua vez, exigirá o comprometimento de todos, sejam instituições governamentais, iniciativa privada ou sociedade civil, sob pena de comprometer o desenvolvimento sustentável.

Embora o conceito de sustentabilidade envolva distintas dimensões, os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, assim como os princípios da igualdade e da não discriminação, são condições *sine qua non* para a promoção de um desenvolvimento inclusivo, com igualdade e justiça social.

Embora o Pacto Global não tenha caráter vinculatório no âmbito jurídico, ele tem importante e amplo amparo legal para enfrentar as desigualdades e implementar ações que efetivem a igualdade de gênero e étnico-racial.⁴⁰ Destaca-se, neste sentido, que os signatários do Pacto Global, além de assumirem o compromisso com a adoção dos dez princípios, devem contribuir com a implementação da Agenda 2030, da ONU, por meio do cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),⁴¹ e suas 169 metas, salientado-se entre tais Objetivos, a meta de acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.⁴²

Ressalta-se ainda que a responsabilidade pela sustentabilidade global não deve (e nem pode) estar adstrita apenas ao Estado ou ao serviço público,

Direito Ambiental, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná, pode ser encontrada demais sugestões neste sentido. Disponível em: <<https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/GUIA-DE-PR%C3%81TICAS-SUSTENT%C3%81VEIS-NA-ADVOCACIA-OAB-PR.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

40 Atualmente há cerca de 13 mil signatários em todo mundo, entre empresas, governos, academias, sociedade civil, entre outros. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

41 Os 17 ODS e suas metas, da Agenda 2030, observa-se, são integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicáveis. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

42 Destaca-se que o Direito à igualdade e à não discriminação ganharam ainda maior visibilidade ao ser amplamente contemplados na Agenda 2030, da ONU.

mas a uma pluralidade de atores,⁴³ incluindo o setor empresarial. Os signatários do Pacto Global configuram-se em importantes agentes capazes de contribuir para a consolidação de ambientes que respeitem as diferenças e que eliminem as desigualdades, construindo, assim, a consciência de que pertencemos, todos e todas, a uma mesma família humana, cuja moradia é o planeta Terra.⁴⁴

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANNAN, Kofi A. *Intervenções: uma vida de guerra e paz*. Tradução Donaldson M. Garschagen. Renata Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BARACAT, Eduardo Milléo Baracat. Poder de direção do empregador: fundamentos, natureza jurídica e manifestações. In: *Controle do empregado pelo empregador: procedimentos lícitos e ilícitos*. Curitiba: Juruá, 2009.

BARROS, Alice Monteiro. Discriminação no Emprego por Motivo de Sexo. In: RENAULT, Luiz Otavio Linhares; VIANA, Marcio Tulio; CANTELLI, Paula Oliveira (coord.) *Discriminação*. 2 ed. São Paulo: LTr, 2010.

BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ético humano – compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 ago 2019.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em Movimento. *Estudos Avançados*. São Paulo, v.17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008>. Acesso em: 01 ago. 2019.

CEPAL. 2016 Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/44171-mulheres-afrodescendentes-america-latina-caribe-dividas-igualdade>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

COLUCCI, Maria da Glória. Programa de integridade: combatendo a corrupção na cultura organizacional (decreto n. 8420/15). In: *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU*. Org. Pamplona, Danielle (et al.). Curitiba: Ithala, 2018.

DIAS, Jussara Marques de Medeiros, LUZ, Nanci Stancki da. Relações Étnico-Raciais e Gênero na Ciência: a situação da mulher negra no Brasil. *Cadernos de gênero e tecnologia*. Ano 1. Jan a Jun 2014. Curitiba: Editora UTFPR.

FACHIN, Melina Girardi; BOLZANI, Giulia Fontana. A Importância do Pacto Global como Standard de Proteção para Empresas e Direitos Humanos. In: *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU*. Org. Pamplona, Danielle (et al.). Curitiba: Ithala, 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.

43 A cerca de uma “nova” perspectiva sobre responsabilidade global, Hans Jonas propõe reflexões sobre os seres futuros e a nossa responsabilidade com eles. Para saber mais: HANS, Jonas. *O Princípio da Responsabilidade*. Ensaios de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

44 BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ético humano – compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes, 1999.

GENOT, Luana. *Sim a igualdade racial: raça e mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: Pallas, 2018.

Guia de Práticas Sustentáveis na Advocacia . Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná, 2019. Disponível em: <<https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/GUIA-DE-PR%C3%81TICAS-SUSTENT%C3%81VEIS-NA-ADVOCACIA-OABPR.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

HANS, Jonas. *O Princípio da Responsabilidade*. Ensaios de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

KARABOLAD, Natalia. Os caminhos e desafios para a governança global e a responsabilidade socioambiental como ferramenta à sustentabilidade. In: *Responsabilidade social nas empresas: a contribuição das universidades*. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Uniethos, Valor Econômico, SP: Petrópolis, 2008.

LIMA, Márcia; RIOS, Flavia; FRANÇA, Danilo. Articulando Gênero e Raça: a participação das Mulheres Negras no Mercado de Trabalho (1995-2009). In: MARCONDES, Mariana Mazzini (et al.). *Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

MARCONDES, Mariana Mazzini (et al.). *Dossiê Mulheres Negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

NWABASILI, Andrea. O baixo número de advogadas e advogados negros nos espaços corporativos: origens e desafios. In: *Desafios da Promoção da Diversidade Racial nos Ambientes de Trabalho*. MATTOS FILHO, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoes.mattosfilho.com.br/books/fhzw/#p=2>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

PEIXOTO, Leonardo José. A função Social da empresa como forma de proteção ao empregado. *Revista Jurídica – UNICURITIBA*. V. 1, n. 54. Curitiba, 2019. pp. 193-212. Disponível em: <<http://www.revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3306/37137>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. *Caderno de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

PONCHIROLI, Osmar. *Ética e responsabilidade social empresarial*. Curitiba: Juruá, 2012.

ROCHA, Emerson. Cor e dor moral. In: SOUZA, Jesse: *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SANTOS, Hélio. A baixa diversidade étnico-racial no mundo do trabalho. In: GONÇALVES, Benjamim. *O Compromisso das Empresas com a promoção da Igualdade Racial*. São Paulo: Instituto Ethos, 2006, p. 20.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Garamond, 2008.

SILVA, Ana Emília Andrade Albuquerque da. *Discriminação racial no trabalho*. São Paulo: Ltr, 2005.

TAMIOZZO, Henrico César; KEMPFER, Marlene. O Pacto Global e a Sustentabilidade Empresarial: Positivização e Efetividade das Diretrizes e a Ordem Jurídica Brasileira. *Scientia Juris*. Londrina. v.20, n.1, abr. 2016

TRIPPIA, Luciane Maria. *A discriminação da mulher negra no trabalho e as cotas raciais*. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania). Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Curitiba, 2014.



O COMPLIANCE COMO POLÍTICA PÚBLICA PROPORCIONADORA DE BEM-ESTAR AMBIENTAL

Antonio Osmar Krelling Neto¹

Lucas Hinckel Teider²

1. INTRODUÇÃO

Nas datas de 25 a 27 de setembro de 2015, diversos Chefes de Estado e de Governo se reuniram na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova York, nos Estados Unidos da América, com o intuito de decidirem os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) globais. Com a meta de satisfazerem as ações de compromisso até o ano de 2030 (Agenda 2030), o propósito se fundou

1 Professor Visitante do Centro Universitário Internacional (UNINTER). Mestrando em Direito na área de Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Pós-Graduado e Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Sócio Diretor da Empresa Interexport Corretora de Mercadorias Ltda.

2 Advogado, Consultor de *Compliance* e de PLD-FT, pesquisador de Direito Constitucional (2014-2016) e de *Compliance* da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR, Professor convidado dos cursos de Graduação e Pós-Graduação do UNISOCIESC, Membro do IPLD e Sócio do IBCCRIM.

como impulsionar e consolidar o desenvolvimento em suas 3 (três) dimensões: econômico, social e ambiental.³

Detidamente quanto à questão ambiental, considerando os desafios do mundo de hoje (como os impactos negativos da degradação ambiental) e o momento de oportunidade global, a finalidade da Agenda se caracteriza como criar as condições para um desenvolvimento sustentável onde os habitats humanos sejam garantidamente seguros, resilientes e sustentáveis, sobrelevando-se a proteção ambiental e reconhecendo como pressuposto fundamental a dignidade da pessoa humana. O chamado foi o de agir para mudar o mundo.⁴

Neste sentido, foi redigido o Objetivo 11 para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Entre 10 (dez) objetivos específicos estão as garantias de habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas; proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e com preços acessíveis, com especial atenção às pessoas mais vulneráveis; aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos; fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; reduzir significativamente o número de mortes por catástrofes ambientais; reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar e gestão de resíduos municipais; proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento; aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e apoiar os países menos desenvolvidos.

Denota-se que subsiste uma grande e considerável preocupação com a ocorrência de desastres ambientais, os quais, além de desestabilizar o ecossistema da região geograficamente afetada, acabam por largarem pessoas e demais animais às situações de – ainda maior – vulnerabilidade e, comumente, brutalmente encerrar as suas vidas.

É justamente neste sentido que, com inspiração e apoio na Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, notadamente o Objetivo 11, se propõe solução no sentido de integrar o *Compliance* às políticas públicas no escopo instrumental de prevenir, monitorar e responder situações de desastres ambientais, no intento de mitigar a afetação ao bem-estar ambiental das pessoas.

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030, 2015. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

4 Idem.

2. O COMPLIANCE COMO POLÍTICA PÚBLICA

O conceito de *Compliance* junto à doutrina especializada não encontra unanimidade ou categórica assertividade. Em um primeiro momento, acredita-se que o termo surgiu a partir do mercado financeiro e da ordem monetária.⁵ O seu significado literal se remete à “concordância” e “obediência ao que foi imposto pela norma”⁶ e no ambiente corporativo a sua acepção é no sentido da “conformidade com as leis e regulamentos internos e externos à organização”,⁷ “buscando com isso mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal ou regulatório”.⁸

Sem prejuízo dos corretos conceitos acima esposados, entendemos ser necessário que o significado de *Compliance* evolua e seja incorporado também com a integridade (além do estreito cumprimento). Em assim sendo, a partir de uma compreensão kantiana, o verdadeiro *Compliance* não deve se resumir a um imperativo hipotético (simples meio condicional ou instrumento), mas deve ser idealizado e executado como um imperativo categórico cujo intento seja o da integridade, onde o agir exemplar poderia se configurar como um princípio universal e parâmetro (máxima replicável) para toda a sociedade.⁹ O certo deve ser feito por ser o certo (e não meramente em virtude de uma obrigação).

Firmado este pressuposto, vislumbra-se da Agenda 2030 da ONU especial preocupação com os impactos ambientais negativos e o número de mortes e de pessoas afetadas por catástrofes ambientais. Neste ponto, a inquietude das autoridades mundiais queda-se sobre a prevenção de perigo e de dano concretos (e não abstratos).

O documento de ação (considerada a sua proposta de atuações positivas) também contempla meios de implementação, visando à eficácia e a efetividade de seus desígnios. Em um espírito de “solidariedade” e “engajamento global” para a implementação, “reunindo governos, setor privado, sociedade civil, o Sistema das Nações Unidas e outros atores e mobilizando todos os recursos

5 CARDOSO, Débora Motta. *Criminal compliance na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro*. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 34.

6 *Ibid.*, p. 35.

7 GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. São Paulo: 2014, p. 20.

8 COIMBRA, Marcelo Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (orgs.). *Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 2.

9 KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa (Portugal): Edições 70, 2007, p. 50 e 59.

disponíveis”,¹⁰ o chamado exige a mobilização de recursos e capacidades dos Estados, seus parlamentos, governos e empresas privadas na concretização dos objetivos.

Buscando a satisfação das finalidades da Agenda no tópico específico da segurança ambiental e da prevenção dos desastres ambientais, entende-se que o *Compliance* pode auxiliar em 3 (três) perspectivas e momentos idealmente sequenciais e complementares.

Em uma primeira dimensão, ressalta-se que, tanto no trato da Administração Pública com a matéria ambiental e igualmente na atuação da iniciativa privada neste aspecto, a integridade e a retidão deve ser desempenhada fundamentalmente por ser o correto a se fazer, em uma necessária aproximação ao ideário do imperativo categórico da doutrina kantiana anteriormente abordada. No setor público, à exemplo da Constituição da República, o princípio da moralidade, encartado em seu artigo 37,¹¹ deve ser realizado e, no âmbito privado, os elementos mais nobres da atividade corporativa (em consonância com a função social da empresa) devem se sobrelevar.

Par e passo, os pilares de prevenção, detecção (ou constante monitoramento) e resposta,¹² atitudes norteadoras de um efetivo e concreto Programa de *Compliance*, devem ser implementados na atuação da Administração Pública (e também das corporações privadas). Estes 3 (três) passos, ainda que pendentes de formalização, devem guiar os processos e os procedimentos em matéria ambiental.

Por último, a utilização do *Compliance* – como instituto – em matéria ambiental deve ir além da premissa geral ante os seus fundamentos (resumindo-se à sua conexão com os princípios da Administração Pública,¹³ por exemplo). Aqui, é necessário que o *Compliance* seja praticado pela Administração Pública no incentivo (aos seus órgãos e entidades e no relacionamento com a iniciativa privada) e elaboração de políticas formais de cumprimento e de integridade que visem evitar, monitorar e responder adequadamente aos desastres ambientais. Neste sentido, o *Compliance* deve ser entendido e exercido

10 ONU, 2015.

11 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

12 GIOVANINI, 2014, p. 51.

13 MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. Princípios da administração pública e compliance. In: LAMBOY, Christian Karl de (org.). *Manual de compliance*. São Paulo: Instituto ARC, 2017, p. 263-275.

como pilar de contratações e relações (de desenvolvimento) sustentáveis.¹⁴

É neste diapasão que, em matéria ambiental, o *Compliance* deve se constituir como verdadeira política pública positiva, ou seja, escolha de ação por parte do governo¹⁵ cuja somatória evidencie a aptidão de produzir (benéficos) efeitos específicos¹⁶ e que causem influência (positiva) na vida dos cidadãos,¹⁷ implementando-se o ciclo próprio das políticas públicas (“definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”).¹⁸

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PROPORCIONADORAS DE BEM-ESTAR AMBIENTAL

Políticas públicas devem ser conceituadas enquanto um espectro de definições que ao final convergem a um só termo. Como visto anterior, seu conceito variado depende de múltiplas conexões temáticas, bem como de ações que fazem dela o centro de atenção de diversas esferas sociais;¹⁹ razão não é outra para a interpretação neste sentido do *Compliance* enquanto uma política pública.

Seja como for, especificamente a palavra política, essa representa a própria competição decorrente do mundo político. É diretamente relacionada a decisões, ações e omissões movidas por instituições públicas ou privadas, de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados sobre algum problema.²⁰

Já a palavra pública denota que as ações deverão ser condizentes ao povo, ou seja, relacionado diretamente à coletividade. Uma política pública

14 CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 28.

15 DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, 1984, Passim.

16 LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980, Passim.

17 PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986, Passim.

18 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias [online]*. 2006, n. 16, p. 20-45, p. 29.

19 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017, p. 1-2.

20 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 77.

deverá, portanto, versar e combater, de algum modo, um problema público. E, como problema público, compreende-se como a discrepância entre que o que deveria ser e o que é. Dito de outro modo, problema é exatamente a disparidade entre o que a sociedade gostaria que fosse, mas que a verdade nos mostra uma situação muito diferente da pretendida.²¹

Assim, realizando uma leitura conjugada dessas ideias, políticas públicas poderiam ser sintetizadas como uma soma de atividades propostas pelos governos, que poderão não só agir diretamente, como delegar tais atividades a terceiros, tal como se propõe quando o *Compliance* é aderido para fins de proteção ambiental. Não obstante, a ação governamental deverá condizer com os anseios da comunidade em que se está inserida.²²

Dando seguimento a essa ideia, uma política pública deverá respeitar todo o ordenamento jurídico. Isso porque a própria natureza do Estado, com seus direitos, deveres e garantias irão nortear a agenda governamental. O sistema político-administrativo e jurídico irá institucionalizar os mecanismos utilizados pelo Estado.²³

Dentro dessa noção de integração das políticas para gerar a política pública, precisamos nos debruçar sobre três categorias que irão reger esse diálogo entre os empreendedores de políticas públicas: rede de política, arena de política e ciclo de política.²⁴

Assim sendo, deve-se planejar cada política pública refletindo sobre sua necessidade e possibilidade. Dessa sorte, determinadas políticas públicas são projetadas para o curto prazo, que usualmente representam mais a políticas de um governo específico, ainda que inseridas dentro de outros projetos. Dentro desse contexto fático, o que se vê na prática é que as decisões políticas passam sobretudo nos conflitos de interesses políticos que propriamente no interesse público. Nosso cenário atual ratifica essa percepção, e nem sempre é feito um estudo metuculoso sobre como atender verdadeiramente aos problemas da população.²⁵

21 SECCHI, 2017, p. 10.

22 CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 38-40.

23 BUCCI, 2013, p. 154-155.

24 CHRISPINO, op cit., p. 57-62.

25 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 18-22.

Com efeito, diversas regulamentações jurídicas e governamentais sobre determinada política pública podem estar dissonantes com os verdadeiros interesses dos cidadãos. Importante destacar que o Programa de *Compliance* para proteção ambiental, além de ter objetivos claros, deverá estar em consonância com o ordenamento jurídico. Para dispor sobre normas, regras, instituições, níveis de intervenção e coerência com recursos e modalidades.²⁶

Ainda nesse sentido, o Programa deverá conter informações extrajurídicas, e no caso do presente trabalho, questões técnicas ambientais que proporcionem a identificação dos propósitos a serem alcançados, bem como seus meios, tudo a fim de autorizar sua avaliação posterior. Vale ressaltar que os instrumentos para formalizá-la ainda serão jurídicos.

Nada obstante, superada essa definição conceitual, veja-se que não há a relação direta entre validade e eficácia. Adequar e ajustar o sistema jurídico-institucional e permitir que realizem objetivos do sistema é uma tarefa árdua e que precisa do diálogo entre diversas teorias do direito e conceitos multidisciplinares de modo que não sejam incompatíveis.

A seu turno, o processo de política pública possibilita que o interesse público se sobressaia ante a pluralidade de interesses políticos em jogo. De maneira geral, representa uma regra de tempo para implementação das políticas públicas, assim como a verificação de seus resultados, essa última a qual, em nosso contexto brasileiro, é marcada uma forte influência pelo calendário eleitoral.²⁷

Uma dificuldade surge ante a discricionariedade estrutural, que será responsável por analisar e levantar dados sobre questões e problemas, do mesmo modo que avaliará a efetividade e eficácia das decisões tomadas pelo Estado.²⁸ De um lado, há a parte cognitiva dessa discricionariedade, que é como se sopesam essas questões, e a respeito da efetividade, de que forma avaliam e percebem as situações, há muitas vezes dificuldades periciais e técnicas, bem com a falta de expertise de muitos membros das comissões avaliadoras.

No exato instante em que são decididos os objetivos para uma política pública, criam-se expectativas. Espera-se, então, que esses objetivos sejam

26 COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: *Revista de informação legislativa*, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998, Interesse público, v. 4, n. 16, p. 49-63, out./dez. 2002, p. 44-46. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

27 BUCCI, 2006, p. 97-100.

28 SOUZA, 2006, p. 20-45.

concretos, a fim de se levantar dados claros dentro de um lapso de tempo predeterminado.

No momento da sua formulação, a política pública deve então apresentar objetivos técnicos e concretos para balizar as consequências quando houver. Ora, há de se reconhecer que eventualmente a decisão não será efetiva, de sorte que não se pode olvidar a diretriz precípua para que permita uma reflexão acurada sobre como proceder na avaliação.

De relevância certa, a avaliação de políticas públicas oportuniza o estudo preciso sobre os efeitos alcançando comparando com os pretendidos do momento de sua implementação. Com efeito, realizar um processo de julgamento sobre determinada política pública irá demanda algum grau de cientificidade e clareza para seja possível um debate claro sobre o tema.²⁹

Entre os principais parâmetros estão: a) economicidade: Aplicação de recursos (públicos ou não); b) produtividade: Resultados, ou níveis de saídas, de determinado processo; c) eficiência econômica: A relação direta entre economicidade e produtividade; d) eficiência administrativa: Aqui se pretende analisar se os atos praticados seguiram os trâmites e métodos preestabelecidos, ou seja, se desde a tomada de decisão até o momento da avaliação, as pessoas envolvidas estão seguindo o processo conforme proposto; e) eficácia: Nível de sucesso nas metas e objetivos levantados nas fases iniciais (destacando a importância de traçar desígnios claros e objetivos que permitam uma análise desse ponto com clareza); f) equidade: Homogeneidade da distribuição dos instrumentos de políticas públicas entre seus objetivos ou destinatários.³⁰

Não se descuida que a apreciação da política pública enfrentará embaraços, em razão do tempo e, inclusive, do custo financeiro de dados estatísticos. Seja como for, há três desfechos distintos para as políticas públicas, quais sejam sua continuidade, reforma ou extinção.

É com base nesses conceitos que se pretende refletir sobre a utilização do *Compliance* enquanto política pública que propicia, e propõe, bem-estar ambiental.

Atualmente, nossas políticas públicas têm se mostrado exíguas, com apenas a promulgação de novas leis, sobretudo sancionatórias. Assim, com certo

29 GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação, e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (organizador). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 82-85.

30 SECCHI, 2017, p. 62-66.

lema de austeridade, a edição da lei não vem acompanhada de investimento que oportunize a concretização de suas finalidades.

Há de sobrelevar a atenção que nem todos os problemas possuem limites, bem como nem toda reparação de dano, repara o dano de fato. Isso porque muitas vezes após o dano geral, é impossível a reforma do *status quo*.³¹ É imperioso que se supere o entendimento de que é possível reparar qualquer dano ambiental, e focar na mudança para valores de proteção e prevenção.

E há razões para que seja possível acreditar em uma mudança de paradigmas, pois recentemente o estudo sobre políticas públicas dentro do âmbito acadêmico tem crescido exponencialmente. Contudo, é necessário que seja aprimorado o diálogo entre as diversas áreas do conhecimento, para seja possível criar políticas públicas, tal qual o *Compliance* em matéria ambiental, com critérios mais objetivos e científicos.³² Somente, então, poderemos superar os discursos rasos que só se preocupam com o viés do ganho político imediato e verticalizar a concentração para a efetiva proteção ambiental.

Por fim, vale dizer que não se olvida que essa questão da sustentabilidade e proteção ambiental não é uma tarefa simples. Ora, nosso país ainda está em fase de desenvolvimento socioeconômico, e há uma dificuldade inerente de se proteger o interesse difuso do meio ambiente com os ganhos monetários, seja particular ou estatal.³³ Assim, o *Compliance* pode se relevar um instrumento válido, eficiente e eficaz a fim de reduzir a potencialidade dos riscos inerentes desse crescimento desenfreado de tecnologias que exijam muito da natureza, bem como da avidez inerente do ser humano por mais riquezas pessoais.

4. O PAPEL DA ADVOCACIA NA PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR AMBIENTAL POR MEIO DO COMPLIANCE

O artigo 133 da Constituição da República estabelece que “o[a] advogado[a] é indispensável à administração da justiça (...)”.³⁴ É de se entender,

31 STEINER, Renata C. *Reparação de Danos: Interesse positivo e interesse negativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 65.

32 FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 23-126.

33 AZEVEDO, Eder Marques de. *O estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 259-261.

34 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2019.

por necessária extensão, que o importantíssimo dispositivo constitucional não se limita à atuação contenciosa em processos perante a estrutura do Poder Judiciário. O exercício da advocacia também abrange, por exemplo, o desempenho de atividades jurídico-consultivas, conforme dispõe o artigo 1º, inciso II, do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº. 8.906, de 1994).³⁵

Neste sentido, o ofício deve se pautar em “verdadeiros cálculos de prudência”, sendo indispensável a atuação preventiva do(a) advogado(a), “uma atividade de aconselhamento técnico, minucioso, que trabalha com detalhes na elaboração de pareceres, contratos os mais diversos, atos constitutivos, entre outros”.³⁶

Além do seu *munus* público como profissional e cidadão(ã) de comprometimento com a retidão, “os fins sociais a que se dirige e as exigências do bem comum”, a lealdade e a boa-fé e o aprimoramento nos princípios éticos,³⁷ o que se filia com a exigência de fazer-se o certo como fim em si mesmo, o papel do(a) advogado(a) na elaboração, implementação e consolidação dos Programas de *Compliance* é de grande valia, possibilitando um escoreito mapeamento de riscos (*Compliance Risk Assessment* com *v.g.*, análise de processos, procedimentos, contratos, eventuais conflitos de interesses e identificação da base normativa incidente), elaboração de Matriz de Riscos e Controles (contendo, no mínimo, descrição do risco, base normativa, controles propostos [de prevenção, monitoramento e resposta], probabilidade e impacto do risco e evidências), formulações de políticas específicas e demais documentos, implementação de controles (sejam eles formais, atitudinais, procedimentais e/ou físicos) e condução de ações de conscientização, engajamento e consolidação da cultura de ética e integridade.

A indispensabilidade do(a) advogado(a) deve ser compreendida “num sentido muito mais profundo, filosófico, virtuoso, do que meramente técnico-jurídico”. Constitui-se, em verdade, como “uma garantia da sociedade civil” uma vez que, sem prejuízo da (indispensável e vantajosa) atuação interdisciplinar, considerado o comprometimento humano e ético que serve de pressuposto para o desempenho da profissão, a advocacia pode em muito

35 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF, jul. 1994.

36 EQUIPE FORENSE. *Constituição Federal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 1.139-1.140.

37 ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Código de Ética e Disciplina na OAB, 1995. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/codigodeetica.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

contribuir para a consolidação do bem-estar ambiental dos indivíduos por meio da implementação do instituto do *Compliance* e o compromisso com o primado das soluções preventivas.

5. CONCLUSÃO

Esse trabalho propôs a sugestão do *Compliance* como política pública para propiciar o bem-estar ambiental. Nesse sentido, depois de elucidados conceitos de políticas públicas, foi possível aduzir que esse mecanismo permite uma postura ética e íntegra.

Isto considerado, os Programas de *Compliance* poderão instrumentalizar meios mais efetivos para a real proteção do meio ambiente. Isso porque políticas sancionatórias não terão o poder de recuperar o *status quo* de algum dano ambiental (e humano) grave, apenas punir eventuais responsáveis e exigir alguma sorte de indenização monetária.

Assim, os mecanismos sugeridos propiciarão uma prevenção de danos contra a natureza de maneira válida, eficaz e eficiente. Para tanto, deve-se sobrelevar os estudos multidisciplinares de *Compliance*, Direito e meio ambiente para que seja possível viabilizar políticas públicas com amplo grau científico prevenindo ou respondendo adequadamente os desastres ambientais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Eder Marques de. *O estado administrativo em crise: aspectos jurídicos do planejamento no Direito Administrativo Econômico*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARDOSO, Débora Motta. *Criminal compliance na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro*. São Paulo: LiberArs, 2015.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COIMBRA, Marcelo Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi (orgs.). *Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. in *Revista de informação legislativa*, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998 | *Interesse público*, v. 4, n. 16, p. 49-63, out./dez. 2002. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. (organizador) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

EQUIPE FORENSE. *Constituição Federal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GIOVANINI, Wagner. *Compliance: a excelência na prática*. São Paulo: 2014.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa (Portugal): Edições 70, 2007.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. Princípios da administração pública e compliance. In: LAMBOY, Christian Karl de (org.). *Manual de compliance*. São Paulo: Instituto ARC, 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Código de Ética e Disciplina na OAB. 1995. Disponível em: <<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaooab/codigodeetica.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030, 2015. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

____. Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994. Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF, jul. 1994.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias [online]*. 2006, n. 16, p. 20-45.

STEINER, Renata C. *Reparação de Danos: Interesse positivo e interesse negativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.



O ESTATUTO DA CIDADE

Luiza de Araujo Furiatti¹

Samanta Pineda²

1. INTRODUÇÃO

O Pacto Global surge em 1999 como uma iniciativa da ONU para engajar os entes privados, em ações que visam o bem-estar comum, responsabilidade e a sustentabilidade.

Na verdade, são medidas para efetivar o princípio do desenvolvimento sustentável, já que o crescimento mundial tem, muitas vezes, seguido em sentido contrário.

Tanto é que, muitos países, como o Brasil, tem um escopo legislativo interessante. Criar normas e leis que pretendem criar um ambiente melhor para a população.

1 Mestre em Direito Econômico e Sustentabilidade pela da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Especialista em Direito Ambiental, pela Universidade Positivo. Especialista em Direito Administrativo, pela Universidade Anhanguera. Advogada.

2 Especialista em Direito Socioambiental pela da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Advogada.

A Constituição brasileira é um exemplo muito ilustrativo. O texto legal garante aos cidadãos direitos fundamentais em várias dimensões, como direito à vida, ao meio ambiente equilibrado, à saúde, à educação, entre outros.

Ainda em relação às cidades, seus artigos 182 e 183, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, preveem uma política urbana que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Todavia, não é isso que a maioria dos cidadãos urbanos brasileiros desfruta. As fragilidades das cidades estão nas mais diversas esferas. Desde a falta de moradia ao acesso a ambientes arborizados.

Vê-se que o Poder Público não está sendo capaz, sozinho, de cumprir todos os seus papéis.

Nesse contexto, é possível atribuir maior eficácia à gestão sustentável das cidades por intermédio do Pacto Global.

As empresas privadas que se dispõem a voluntariamente, a executar medidas para atingir os ODS, se tornam elementos de transformação social.

É esse o escopo abordado no presente artigo, apresenta-se de que forma o Pacto Global, especialmente o ODS 11, são capazes de viabilizar o bem-estar e o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

2. OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 1999, o ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, anunciou o Pacto Global na reunião no fórum econômico mundial em Davos. Em julho de 2000, ocorreu o seu lançamento oficial, baseado em três pilares: o bem-estar comum, responsabilidade e a sustentabilidade. Em síntese:

O Pacto Global incorpora assim demandas populares e direitos / organizações populares: aqueles que lutam por direitos humanos, aqueles que lutam por melhor e mais trabalho, aqueles que lutam pela proteção do habitat, etc., no entanto, o conteúdo da luta é enquadrado pelos limites do capitalismo. O trabalho deve ser decente; o meio ambiente, limpo e sustentável; direitos humanos, o que a norma escrita diz.³

3 GININGER, Nuria Ines. El Pacto Global como respuesta a la crisis. *Estudios*. Córdoba, Argentina, 26, Nº. 53, 2017, p. 87-107.

Destaca-se que não se trata de um elemento regulatório ou um código de conduta vinculativo. O Pacto Global é uma iniciativa voluntária para difundir os direitos humanos, direitos do trabalho, proteção ambiental e combate à corrupção.

Em 2015, com o intuito de instrumentalizar as iniciativas do Pacto, a ONU lançou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, que são 17 metas a serem alcançadas até 2030.

A ideia é concretizar as ações, é demonstrar que é possível uma mudança com a realização de pequenas ações no âmbito privado.

Especialmente sobre as cidades, há muito a ser feito. Todos os ODS podem ser aplicados aos aglomerados urbanos, mas em relação ao meio ambiente urbano o ODS 11 é bastante específico: cidades e comunidades sustentáveis:

- 11.1 Até 2030, garantir acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.
- 11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.
- 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.
- 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.
- 11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.
- 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.
- 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

- 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.
- 11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.
- 11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.⁴

Assim, há uma forte integração nos conceitos, busca-se aliar, por intermédio de instrumentos básicos, o bem-estar e a preocupação com o meio ambiente. As medidas contemplam desde resíduos sólidos até geração de habitações sustentáveis. São diretrizes que visam nortear a forma com o que crescimento mundial urbano irá ocorrer.

3. O ESTATUTO DA CIDADE

Em âmbito nacional, a preocupação com o crescimento das cidades não é recente. No direito brasileiro o direito à cidade sustentável está previsto tanto na Constituição de 1988, no artigo 182, como no artigo 2º do Estatuto das Cidades Lei Federal n.º 10.257/2001, sendo definido como: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Os dispositivos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados em 2001, com a edição da referida lei, que ainda estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana. A tramitação nas casas legislativas demorou mais de dez anos, o projeto de lei originário era o n.º 2191 de 1989.

Ao final a lei editada, denominada como Estatuto da Cidade, possui cinco capítulos: I- Diretrizes Gerais; II- Dos Instrumentos da Política Urbana com seções de I a XII; III- Do Plano Diretor; IV- Da Gestão Democrática da Cidade e

4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ODS. 1992. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso: 30 mar. 2018.

V- Disposições Gerais. A seguir apresenta-se de forma sintética o que cada um desses itens determina.

As diretrizes gerais são compostas pelos objetivos da lei: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como pelas diretrizes propriamente ditas.

São dezoito alíneas que detalham norteamientos importantes. As dezesseis primeiras são oriundas do texto original, as últimas foram acrescentadas em 2013 e 2015, respectivamente. Sendo assim, (I) garantia ao direito a cidades sustentáveis; (II) gestão democrática; (III) cooperação entre público e privado; (IV) planejamento do desenvolvimento das cidades; (V) oferta de equipamentos urbanos para a disponibilidade da comunidade; (VI) ordenação e controle do uso do solo; (VII) integração das atividades urbanas e rurais; (VIII) adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis; (IX) justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização; (X) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos; (XI) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos; (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (XIII) participação democrática; (XIV) regularização fundiária e urbanização; (XV) simplificação da legislação de uso do solo; (XVI) isonomia de condições para os agentes públicos e privados nas atividades dos processos de urbanização; (XVII) estímulo à utilização, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais; e, por fim, (XVIII) prioridade para obras de infraestrutura.

Em relação aos instrumentos, são definidas no artigo 4º seis categorias específicas, nas quais está no inciso IV, expressamente previsto, o Estudo prévio de impacto ambiental - EIA e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV. Os parágrafos determinam que os estudos devem seguir a legislação própria, devendo observar o conteúdo do Estatuto das Cidades, preveem a possibilidade de contratação coletiva em caso de interesse público, e, ainda, que os recursos municipais devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Ainda, destaca-se a regulamentação do §4º, são instituídos o parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento de títulos. Além desses, também há previsão legal, nesse Capítulo II, acerca do direito de superfície, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas, da transferência do direito de construir e o regime normativo do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.

O Capítulo III trata das minúcias relacionadas ao Plano Diretor, que agora passa a ter uma obrigatoriedade por duas razões específicas:

1. A que faz incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa, se este não tomar as providências para que o Plano Diretor esteja aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da Lei (art. 52 e inciso VII).
2. A que acresce como objetivo da Ação Civil Pública e como motivo da ação cautelar respectiva a “ordenação urbanística”, propiciando ao Ministério Público ou a entidade com mais de um ano de existência, a possibilidade de, em liminar ou no mérito, obrigar (com fulcro no art. 3º da Lei n.º 7.347/85) a Câmara Municipal e aprovar o Plano Diretor se decorrido os cinco anos.⁵

O próximo capítulo, o IV, trata da gestão democrática da cidade. Nesse tópico há a previsão de que a democracia direta deve prevalecer, através da utilização de instrumentos específicos tais como: órgãos colegiados de política urbana, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ainda dispõe sobre a necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Por fim, são apresentadas disposições gerais. Há menção dos consórcios imobiliários, tributação urbana diferenciada em casos de interesse social, definição de prazos, estabelecimento de hipóteses de improbidade administrativa e adequações em outras leis específicas.

Em síntese:

Os pontos relevantes da Lei, a nosso ver, são a efetiva concretização do Plano Diretor dos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182, da C.F., para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do §4º, do art. 182, da C.F., (parcelamento e edificações compulsórias, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação

5 MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4.ª ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 251.

com pagamento em títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, inclusive para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa; a instituição de gestão democrática e participativa, da cidade, e finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor.⁶

Ainda, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade é uma “lei-quadro”, já que sua função é balizar a política urbana nacional, tendo um caráter vinculativo para todos os entes federados brasileiros.⁷

4. NOVA INTERPRETAÇÃO

Atualmente, como mencionado, o Brasil tem um escopo legislativo bastante fundamentado e coeso. Porém, o previsto e regulamentado nas leis não é o que o cidadão encontra nas ruas.

As cidades brasileiras enfrentam problemas graves como a falta de saneamento básico, tráfego intenso, excesso de lixo, poluição, entre outros.

Destaca-se a questão do acesso à água, bem vital que não só deveria ser minimamente garantido, como também é elemento que atribui dignidade aos seres humanos.

De acordo com dados da ONG Trata Brasil, em 2017, 83,5% dos brasileiros eram atendidos com abastecimento de água tratada. Na prática isso significa que são quase 35 milhões de brasileiros que não desfrutam desse serviço básico.⁸ E não só isso, em 2016, 1 em cada 7 mulheres brasileiras não tinha acesso à água. No caso dos homens, 1 em cada 6 não tinham água. Em relação às crianças e adolescentes a situação também é crítica, 14,3% deles carecem desse bem tão importante. Somente 22 municípios brasileiros possuem 100% da população

6 MUKAI, 2010, p. 248.

7 CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; PEREZ, Marcos Augusto. Delineamento do Direito Urbanístico no Brasil. In MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno. (Coord) *Direito Urbanístico Estudos Fundamentais*. Belo Horizonte: Forum, 2019, p. 52.

8 TRATA BRASIL. Dados sobre a água. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 21 set. 2019.

atendida com água potável. Portanto, é fato que o direito fundamental à água potável é negado para muitos cidadãos brasileiros.

Ainda, população de menor renda, geralmente excluída da sistemática social, que habita em locais sem condições básicas de vida e acesso à infraestrutura urbana, está constantemente em situação de vulnerabilidade em relação a riscos de: enchentes, vendavais, grande dificuldade no acesso à água potável, acidentes de trânsito que envolvem desde atropelamentos a acidentes com cargas perigosas, incêndios. Além dos riscos à saúde relacionados aos resíduos, poluição do ar e falta de saneamento básico. Toda essa problemática de alto risco aumenta os problemas urbanos.⁹

Salienta-se que as ponderações não têm o condão de vincular os problemas urbanos às dificuldades sociais enfrentadas pelas populações menos favorecidas economicamente, mas são adotadas para encarar esse fator como um agravante, que merece atenção pela questão social e ambiental.

Os riscos podem ser caracterizados pelos desastres naturais, que têm suas consequências majoradas pelo aumento da população nas áreas incidentes. Mas também a urbanização cria elementos específicos tais como edifícios de grandes alturas, que são vulneráveis em caso de incêndios e panes elétricas, excesso de veículos causa poluição atmosférica, construções irregulares, entre outros.¹⁰

Esse contexto ocorre porque o Brasil é tão carente de condições básicas de educação, saúde, emprego, alimentação e moradia, que acaba muitas vezes deixando o planejamento urbano em segundo plano.

Muitos municípios não conseguem de forma minimamente estruturada atender a todas as suas funções constitucionais. O disposto no artigo 30, V da CF, impõe ao Poder Municipal o ônus de propiciar o transporte coletivo, dentre os quais está o escolar. De acordo com dados do Relatório Técnico Parcial do Programa Caminho da Escola¹¹ divulgados no início de 2019, apenas 65% dos municípios brasileiros possuem transporte urbano escolar. Isso significa que esse serviço público, de natureza essencial, ainda não está presente em todo

9 KASSMAYER, Karin, MENDONÇA, Francisco. Risco ambiental: um paradigma à normatização urbana. In: (Coord) GONÇALVES, Maria Teresinha. SANTOS, Robison dos. *Cidade e Meio Ambiente: estudos interdisciplinares*. Criciúma: UNESC. 2010, p. 72.

10 *Ibid.*, p.70.

11 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12518-fnde-disponibiliza-resultados-parciais-de-pesquisa-que-avalia-o-transporte-escolar-no-brasil>>. Acesso em: 14 set. 2019.

o país. Consequentemente, muitas crianças têm dificuldades de usufruir seu direito básico à educação.

Os estados e a União não estão em situação diversa. O Senado em 2017 realizou um estudo sobre a Segurança Pública no país, o resultado foi desastroso. Está baixíssimo o índice de resolução de homicídios verificado no Brasil, girando em torno de 5%. A comparação com outros países é assustadora, o Chile por exemplo aponta índice de resolução superior a 90%.¹²

Nessa conjuntura, mencionar bem-estar e proteção ambiental pode ser encarado como um sacrilégio. Logo, o Poder Público sozinho não está atingindo suas finalidades constitucionais.

É necessário, então, uma mudança. É importante que a sociedade assuma seu papel como agente transformador e contribua para a melhora da qualidade de vida das pessoas.

Para tanto, existe o Pacto Global. Como já mencionado, a adesão voluntária da iniciativa privada para fazer cumprir os 17 ODS, incluindo o 11, traz um elemento agregador que pode, e irá alterar a realidade das cidades brasileiras.

De acordo com a Rede Brasil, os empresários estão cada vez mais engajados com a ideia. Atualmente os brasileiros são a terceira maior rede do mundo, com mais de 800 membros. O crescimento é relevante, em 2015 eram menos de 500 participantes, isso significa um aumento de cerca de 70%.¹³

Sendo assim, a partir do Pacto Global há o acesso à informação e consequentemente uma conscientização do que é importante para o Planeta, por intermédio dos ODS. A atuação agora não fica somente a cargo do Poder Público. Há uma nova visão, a participação dos entes privados, de forma voluntária, cria uma rede de engajamento que atinge muitas pessoas. É possível criar novos elementos, sem precisar buscar o cansado e burocrata Poder Público.

Os resultados dessa atuação voluntária das empresas já começam a surgir.

Em 2016, as distribuidoras da CPFL Energia, do estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul, iniciaram o Programa Arborização + Segura. O projeto

12 SENADO. Falência da segurança pública brasileira é consenso na CCJ. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/21/falencia-da-seguranca-publica-brasileira-e-consenso-na-ccj>>. Acesso em: 21 set. 2019.

13 REDE BRASIL. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/no-brasil>>. Acesso em: 21 set. 2019.

visa substituir árvores prejudicadas ou inadequadas por espécies adaptadas ao meio urbano. São 17 cidades, desses dois estados, que estão desenvolvendo a iniciativa. Os objetivos são: mitigar potenciais situações de risco para a população por conta da vegetação em contato com a rede elétrica; incrementar a quantidade de áreas verdes em espaços urbanos; revitalizar a arborização urbana, por meio da substituição de árvores com risco de queda e em estado de senescência por novas árvores; promover benefícios ambientais relativos ao clima; executar ações de educação ambiental junto a escolas; e melhorar os indicadores operacionais de fornecimento de energia. Destaca-se, ainda, que o projeto compatibiliza arborização urbana com os demais elementos da cidade e ainda implanta metas dos Planos Diretores, já que aumenta a qualidade das áreas verdes municipais.¹⁴

Outro projeto de grande relevância é Programa de Resíduos Sólidos implementado pela empresa Klabin, no estado do Paraná.

A empresa envolve setores da gestão municipal e os catadores locais de lixo na discussão do assunto, disseminando o conhecimento e ajudando a qualificar e formalizar cooperativas e associações locais. E, em paralelo, incentiva a geração de empregos, melhora a qualidade da coleta seletiva, eleva o volume de materiais recicláveis e amplia o grau de conscientização da sociedade com relação à educação ambiental. O programa considera um diagnóstico social, seguido pela elaboração de um Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – por meio do qual é possível viabilizar a captação de investimentos e doações com infraestrutura –, e um Programa de Educação Ambiental. A área de abrangência da iniciativa incluiu os municípios paranaenses de Imbaú, Ortigueira, Reserva, Tamarana, Telêmaco Borba e Tibagi, que contam com uma população total de 175 mil habitantes.¹⁵

Os resultados são excelentes, houve a implantação da coleta seletiva nos municípios atingidos, aumento de produtividade das cooperativas, doação de equipamentos de proteção individual, distribuição de embalagens retornáveis, e capacitação de profissionais da educação para difundir o tema nas escolas.

Sendo assim, constata-se que as funções da cidade previstas, no artigo 2º do Estatuto da Cidade, estão sendo atingidas, tais como planejamento e

14 REDE BRASIL, 2019.

15 Idem.

desenvolvimento das cidades (alínea IV), ordenação do uso do solo (alínea VI) e proteção do meio ambiente natural e construído (alínea XII).

Logo, a partir do objetivo 11, a iniciativa privada está desenvolvendo projetos que fazem cumprir o determinado no Estatuto da Cidade, criando um novo paradigma e um novo instrumento para a transformação das cidades em um lugar mais sustentável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todo o apontado, tem-se as seguintes conclusões:

- a) O Pacto Global é uma iniciativa inovadora pelo seu caráter voluntário e internacional;
- b) Há uma similaridade entre o conteúdo dos ODS e o definido na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade;
- c) Infelizmente o Estado brasileiro não está cumprimento integralmente com suas obrigações constitucionais;
- d) O Pacto Global viabiliza a cooperação entre o setor público e privado;
- e) A execução das medidas para atingir o cumprimento do ODS 11 também atribui efetividade as normas gerais previstas no Estatuto da Cidade.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; PEREZ, Marcos Augusto. Delineamento do Direito Urbanístico no Brasil. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno. (Coord) *Direito Urbanístico Estudos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12518-fnde-disponibiliza-resultados-parciais-de-pesquisa-que-avalia-o-transporte-escolar-no-brasil>>. Acesso em: 14 set. 2019

GININGER, Nuria Ines. El Pacto Global como respuesta a la crisis. *Estudios*. Córdoba, Argentina, 26, N.º. 53, 2017.

KASSMAYER, Karin, MENDONÇA, Francisco. Risco ambiental: um paradigma à normatização urbana. In: (Coord) GONÇALVES, Maria Teresinha. SANTOS, Robison dos. *Cidade e Meio Ambiente: estudos interdisciplinares*. Criciúma: UNESC. 2010.

MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4.^a ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). ODS. 1992. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

REDE BRASIL. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/no-brasil>>. Acesso em: 21 set. 2019.

SENADO. Falência da segurança pública brasileira é consenso na CCJ. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/21/falencia-da-seguranca-publica-brasileira-e-consenso-na-ccj>>. Acesso em: 21 set. 2019.

TRATA BRASIL. Dados sobre a água. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>>. Acesso em: 21 set. 2019.



PACTO GLOBAL DA ONU E AGENDA 2030 COMO FERRAMENTAS DE INCLUSÃO DE MIGRANTES E REFUGIADOS NA SOCIEDADE

Thiago Assunção¹

Naomi Sugita Reis²

1. INTRODUÇÃO

As migrações internacionais sempre existiram, mas ganharam maior

1 Advogado e membro da Comissão do Pacto Global da OAB/PR. Doutor em Direito Internacional pela USP, com doutorado-sanduíche realizado na Universidade de Genebra (Suíça). Mestre em Educação para a Paz: Direitos Humanos, Cooperação Internacional e Políticas da União Europeia, pela *Università degli studi Roma Tre* (Itália). Foi Fellow do Programa *Global Governance Futures 2030* do *Global Public Policy Institute* (Berlim). É Professor da Escola de Direito e Ciências Sociais da Universidade Positivo (UP), pesquisador, palestrante e consultor internacional. Membro da Sociedade Latinoamericana de Direito Internacional.

2 Advogada regularmente inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção do Paraná; Mestranda em Ciência Política com ênfase em Proteção aos Direitos Humanos e Cooperação Internacional na *Alma Mater - Università di Bologna*; Delegada Jovem da Sociedade Civil no *III Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible* (CEPAL); Integrante da Comissão Técnica para Migrações (CEPAL); Integrante do *Feminist and Women's Movement Action Plan Beijing+25*.

atenção e tem gerado reações políticas mais intensas nos últimos dez anos. Ao mesmo tempo, foi construída na ONU a partir de 2015 uma agenda de compromissos entre todos os países membros, a serem cumpridos até o ano de 2030, consolidando uma estratégia que aglutina esforços globais desde 2000, unindo diferentes atores sociais e organizações em torno a objetivos claramente identificados e mensuráveis. A isso se soma o Pacto Global, importante iniciativa que busca incluir o setor privado nos esforços de desenvolvimento sustentável. O presente artigo busca analisar esses documentos, para na sequência adentrar na temática das migrações internacionais, sejam elas voluntárias ou forçadas, perscrutando se as iniciativas mencionadas podem contribuir de alguma forma para uma melhor recepção, acolhimento e integração de migrantes, refugiados e apátridas na sociedade. Pretende-se por fim trazer elementos para avaliar o papel das organizações que aderem ao Pacto Global, bem como questionar o alcance das iniciativas internacionais mencionadas, considerando a necessidade de um debate mais aprofundado sobre as causas dos deslocamentos humanos.

2. OBJETIVOS DO MILÊNIO, AGENDA 2030 E O PACTO GLOBAL

2.1 O papel da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

A Organização das Nações Unidas nasceu com a finalidade de alterar uma realidade de desordem global e violência sistemática. A fim de fazer jus aos seus princípios de proteção dos Direitos Humanos, e da promoção da paz e segurança internacional, tem contribuído igualmente para unir diferentes atores em torno a discussões sobre como alcançar um desenvolvimento humano, socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

Ao longo de sua existência, este importante ator internacional vem servindo como o ambiente propício para os Estados dialogarem sobre as mais diversas temáticas, gerando inúmeros instrumentos internacionais, sejam eles tratados ou documentos de referência (*soft law*). Para o presente trabalho, cumprem destacar três desses instrumentos: a Declaração do Milênio e seus Objetivos de Desenvolvimento para 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Pacto Global das Nações Unidas.

No ano de 2000, marcando a virada de século, foi convocada pela ONU a Cúpula do Milênio, reunião de todas as nações do mundo para discutir o futuro e estabelecer prioridades. Nesta conferência, foi adotada de forma unânime

a Declaração do Milênio,³ cujo escopo era determinar uma série de valores, princípios e objetivos, em uma agenda própria para o desenvolvimento humano no século XXI, através da estipulação de prazos para ações coletivas. Os líderes mundiais à época comprometeram seus países em uma parceria global, que compreenderia oito objetivos a serem cumpridos no prazo de quinze anos, até 2015. Eram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Estipulados para serem interdependentes, os ODM eram: 1 erradicação da extrema pobreza; 2 educação primária universal; 3 promoção da igualdade de gênero e o empoderamento feminino; 4 redução da mortalidade infantil; 5 melhoria da saúde materna; 6 combate ao HIV/AIDS, à malária e outras doenças, 7 garantia da sustentabilidade ambiental e 8 criação de uma parceria global para o desenvolvimento.⁴

Com a chegada de 2015, foi realizado um balanço, após anos de ações realizadas multilateralmente em prol dos oito objetivos comuns. Observou-se que os trabalhos ao longo desse período foram significativos, pois a estratégia de unir esforços em torno a objetivos claramente identificados, com relevante campanha de conscientização a nível global, havia produzido resultados promissores. Porém, nem todas as metas foram alcançadas, especialmente aquelas relacionadas à erradicação da fome, à igualdade de gênero, à melhoria dos serviços de saúde, bem como ao aumento da escolaridade infantil.⁵

2.2 Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Após o tempo previsto de ações direcionadas ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a comunidade internacional encontrou-se, ainda, em débito para com a população da maior parte do globo. Assim, tendo em vista os acertos e os erros da Declaração do Milênio, bem como seus meios de implementação, vislumbrou-se a oportunidade e a necessidade de serem estipulados novos objetivos, dessa vez, mais abrangentes e mais ousados, com a finalidade de preencher algumas lacunas deixadas, bem como de adicionar novos caminhos ainda pouco explorados.

3 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. United Nations Millennium Declaration. Disponível em: <<https://www.undocs.org/A/RES/55/2>>. Acesso em: 11 set. 2019.

4 Idem.

5 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Millennium Development Goals. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html>. Acesso em: 11 set. 2019.

Para isso, foram realizados exaustivos estudos e consultas públicas acerca do que seria alterado e acrescentado na nova agenda, considerando-se os quinze anos de avanço em relação à agenda anterior. Eis que é adotada uma resolução na ONU para que fossem construídos coletivamente novos objetivos (A/RES/70/1). Trata-se da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que passaria a valer a partir de 1º de janeiro de 2016.

A grande mudança estava na incorporação do consagrado conceito de desenvolvimento sustentável, criado pela ex-Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.⁶ Denota-se que esta mudança se relaciona com o crescente sentimento de urgência no que diz respeito à sustentabilidade da vida na Terra, o que abrange tanto o aspecto ambiental, quanto a sustentabilidade social e econômica. Ademais, dessa vez o debate foi mais amplo, sendo que a escolha dos objetivos passou por amplo processo de construção coletiva, com a participação da sociedade civil, bem como dezenas de organizações envolvidas nos vários temas levantados. Sendo assim, a Agenda 2030 passou a conter 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com 169 metas distribuídas entre eles.⁷

A partir da adoção da nova agenda, os líderes mundiais reunidos na ONU se comprometeram a “não deixar ninguém para trás”, ao reconhecerem que a dignidade da pessoa humana é um elemento fundamental no século 21, e que os ODS e suas metas são direcionadas a todas as nações e todos os povos, assim como para todos os segmentos da sociedade.⁸ A ideia é que os meios de implementação da Agenda 2030 compreendam uma parceria ampla, a fim de facilitar a implementação das metas, unindo governos, setor privado e a sociedade civil em prol de uma agenda propositiva e construtiva.

Ademais, resta acordado através desse documento o compromisso a nível global com a busca ativa por um mundo com pleno respeito aos direitos humanos, à lei, à justiça, à igualdade e não discriminação, além do respeito pelas mais diferentes civilizações e culturas, a fim de que seja alcançado um futuro efetivamente mais próspero para todos.⁹

6 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Disponível em: <<https://www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.

7 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. Sede das Nações Unidas. Nova Iorque: 2015.

8 Ibid., p. 13.

9 Ibid., p. 10.

2.3 Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a mobilidade humana internacional

De acordo com a Organização Internacional de Migração (OIM), existem inúmeras vantagens que a mobilidade humana internacional pode trazer em relação à busca pela sustentabilidade em seu sentido mais abrangente.¹⁰

Em relação ao país receptor, os imigrantes contribuem para as finanças públicas mais do que recebem em serviços e benefícios públicos; eles também complementam a força de trabalho local ao invés de competir com ela, fornecendo habilidades em todos os níveis; além de contribuir com a manutenção populacional dos países desenvolvidos, alguns dos quais vêm lidando com persistente diminuição demográfica.¹¹

No que tange ao país de origem, os emigrantes contribuem para fortalecer as conexões entre diferentes países, já que, com seu trabalho no exterior, enviam recursos que acabam sendo injetados por suas famílias na economia local. Essas remessas financeiras se traduzem em maior investimento em saúde e educação para quem ficou, além de contribuir para manter vínculos capazes de gerar a possibilidade de proteção em outro país, em caso de crises graves e eventos ambientais adversos nas localidades de proveniência.¹²

Sendo a migração um fenômeno recorrente e de certa forma, natural na história humana, a comissão responsável pela elaboração da Agenda 2030 tratou de abordar de maneira abrangente esta importante temática,¹³ seja através de menções diretas em seu texto, seja através de metas inseridas nos ODS.

A primeira alusão se dá no ponto 29 da Agenda, no qual se reconhece a contribuição dos migrantes para um crescimento inclusivo e para um desenvolvimento sustentável. Nesse sentido os líderes mundiais se comprometeram a cooperar internacionalmente para garantir que as migrações ocorram de forma organizada, segura e de maneira regular, a fim de que sejam respeitados os direitos humanos, independentemente da situação migratória de cada indivíduo.¹⁴ Já no ponto 36, busca-se nutrir uma lógica intercultural

10 THOMPSON, Laura. *A World on the Move: The Benefits of Migration*. International Organization for Migration. Bruxelas: 2014. Disponível em: <<https://www.iom.int/speeches-and-talks/world-move-benefits-migration>>. Acesso em: 12 set. 2019.

11 Idem.

12 Idem.

13 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2015, p. 8.

14 Idem.

de tolerância e respeito mútuos, assim como uma ética de cidadania global e responsabilidade compartilhada; reconhecendo-se que a diversidade humana é um grande facilitador para a busca pelo desenvolvimento em todas as suas formas.¹⁵

Em relação aos ODS, vislumbram-se inúmeras metas que se relacionam com a mobilidade humana, direta ou indiretamente. Isso se dá em virtude de a temática da migração ser um fenômeno altamente suscetível no que tange ao acesso a direitos e serviços essenciais.

2.4 O Pacto Global e seu papel em relação às migrações internacionais

A grande maioria dos imigrantes se deslocam com a finalidade de buscar melhorias em sua qualidade de vida, a qual é impactada pelo maior nível de desenvolvimento dos países escolhidos, bem como o acesso a novas oportunidades de empregos, formais ou informais, que propiciam aumento da renda familiar. Conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT), “quase dois terços da força de trabalho global estão na economia informal”,¹⁶ revelando se tratar de uma questão que afeta não apenas os migrantes, e que se reflete no geral em baixo nível de proteção social para os trabalhadores.

De fato, há uma relação importante entre migração e informalidade laboral. Nas áreas urbanas em que os migrantes estão concentrados, setores como construção civil e de serviços e geral, como bares e restaurantes, muitas vezes fazem uso dessa força de trabalho “barata e dócil”,¹⁷ o que revela que os migrantes estão entre os que mais sofrem com a precariedade no trabalho. Isso se deve ao fato de muitos migrantes não conhecerem as leis trabalhistas locais, o que pode levar a abusos por parte dos empregadores, e ainda, pelo fato de a maioria precisar de emprego rápido para se sustentar, o que pode fazer com que aceitem trabalhos muito aquém das suas capacidades e nível de formação.

15 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2015, p. 10.

16 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Women and men in the informal economy: A statistical picture*. 3a edição. Genebra: Ofício de Trabalho Internacional, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

17 PORTES, SASSEN-KOOB, p. 54. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Inserção Laboral de Migrantes Internacionais: transitando entre a economia formal e informal no município de São Paulo*. OIT Brasil: 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_615540.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

Dessa forma, um importante aliado no combate à economia informal, bem como na proteção ao trabalho dos migrantes é justamente o Pacto Global da ONU, lançado no ano de 2000 pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan. O Pacto Global tem como finalidade incentivar o setor privado a alinhar suas ações a dez princípios universais que envolvem a busca pela efetivação dos direitos humanos, a proteção ao trabalho, a preservação do meio ambiente e o combate à corrupção. Quase vinte anos após sua adoção, o pacto adquiriu o status de principal iniciativa de sustentabilidade no mundo corporativo em âmbito global, contando com mais de 13 mil membros, em 160 países.¹⁸ As empresas que decidem aderir ao Pacto Global assumem a responsabilidade de contribuir para o alcance da sustentabilidade nos níveis local e global, o que demonstra clara correlação com a Agenda 2030, já que esta reconheceu a importância do setor privado para a sua implementação, desde microempresas a cooperativas e multinacionais, assim como organizações da própria sociedade civil e entidades filantrópicas.¹⁹

Assim, o Pacto Global tem muito a contribuir para a salvaguarda dos direitos dos migrantes e suas famílias, eis que, nessa conjuntura, os seus aderentes figuram como possíveis empregadores para milhões de indivíduos que migram em busca de uma vida melhor. Como é no setor privado que trabalham a imensa maioria dos migrantes, sejam eles migrantes voluntários ou solicitantes de refúgio, asilo, deslocados ambientais ou apátridas, a partir do momento em que as empresas aderentes ao Pacto Global se dedicarem com afinco à aplicabilidade dos princípios aos quais se vincularam, mais oportunidades laborais serão criadas para integrarem os migrantes e refugiados nos países de acolhida, gerando inclusão e desenvolvimento local, para benefício de todos os envolvidos.

3. GLOBALIZAÇÃO, MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS

3.1 Controle de fronteiras ou hospitalidade?

Algo que tem ganho notável importância atualmente é a crescente distância entre a globalização econômica, já estabelecida e sempre avançando, e as persistentes restrições à mobilidade humana internacional. De fato, a questão

18 Pacto Global Rede Brasil. A iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 set. 2019.

19 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 2015, p. 10.

da imigração tem sido usada para renacionalizar a política,²⁰ no sentido de que há uma tendência de alguns atores políticos de evocar a soberania nacional, reivindicando o poder estatal de controlar os fluxos migratórios.

Primeiramente, cumpre lembrar que o Estado-nação possui de fato o monopólio da autoridade sobre as questões migratórias. Com fundamento na ideia de soberania, construída a partir da Paz de Vestfália (1648), o Estado não conhece outro poder ou organização capaz de decidir quem pode ou não entrar em seu território.²¹ De fato, a Declaração Universal dos Direitos Humanos refere-se ao “direito à liberdade de movimento e residência dentro das fronteiras de cada Estado” e “ao direito de *deixar* qualquer país, inclusive o seu, e de *retornar* ao seu país”.²² Portanto, em princípio, o Estado não é obrigado a aceitar a entrada de alguém que não seja seu cidadão,²³ com exceção da necessidade de respeito ao princípio do *non-refoulement* (não devolução), no caso de solicitantes de refúgio cuja vida ou liberdade estejam em perigo no território de proveniência.²⁴

No entanto, o tal “fechamento das fronteiras” não é algo corriqueiro como pode parecer para alguns. A liberdade de ir e vir já existia antes da ascensão do Estado-nação e de sua soberania. Na Grécia antiga, achados arqueológicos mostram a “presença de migrantes como comerciantes, militares (...) em uma ordem profundamente cosmopolita”,²⁵ e o Império Romano absorvia os estrangeiros e facilitava a naturalização, a partir de seu *Jus Gentium*.²⁶

Vincent Chetail demonstra como a questão foi considerada entre os fundadores do direito internacional, por meio de um debate entre soberania

20 SASSEN, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. New York: Columbia University Press, 1996, p. 30.

21 REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, 2004, p. 150.

22 UN GENERAL ASSEMBLY. Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

23 Por exemplo, no caso de visto ou outros requisitos para admissão no território de um Estado, é comumente aplicada a noção de que, mesmo que a pessoa cumpra todos os requisitos, ela pode ser impedida de entrar pelas autoridades de fronteira por sua decisão discricionária exclusiva, com base em sobre o exercício da soberania do Estado.

24 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Treaty Series, New York, v. 189, p. 137, 1954. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

25 BLITZ, Brad K. *Migration and Freedom: Mobility, Citizenship and Exclusion*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, p. 4.

26 Loc. cit.

e hospitalidade.²⁷ Enquanto Francisco de Vitória e Hugo Grotius²⁸ defendiam a livre circulação de pessoas como regra no direito internacional, com base no direito de comunicação entre os povos, Samuel Pufendorf e Christian von Wolff argumentavam que o Estado tinha total discricção sobre a entrada em seu território, como uma consequência de sua soberania. Emer de Vattel representou um meio termo, defendendo que “o poder soberano do Estado para decidir sobre a admissão de estrangeiros foi contrabalançado por uma liberdade de entrada qualificada baseada no direito de necessidade”.²⁹

Mesmo com a criação dos Estados modernos, o controle das fronteiras não era intrínseco à sua existência. A generalização posterior do uso do passaporte, simbolizando a autoridade do Estado sobre suas fronteiras, foi um ponto de virada na liberdade de movimento predominante até o início do século XX.³⁰ Como comenta Celso Lafer, o uso de passaportes e a necessidade de vistos não eram comuns até a Primeira Guerra Mundial; sem eles as pessoas podiam atravessar fronteiras e permanecer em outros países sem dificuldades.³¹

Em um mundo dividido por fronteiras políticas, construídas durante séculos de guerras, conquistas, invasões, colonizações, trocas de territórios, é persistente a ideia de que essas fronteiras políticas (portanto imaginadas) possam ser “fechadas”. No entanto, o que está cada vez mais claro é que os governos não têm poder efetivo de controlar totalmente suas fronteiras, eis que estas são, em muitos dos casos, muito extensas, altamente porosas e, alguns locais, marcadas por intenso comércio e circulação humana, caracterizando localmente uma forte interdependência. Na maior parte dos locais onde passa a delimitação das fronteiras nacionais, não há absolutamente nada: simplesmente não existem barreiras físicas. Quando muito, algumas barreiras naturais como montanhas, rios,

27 CHETAIL, Vincent. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel. *The European Journal of International Law*. v. 27, n.º 4, 901–922, 2016.

28 O relato de Grotius sobre a hospitalidade em relação aos solicitantes de asilo, os quais são merecedores de proteção, representa uma contribuição à frente de seu tempo para a criação do direito internacional dos refugiados, surgido séculos mais tarde. Para uma revisão abrangente sobre as raízes das normas referentes a asilo e refugiados, consulte CHETAIL, Vincent. *Théorie et pratique de l’asile en droit international classique: étude sur les origines conceptuelles et normatives du droit international des réfugiés*. *Revue Générale de Droit International Public*, v. 115, p. 625-652, 2011.

29 Idem.

30 BLITZ, 2014, p. 5-8. A respeito deste tema, ver o trabalho de TORPEY, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

31 LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 140.

florestas ou costas. Dessa forma, é necessário reconhecer que “a ideia de fronteiras é sempre assumida e não questionada, [mas] em alguns casos, as fronteiras são ativamente deslegitimadas ou ignoradas”.³²

Portanto, toda vez que motivações humanas, completamente compreensíveis como a fome, a pobreza ou a fuga da guerra, se transformam na decisão de emigrar, normalmente esse “outro lado” se tornará acessível, de uma maneira ou de outra. Além disso, é importante lembrar que “as barreiras postas contra a mobilidade contradizem as forças poderosas que estão levando a um maior intercâmbio econômico e cultural”.³³ Em consequência, um dos aspectos mais importantes dos estudos migratórios são as tendências demográficas de grande escala sobre o deslocamento humano, influenciadas por motivações econômicas. A maioria das pessoas emigra para escapar da insegurança, da falta de oportunidades, em busca de novos horizontes profissionais, em suma: buscando uma vida melhor.

De fato, parece que “a natureza do controle estatal sobre a imigração envolve um argumento de soma zero: se um governo fechar um tipo de categoria de entrada [...] os números aumentarão em outro”. Essa é a razão pela qual a política de fechamento de fronteiras tende a aumentar o tráfico de pessoas,³⁴ considerando a falta de canais legais adequados para a migração. Portanto, políticas unilaterais de controle de fronteiras são questionáveis, uma vez que a imigração tem causas e dinâmicas próprias, e diz respeito às decisões e expectativas das pessoas, compondo um cenário complexo no qual a passagem de fronteira é apenas um dos obstáculos a serem superados. Como explica Saskia Sassen,

As migrações internacionais em larga escala são altamente condicionadas e estruturadas, inseridas em complexas redes econômicas, sociais e étnicas. Os Estados podem insistir em tratar a imigração como o resultado agregado de ações individuais, mas não podem escapar das consequências dessa dinâmica maior.³⁵

32 BLITZ, 2014, p. 14.

33 CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press, 1998, p. 290.

34 LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 60.

35 SASSEN, 1996.

Além disso, existe um pensamento epistêmico, baseado na soberania do Estado e seu consequente papel no controle de fronteiras, que entende a imigração simplesmente como o conjunto de decisões individuais, por parte dos imigrantes, para entrar no país de destino. Essa visão corresponde a uma lógica que tende a associar fatores de atração, como salários mais altos nos locais de destino, a imigrantes altamente qualificados; e condições adversas ou eventos negativos nos locais de origem, como forças que levariam “migrantes econômicos” a deixarem seus países de origem.³⁶ Essa suposição, embora válida até certo ponto, desconsidera que “existe um padrão na geografia das migrações que mostra que os principais países receptores tendem a receber imigrantes de suas zonas de influência”.³⁷ O que significa que as migrações internacionais fazem parte de um cenário geopolítico de dinâmicas econômicas transnacionais, algumas das quais remontam à própria colonização.³⁸

Ademais, o modelo *push-pull* desconsidera novos fatores típicos do mundo globalizado, como o aumento das possibilidades de estudar no exterior, o que pode levar a uma decisão *a posteriori* de imigrar, bem como à tecnologia da informação, que permite às pessoas tomar esse tipo de decisão com base em mecanismos comparativos sobre possíveis destinos,³⁹ o que pode beneficiar inclusive candidatos a se tornarem refugiados.⁴⁰

Ao mesmo tempo, um problema que afeta o desenvolvimento nos países de origem é o fenômeno da fuga de cérebros (*brain drain* em inglês). Quando muitas pessoas altamente qualificadas saem de seu país de origem, este perde capacidades humanas consideráveis. O país deixa de contar com cidadãos cuja insatisfação poderia se transformar em ações capazes de promover necessárias transformações locais. Há ainda evidências de que a fuga de cérebros pode causar

36 BLITZ, 2014, p. 28.

37 SASSEN, 1996.

38 Idem.

39 Por exemplo, a disponibilidade na internet de “rankings mundiais”, índices e pesquisas sobre países e cidades com “melhor qualidade de vida”, alguns baseados em critérios e dados objetivos. Além disso, sites que fornecem uma estimativa em tempo real do custo de vida em diferentes países, comparando automaticamente um com o outro e até fornecendo salários médios e outros aspectos da vida econômica, social e cultural no destino desejado. Essas ferramentas, em um contexto de amplo acesso à Internet, ajudam as pessoas a tomar decisões migratórias mais informadas (embora milhões de pessoas ainda permaneçam sem acesso à Internet).

40 Durante o recente *boom* de deslocamentos forçados causados pela guerra civil síria na Europa, ficou claro que a maioria dos solicitantes de asilo tinha em mente seus países de destino, onde encontrar membros da família e também consideravam as condições de aceitação e possibilidades de vida, o que fez muitos Estados da Europa oriental e central serem meros caminhos de passagem, principalmente para a Alemanha e a Suécia, como amplamente divulgado.

menor crescimento econômico e maior desigualdade nos países de origem.⁴¹

Apesar das tentativas de alguns Estados de impedir a saída de seus nacionais qualificados, o fenômeno da emigração para melhores perspectivas de vida está enquadrado em uma ótica mais ampla de liberdade de movimento, e continuará ocorrendo, já que a maioria das pessoas e famílias espera maximizar seus recursos econômicos e bem-estar social, enquanto ainda persistem desigualdades abissais de oportunidades e níveis de renda em muitos países, especialmente no Sul Global.

3.2 Mobilidade humana e o direito internacional dos direitos humanos

Outra mudança importante que afeta a capacidade do Estado de controlar a imigração refere-se à ascensão das normas internacionais de direitos humanos. Sassen demonstra como essas normas estão ajudando a moldar as políticas migratórias. Por exemplo, a Corte Europeia de Direitos Humanos tem bloqueado as tentativas de alguns estados europeus de limitar a reunião familiar (em termos migratórios), com fundamento no direito à vida familiar.⁴²

O fato de as normas de direitos humanos terem ganhado destaque no direito internacional implicou no aumento das salvaguardas de proteção para não cidadãos, responsabilizando os Estados pelo tratamento adequado das pessoas sob sua jurisdição, independentemente de sua natureza ou *status* legal.⁴³

De fato, as normas de direitos humanos têm “desempenhado um papel importante na internacionalização da política de migração”,⁴⁴ uma vez que muitos instrumentos de direitos humanos contêm regras de proteção aplicáveis aos migrantes. Dois exemplos são as disposições que garantem o direito ao reagrupamento familiar da criança em contexto migratório, previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança;⁴⁵ e as garantias processuais mínimas asseguradas aos não cidadãos antes de serem expulsos, na

41 BLITZ, 2014, p. 29.

42 SASSEN, 1996.

43 LEGOMSKY, Stephen. The last bastions of state sovereignty. Immigration and nationality go global. In: SOBEL, Andrew C. *Challenges of Globalization: Immigration, social welfare, global governance*. New York: Routledge, 2009, p. 54.

44 Ibid., p. 52.

45 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Convenção dos Direitos da Criança (artigos 9, 10, 16). In: UNITED NATIONS. *Treaty Series*, v. 1577, p. 3. New York: 20 November 1989. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

ausência de razões de segurança nacional convincentes, conforme estabelecido no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.⁴⁶

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, assinada em 1990 e em vigor desde 2003, trata-se de importante instrumento que busca conferir garantias fundamentais para as pessoas que trabalham no exterior. O problema da Convenção é sua baixa efetividade, uma vez que nenhum grande país receptor de migrantes o ratificou, como é o caso dos EUA, Canadá, Austrália, Japão e a maioria dos países da Europa Ocidental.

O direito internacional dos refugiados, por seu turno, busca limitar em certos casos o controle de fronteiras por parte dos Estados,⁴⁷ através do princípio do *non-refoulement* e outras garantias relacionadas. A Convenção de 1951 sobre Refugiados e seu Protocolo de 1967 foram vitais para proteger milhões de pessoas forçadas a fugir da perseguição e da violência. É de se destacar também o incansável trabalho da Agência da ONU para Refugiados – ACNUR, especialmente em áreas assoladas por conflitos e crises humanitárias.

Os Estados também adotaram outros acordos que buscam melhorar a cooperação em questões como tráfico de pessoas, terrorismo e imigração irregular. No caso do primeiro, é significativa a adoção do Protocolo de 2000 para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.⁴⁸

3.3 Transnacionalidade e cooperação internacional para desafios globais

O fato é que as políticas migratórias estão sendo influenciadas pelo processo de reorganização gradual do poder soberano que, em alguns casos, passa a ser relativizado ou descentralizado por meio da atuação de organizações internacionais e regionais. Esse processo busca reduzir a margem dos estados para definirem autonomamente suas políticas de imigração, uma vez que há uma

46 LEGOMSKY, 2009, p. 52.

47 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. *Treaty Series*, New York, v. 189, p. 137, 1954. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 10 set. 2019.

48 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, Complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, 15 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4720706c0.html>>. Acesso em: 24 out. 2017.

multiplicação de forças interessadas na questão, compostas internamente por atores não estatais, como os próprios migrantes e organizações da sociedade civil que lutam pelos seus direitos, e externamente, por meio de acordos internacionais assinados pelos próprios Estados, como os tratados acima elencados.⁴⁹

Em suma, tudo indica que a globalização e os direitos humanos têm o potencial de transformar a governança da mobilidade humana internacional, a qual possivelmente será cada vez menos decidida por critérios exclusivamente nacionais, considerando a crescente interdependência e complexidade do mundo atual.

Após internacionalizar os fluxos de bens, serviços, dinheiro e informação, alguns países estão percebendo que está se tornando impossível não fazer o mesmo em relação à mobilidade humana,⁵⁰ considerando o inevitável impulso que se dá através do avanço dos transportes e da tecnologia da informação, que cada vez mais conecta a todos de forma instantânea, gerando novas relações e nutrindo outras, tanto interpessoais quanto comerciais. Além disso, diante das crises migratórias e do aumento no número de refugiados, parece estar surgindo, nas discussões globais sobre a questão, certa consciência de que só o aumento da cooperação e coordenação entre os estados, bem como uma sólida estrutura normativa internacional, serão capazes de produzir migrações mais seguras, ordenadas e regulares.⁵¹

Nesse sentido, em 2016 a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, que traz preocupações e compromissos dos 193 Estados membros, com o objetivo de compartilhar responsabilidades pelos desafios da mobilidade humana internacional.⁵² A partir dessa Declaração, em 2018 foram adotados pela Assembleia Geral dois documentos que caracterizam marcos políticos importantes: um Pacto Global para as Migrações e um Pacto Global sobre Refugiados. O objetivo desses dois

49 SASSEN, 1996.

50 LEGOMSKY, 2009, p. 53.

51 De acordo com a OIM, “pela primeira vez, em 19 de setembro de 2016, os Chefes de Estado e de Governo se reuniram para discutir, em nível global dentro da Assembleia Geral da ONU, questões relacionadas à migração e refugiados. Isso enviou uma importante mensagem política de que questões de migração e refugiados se tornaram questões importantes na agenda internacional”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO (OIM). Pacto Global para Migração. Disponível em: <<https://www.iom.int/global-compact-migration>>. Acesso em: 24 out. 2017.

52 ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes: resolução adotada pela Assembleia Geral, 3 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>. Acesso em: 31 set. 2019.

documentos é servir como um guia de princípios e abordagens comuns a serem seguidos pelos Estados em relação aos dois tipos diferentes de deslocamento humano. O fato de os debates terem alcançado a Assembleia Geral, e a Declaração de 2016 ter sido adotada por unanimidade, revela como o tema foi elevado como preocupação primária no cenário político internacional.

Múltiplas identidades vêm se desenvolvendo nas sociedades pós-modernas, e a condição de migrante expõe as pessoas a novas influências externas, criando identidades mais fluidas e complexas, sujeitas a constantes renegociações, o que tem o potencial de transformar as comunidades locais em espaços mais criativos, já que sujeitos a constantes trocas e aprendizagem mútua. Ademais, competências linguísticas e sociabilidade intercultural são importantes ativos profissionais no contexto de uma economia globalizada. Muitas cidades se tornaram mais cosmopolitas, se beneficiando da riqueza de sua abrangente diversidade humana e cultural, o que se traduz em importante fonte de desenvolvimento e inovação.⁵³

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das tendências contrárias de algumas mentalidades chauvinistas mundo afora, caracterizadas por discursos que pregam o fechamento de fronteiras, as migrações e os deslocamentos forçados continuarão ocorrendo, tornando as rígidas divisões nacionais, lenta, mas constantemente questionadas pela espontaneidade da mobilidade humana internacional.⁵⁴ A multiplicação de redes transnacionais e virtuais, a regionalização política de algumas partes do mundo, e um regime global consolidado de proteção dos direitos humanos já vêm transformando, pelo menos em tese, a “pessoa humana” como mais importante do que o “cidadão”, a fim de humanizar o direito internacional e as legislações nacionais, adaptando-os aos desafios de fato globais que a humanidade como um todo vem enfrentando.

É preciso repensar as políticas de manutenção dos migrantes na condição de membros de “segunda classe” da sociedade, uma vez que políticas públicas de inclusão, que concedem aos imigrantes plenos direitos, incluindo o de participação política, estarão mais alinhadas com a ética da cidadania global e dos direitos humanos, buscando-se evitar a marginalização e os conflitos sociais dentro dos próprios países interessados.

53 CASTLES; MILLER, 1998, p. 297.

54 Ibid., p. 298.

No que diz respeito ao vínculo entre migração e cidadania, consideramos que a crescente interconexão entre as pessoas impulsionadas pelo avanço da tecnologia, representa um fator que pode melhorar a mobilidade humana, desde que essas tecnologias sejam utilizadas para encontrar soluções para melhor gerir as demandas migratórias, e conectar pessoas e organizações. Uma vez que as migrações internacionais são uma parte cada vez mais importante das relações internacionais, elas poderiam e deveriam, tendo em vista os acontecimentos da última década, ser trazidas para um debate mais substancial sobre suas causas e consequências. Este debate pode ser promovido tanto pelos estados, como também por atores não estatais, como organizações da sociedade civil, incluindo órgãos de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil, fundações, institutos e universidades, amparados em documentos internacionais como a Agenda 2030, os ODS e o Pacto Global, e contando com o apoio de organizações intergovernamentais especializadas, como a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o ACNUR.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Convenção dos Direitos da Criança. In: UNITED NATIONS. *Treaty Series*, v. 1577, p. 3. New York: 20 November 1989. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. *Treaty Series*, New York, v. 189, p. 137, 1954. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes: resolução adotada pela Assembleia Geral, 3 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>. Acesso em: 31 out. 2017.

_____. Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, Complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, 15 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4720706c0.html>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. United Nations Millennium Declaration. Disponível em: <https://www.undocs.org/A/RES/55/2>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. Sede das Nações Unidas. Nova Iorque: 2015.

BLITZ, Brad K. *Migration and Freedom: Mobility, Citizenship and Exclusion*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press, 1998.

CHETAIL, Vincent. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel. *The European Journal of International Law*. v. 27, n. 4, 901–922, 2016.

CIFAL Flanders. Sustainable Development Goals. Disponível em: <<https://www.cifal-flanders.org/focus/sustainable-development-goals/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

LEGOMSKY, Stephen. The last bastions of state sovereignty. Immigration and nationality go global. In: SOBEL, Andrew C. *Challenges of Globalization: Immigration, social welfare, global governance*. New York: Routledge, 2009.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Millennium Summit. Disponível em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Disponível em: <<https://www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.

_____. The Sustainable Development Agenda. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO (OIM). Pacto Global para Migração. Disponível em: <<https://www.iom.int/global-compact-migration>>. Acesso em: 24 out. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Women and men in the informal economy: A statistical picture. 3ª edição. Genebra: Ofício de Trabalho Internacional, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. A iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 12 set. 2019.

PORTES, SASSEN-KOOB. p. 54. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Inserção Laboral de Migrantes Internacionais: transitando entre a economia formal e informal no município de São Paulo. OIT Brasil: 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-Brasilia/documents/publication/wcms_615540.pdf>. Acesso em: 18 set. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Millennium Development Goals. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdoverview/mdg_goals.html>. Acesso em: 11 set. 2019.

THOMPSON, Laura. A World on the Move: The Benefits of Migration. *International Organization for Migration (OIM)*. Bruxelas: 2014. Disponível em: <<https://www.iom.int/speeches-and-talks/world-move-benefits-migration>> Acesso em: 12 set. 2019.

TORPEY, John, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.



A EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO COMO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Anderson Henrique Bomfim Mendes¹

Antônio Carlos Efigê²

1. INTRODUÇÃO

Dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, pode-se, seguramente, afirmar que não deve haver qualquer tipo de hierarquia entre qualquer dos objetivos. Todos são integrados e relevantes, não sendo possível o atendimento de apenas alguns para que se alcance os outros, em verdade, todos devem ser executados de acordo com as possibilidades e necessidades do momento, mas sempre com a compreensão de sua unicidade.

1 Cursando Especialização em Gestão e legislação tributária pela Uninter; Especialista em Direito Processual Civil pela Uninter; Bacharel em Direito pela Universidade Positivo (UP).

2 Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUCSP; Professor titular da PUCPR; Professor da Escola da Magistratura do Estado do Paraná, Membro do Instituto dos Advogados do Paraná; Presidente da Comissão de Direito do Consumidor da OAB/PR, Advogado em Curitiba-PR.

Com essa perspectiva, é possível a compreensão de que cada um dos ODS afeta os demais de maneira intrínseca. Por isso, neste estudo, o foco será no papel do ODS 12, buscando compreender de que forma o Consumo e a Produção responsáveis podem contribuir para o desenvolvimento e atingimento das metas definidas na agenda 2030.

O objetivo estampado no ODS 12 nada mais é do que assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Note-se aí que é absolutamente inviável desvincular este ODS de qualquer outro, pois a produção e o consumo são bases da subsistência de toda a população mundial, mas para além disso, as formas de produção e todos os insumos necessários, bem como a forma como a sociedade consome aquilo que é produzido, afetam diretamente todo o ecossistema, tornando impensável que qualquer ação global de proteção possa se furtar da educação para o consumo.

A educação para o consumo representa um conjunto de atos educacionais voltados para o combate ao consumismo, visando a proteção ambiental e possibilitando o desenvolvimento sustentável. Portanto, a educação para o consumo deve exceder os limites escolares e atingir a sociedade como um todo, permitindo que a informação possibilite a todos uma melhora de vida, a proteção do equilíbrio ecológico e a manutenção do meio ambiente saudável para as futuras gerações, conforme preconizado na CF/88 em seu artigo 225.

Uma educação voltada para o consumo tem como principal objetivo o estímulo ao consumo consciente, tornando o consumidor em um agente ativo na proteção ambiental, permitindo que, ao escolher aquilo que irá consumir, busque as informações de origem dos produtos e serviços, repensando seus próprios atos e avaliando a postura dos fornecedores, tornando possível que a própria sociedade, consciente dos prejuízos que sofre pelo consumo desvairado, possa se tornar a protagonista da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável.

2. OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) 12 E A EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO

Como visto, o primeiro passo importante para este estudo é compreender que as ODS devem operar em conjunto. Apesar de adotarmos a ODS 12 como foco deste trabalho, qualquer das ODS pode passar pela mesma análise, pois o resultado será inegavelmente o mesmo, qual seja, um objetivo depende e apoia o outro, formando um ciclo sustentável de ações necessárias.

Tome-se como exemplo os ODS 2, 8, 9 e 11, os quais tratam respectivamente da fome zero e agricultura sustentável; trabalho decente e crescimento econômico; indústria inovação e infraestrutura; cidades e comunidades sustentáveis. Há que

se notar ser impossível dissociar o consumo e a produção de qualquer destes objetivos, afinal, se a produção fosse adequada, o próprio consumo seria otimizado, evitando-se o desperdício, poupando recursos, promovendo incremento da economia, permitindo até mesmo que aquilo que se deixou de desperdiçar possa alcançar as pessoas que precisam de tais recursos, mas que não conseguem acessá-los.

Foi com a Rio-92³ que a questão acerca da produção e do consumo passou a ganhar destaque nacional e internacional, culminando inclusive, entre outras coisas, na Agenda 21.⁴ Desta maneira, os ciclos de vida dos produtos e serviços passaram a ganhar cada vez mais importância para o desenvolvimento social.

Segundo a ONU, pelo menos 30% de toda a comida produzida é perdida, representando 1,3 bilhão de toneladas de alimentos que são perdidos ao longo das cadeias produtivas.⁵ O desperdício gera não só perda de valores para os fornecedores, mas também se reverte em descarte inapropriado, aumento no valor final do produto ou serviço, aumento na extração de recursos naturais, necessidade de aumento nas áreas de produção, entre outros danos, que acabam sendo causados por um produto ou serviço que nem mesmo chega a ser comercializado, ou seja, parte de todo o prejuízo causado é tão somente para que algo seja jogado diretamente no lixo.

Em 2015, o Greenpeace divulgou um relatório⁶ no qual informava que: 19% de todo o bioma da floresta amazônica foi desmatado, representando 750 mil km²; 60% da área desmatada é destinada à pecuária; 62% da emissão dos gases do efeito estufa no Brasil se deram pela pecuária; a pecuária é líder no uso de trabalho escravo; entre 2010 e 2013, a pecuária contribuiu com apenas 5,4% do PIB do Brasil. Nada obstante, em fevereiro de 2018, a Agência Fapesp publicou matéria em que relatava que 20% da Amazônia já havia sido desmatada,

3 “Desde a Rio-92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, houve um reconhecimento internacional de que a principal causa da deterioração contínua do meio ambiente global são os padrões insustentáveis de consumo e produção”. ONU-BR DOCUMENTOS TEMÁTICOS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 6 - 7 - 11 - 12 - 15. Brasília, julho de 2018, p. 74.

4 “A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

5 Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/fao-30-de-toda-a-comida-produzida-no-mundo-vai-parar-no-lixo/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

6 GREENPEACE, RELATÓRIO – Carne ao molho madeira. Novembro 2015. Disponível em: <http://www.carneamolhomadeira.org.br/docs/relatorio_greenpeace_carne_ao_molho_madeira_nov2015.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

representando o equivalente a 1 milhão de quilômetros quadrados.⁷

Desta maneira, a educação para o consumo mostra-se uma grande aliada contra o desperdício irracional dos recursos naturais. Para que se combata o dano ambiental gerado pela produção irresponsável, a população deve ser educada e incentivada a exercitar o primeiro “R”, ou seja, Recusar. Ao recusar produtos e serviços de fornecedores que não seguem um pensamento socioambiental, a sociedade indica sua insatisfação, demonstrando a inaceitabilidade de desperdícios e atitudes que prejudiquem a sociedade e a natureza, forçando os fornecedores a adotar posturas responsáveis e a rever seus atos frente ao dano social e ambiental que causam.

A educação para o consumo segue ao encontro da meta 12.8 do ODS 12, segundo a qual até 2030 deverá ser garantido que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização sobre o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza.

Sempre válido rememorar que dentre os 10 (dez) princípios do Pacto Global, 3 (três) deles versam sobre a proteção ambiental, diga-se: assumir uma abordagem preventiva responsável e proativa para os desafios ambientais; desenvolver iniciativa e práticas para promover e disseminar a responsabilidade socioambiental e incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ambientalmente responsáveis.⁸ Além disso, dentro do ODS 12, a meta 12.3 é justamente que até 2030 seja reduzido pela metade o desperdício de alimentos *per capita* mundial, em nível de varejo e do consumidor, assim como reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita.⁹

Apesar de a questão dos alimentos se mostrar rica para a análise dos danos ambientais, é necessário ter em mente que há muitos outros vetores de insustentabilidade no seio social, inclusive mais próximos do que se imagina. É o caso, por exemplo, dos escritórios (inclusive de advocacia).

7 ALISSON, Elton. Agência FAPESP. Desmatamento na Amazônia está prestes a atingir limite irreversível. Disponível em: <<http://www.agencia.fapesp.br/desmatamento-na-amazonia-esta-prestes-a-atingir-limite-irreversivel/27180/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

8 OAB/PR, Relatório De Comunicação De Engajamento 2018 Pacto Global ONU, p. 9.

9 Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/12>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

3. O ODS 12, A EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO E A ADVOCACIA

Independente do ramo em que esteja inserido, todo escritório pode e deve adequar-se ao pensamento socioambiental, tornando-se mais eficiente e colaborando com o bem-estar social. É neste caminho que segue o pensamento da OAB/PR¹⁰ a qual inseriu, acertadamente, o tema “escritórios sustentáveis”¹¹ no evento chamado de Semana SAM¹² (Sustentabilidade, Acessibilidade e Mobilidade), demonstrando a preocupação desta instituição com a sustentabilidade e com o pensamento socioambiental, inclusive firmando parcerias para o correto tratamento do lixo,¹³ demonstrando o respeito aos “Rs” de Repensar, Reutilizar e Reciclar, bem como o atendimento à meta 12.5, que diz “Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso”.

O engajamento da OAB não se restringe ao Paraná, ao reverso, é possível encontrar ações em todo o país. A exemplo, cite-se a OAB/RS, que preocupada com o aquecimento global, busca construir subseções sem impacto ambiental, implementando soluções que visam reduzir o desperdício de água, além de implementar a adequação térmica, permitindo até mesmo a redução do uso de ar-condicionado,¹⁴ visando os “Rs” de repensar e reduzir. Outro exemplo é a OAB/PE,

-
- 10 “A OAB Paraná é a primeira Seccional a aderir ao Pacto, por proposição da Comissão da Mulher Advogada, desde 09/09/2015”. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/category/pacto-global-da-onu/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.
 - 11 Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/escritorios-sustentaveis-energia-e-direito-ambiental-urbano-em-debate-na-oab-parana/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.
 - 12 Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/dia-mundial-do-meio-ambiente-oab-parana-sedia-debate-sobre-sustentabilidade/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.
 - 13 “Uma parceria da OAB Paraná com a empresa Eco Local vai converter o lixo reciclável da seccional em bancos, pavimentos, revestimentos de paredes, lixeiras, vasos e outros objetos. O modelo ainda está em teste e, se funcionar bem, deve ser multiplicado nas 48 subseções do Paraná”. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/lixo-reciclavel-da-oab-parana-pode- virar-bancos-e-pavimentos/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.
 - 14 Sustentabilidade e inovação: o futuro da OAB/RS são as subseções sem impacto ambiental: Diante da concreta perspectiva do infortúnio causado pelo aquecimento global, é imprescindível que, enquanto sociedade, tenhamos uma conduta responsável com o meio ambiente. A Ordem dos Advogados do Brasil do Rio Grande do Sul, sabendo desse imperativo dos tempos modernos, está tornando concreto o projeto de construir sedes sustentáveis (...). A sede tem baixo custo de manutenção, pois não necessita de pintura externa. Além disso, a construção recolhe água da chuva e transfere para a irrigação dos jardins, bem como para a utilização interna. Outro ponto de economia é o isolamento acústico e o isolamento térmico, que minimiza a transferência de calor e, assim, garante mais conforto ao ambiente, além de ser uma maneira de economizar energia. Com o isolamento térmico é possível economizar de 45 a 55% de energia no resfriamento ou aquecimento.

que criou um selo ambiental,¹⁵ buscando o equilíbrio entre a atuação humana e a proteção ambiental, tanto na OAB quanto nos escritórios de advocacia.

Citando as metas do ODS 12, tem-se a meta 12.2, que dita justamente que, até 2030, deverá ser alcançada a gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais.¹⁶ Note-se que a meta é aberta, alcançando toda a sociedade, pois todos devem cooperar para o alcance das metas de cada ODS.

Portanto, incontestemente é o fato de que a própria advocacia deve adequar-se aos ODS, buscando implementar modelos sustentáveis, respeitando os princípios do Pacto Global e colaborando para a efetivação da proteção e da recuperação ambiental, visando o desenvolvimento sustentável, afinal, de nada vale crescer economicamente ao custo de destruir o mundo e as futuras gerações.

Baseando-se no Pacto Global e em seus 17 objetivos, a OAB/PR, por meio da Comissão do Pacto Global em conjunto com a Comissão de Direito Ambiental, lançou um Guia de Práticas Sustentáveis na Advocacia.¹⁷ O guia tem como objetivo “difundir entre os profissionais da advocacia e as sociedades de advogados, diretrizes socioambientais internacionalmente aceitas, assim como sugestões de boas práticas, para que possam exercer suas atividades cotidianas e atuar profissionalmente de forma mais sustentável”.¹⁸

O Guia de Práticas Sustentáveis na Advocacia deixa claro em vários momentos que a produtividade pode ser melhorada e aumentada, inclusive no que se refere a empregos, mas também destaca a urgência para que a advocacia adote estratégias sustentáveis, colaborando com o consumo consciente, reduzindo o gasto de energia elétrica, água, promovendo a reciclagem, evitando o uso de copos plásticos, reduzindo o uso de papel etc., bem como promovendo campanhas para a sustentabilidade, inclusive dentro dos escritórios.

15 “O selo OAB Pernambuco Ambiental, que pretende incentivar e disseminar o desenvolvimento e a implantação de boas práticas de responsabilidade ambiental na instituição e nos mais de mil escritórios de advocacia existentes no Estado”. Disponível em: <<https://www.oabpe.org.br/oab-pe-lanca-selo-ambiental-e-debate-papel-das-comissoes-de-meio-ambiente/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

16 Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/12/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

17 Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/guia-traz-orientacoes-sobre-praticas-sustentaveis-na-advocacia/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

18 OAB/PR. Guia de Práticas Sustentáveis na Advocacia. Disponível em: <<https://www.oabpr.org.br/guia-traz-orientacoes-sobre-praticas-sustentaveis-na-advocacia/>>. Acesso em: 27 jul. 2019, p. 6.

4. O ODS 12, A EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO E A SOCIEDADE BRASILEIRA

Há que se destacar que os ODS são beneficiados por ações no setor privado. Isso é demonstrado no Relatório Anual do ano de 2018 da Rede Brasil do Pacto Global. O relatório dita que a participação do setor privado é crucial para a disseminação e implementação da Agenda 2030, em especial por meio de ações próprias ou em parceria, utilizando-se de *workshops*, sessões interativas e cursos em formato de *e-learning*, possibilitando que as empresas se engajem de forma ativa nos ODS, inclusive entendendo que isso beneficia o desenvolvimento econômico e as oportunidades de negócios das empresas.¹⁹

Apesar de o setor privado deter grande importância neste tema, rememore-se que, para além do Pacto Global, o legislador pátrio sempre deu atenção a temas relacionados ao meio ambiente, sustentabilidade, consumo e produção responsáveis, entre outros. Cite-se, exemplificativamente, o artigo 170 da CF/88, inciso VI, que trata a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, sem esquecer, é claro, do artigo 225, no qual o constituinte deixa claro o fato de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo incumbência tanto do Poder Público quanto da coletividade o dever de proteger, defender e preservar o meio ambiente, para os presentes e também para as futuras gerações.

Seguindo a mesma direção da Constituição, várias normas tratam da questão ambiental e das questões relacionadas a consumo e produção. Cite-se a Lei 12.187/09, que instituiu Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Tal qual o ODS 12, a Lei 12.187/09, no artigo 5º, XIII, 'b', indica como uma das diretrizes da PNMC a manutenção e a promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo.

O Estatuto da Juventude²⁰ também é contundente ao abordar produção e consumo. Exemplificativamente, cite-se o artigo 15, inciso VI, que em todas as suas alíneas prioriza a produção diversificada e sustentável, em especial no seio familiar. Além disso, o artigo 34 dita que para além de um direito, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dever dos jovens, enquanto o artigo 35, indica que o Estado deve promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino.

A Educação ambiental caminha de mãos dadas com a educação para o consumo. Não poderia ser de outra maneira, pois é justamente dos hábitos de

19 ONU-BR. Relatório Anual 2018 da Rede Brasil do Pacto Global.

20 Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013.

consumo praticados na sociedade que surgem os problemas ambientais observados no mundo. Ante a incapacidade de aceitação da ascensão do consumismo, a sociedade torna-se cada vez mais adoecida e dependente de bens de consumo, os quais, cada vez menos duráveis, terminam seus ciclos sendo descartados de maneira incorreta, poluindo e destruindo a saúde da natureza junto com a saúde humana, violando frontalmente o preconizado pela Constituição Federal de 88.

Ao tratarmos da educação para o consumo e como ela pode ajudar na defesa do meio ambiente, impossível seria ignorar o Código de Defesa do Consumidor,²¹ o qual busca defender o consumidor, adequando-se à sua vulnerabilidade, combatendo a falta de qualidade e garantindo o direito à informação, prestabilidade, adequação e durabilidade dos produtos e serviços ofertados no mercado. Desta maneira, o CDC torna-se um grande aliado do ODS 12, pois todo o seu conteúdo, direcionado à proteção e defesa do consumidor, tem como guia os fundamentos da sustentabilidade e da defesa ambiental.

Cite-se também a Lei 6.938/1981,²² que no artigo 9º, ao descrever os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, cita no inciso V incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental. Portanto, iniciativas como as da OAB, criando subseções sem impacto ambiental ou utilizando o lixo para a confecção de objetos úteis à sociedade, podem ser entendidas como completamente adequadas à PNMA.

A educação para o consumo sustentável pressupõe da educação para o consumo consciente.

Tendo em mente o desenvolvimento sustentável, o controle crítico perpassa por uma análise sistemática acerca do que já vem sendo feito para atingir a sustentabilidade, buscando entender a importância que o legislador brasileiro deu ao tema, a forma como a sociedade e o poder público agem para este fim, quais os objetivos definidos, ou seja, é necessário saber o que o Estado entende como o alvo de sua preocupação e proteção, pois é a partir daí que a educação será direcionada aos singulares em relação ao que é o meio ambiente e como se deve agir para que o desenvolvimento sustentável seja realizado.

A importância dada ao tema é revelada desde o plano constitucional, pois o meio ambiente ecologicamente equilibrado é, conforme o art. 225 da Constituição Federal, direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à

21 Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

22 A 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.

sadia qualidade de vida. O comando constitucional ainda vai além, incumbindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Constituição Federal de 1988 não dedicou tão somente um dispositivo ao assunto. É possível encontrar a menção ao meio ambiente em diversos dispositivos, citando-se, exemplificativamente: art. 5º, inciso LXXIII; art. 23, inciso VI; art. 24, incisos VI e VIII; art. 170, inciso VI; art. 186, inciso II; art. 216, inciso V, além do já citado art. 225.

Um dos esforços do legislador foi deixar explícito que o meio ambiente deve ser ecologicamente equilibrado, pois isso afeta a coletividade, seja no presente ou no futuro. Vislumbra-se aí o comando para que o Estado promova o desenvolvimento sustentável.

Veja que o legislador garantiu *status* constitucional à questão ambiental, é necessário compreender como este assunto é afetado pelo consumo, tornando possível a compreensão das maneiras pelas quais o consumidor pode atuar, a fim de minimizar os danos ambientais.

O consumo exacerbado (irresponsável, por impulso etc.) é um dos efeitos colaterais do capitalismo, sendo que esta forma de consumir pode ser tratada por “consumismo”. Opondo-se ao consumo consciente, consumismo é o consumo pelo ato de consumir, ainda que tal produto ou serviço não seja útil ou essencial à subsistência da pessoa, logo, o consumismo é um ato individualista, focado em ideais distorcidos de felicidade, bem-estar, progresso e prosperidade, gerando cada vez mais danos ambientais, seja pela geração e acúmulo de resíduos, seja pelo dano causado na extração de recursos direcionados à produção.

Deve-se buscar conciliar crescimento e desenvolvimento, ou seja, deve haver real congregação entre objetivos sociais, ambientais e econômicos, buscando manter o mundo em equilíbrio ecológico para as gerações futuras, mas sem esquecer das necessidades das gerações atuais, isso seria trilhar um caminho do meio.

Um consumidor consciente tem em mente que o estilo de vida impacta diretamente nos meios de produção, pois estes buscam suprir o consumo exagerado, extraindo da natureza recursos limitados ou de lenta reposição, causando degradação e aumentando as desigualdades sociais. Portanto, há uma real necessidade de adequação dos meios de produção, visando o uso eficiente dos recursos naturais.

Para que se atinja o modelo social de desenvolvimento sustentável, é importante que ocorra a educação do consumidor, a fim de torná-lo mais crítico e seletivo, mostrando-se mais exigente, forçando uma mudança de postura dos fornecedores de produtos e serviços.

Na medida em que o consumo consciente passa a ser exercido, o consumidor, além de efetivar seus direitos outorgados constitucionalmente, ainda melhora a qualidade dos produtos e serviços ofertados no mercado. Assim, os consumidores, conscientes dos impactos do seu consumo para o meio ambiente (e logicamente para sua vida e para a vida das futuras gerações), podem escolher fornecedores que possuam responsabilidade socioambiental, o que é necessário para se realizar o almejado pelo art. 170 da Constituição Federal, conforme os princípios da Ordem Econômica Brasileira.

Todo consumidor tem a capacidade de interagir com o mercado de consumo, influenciando a manutenção de apenas empresas e prestadores de serviços socioambientalmente corretos, se for corretamente informado e educado. A conscientização crítica do consumidor demanda sua educação para a adoção dos valores socioambientais como os norteadores de suas decisões. Desta maneira, a atuação do Estado é necessária, na medida de sua responsabilidade por tais atos (educação e informação). Além do Estado, a sociedade também é responsável pela propagação das práticas de consumo consciente, visto que a própria preservação do planeta depende dessa conduta.

A transparência e a informação são fundamentais ao consumidor, que estando corretamente informado da origem daquilo que consome, terá a oportunidade de ser mais crítico, pois ao tomar ciência da situação daquilo que consome, poderá escolher conscientemente a origem de seu produto ou serviço.

5. CONCLUSÕES

Todos estes exemplos devem incentivar, para além dos advogados, a sociedade como um todo, pois é notório que quando se tratam de danos ambientais, os efeitos serão sempre coletivos, o que significa dizer que a luta contra estes danos é de todos, não sendo possível apenas indicar culpados e esperar que somente os violadores tomem atitudes. Há a real necessidade de proatividade por parte de todo o conjunto social, não só tomando atitudes corretas, mas difundindo tais ideias e combatendo os violadores dos valores socioambientais.

Neste ponto, um destaque especial deve ser dado aos publicitários, meio no qual, muitas vezes, não há limites para a atuação. André Luiz Prieto²³ destaca que os padrões de consumo são diretamente influenciados pela publicidade, contudo, o discurso envolvendo a sustentabilidade e a ecologia é tímido,

23 PRIETO, André Luiz. Dever dos meios de comunicação de promover a conscientização ambiental. In: *Direito de Consumo e Questões Socioambientais*. Coordenação Antônio Carlos Efling, Fernanda Mara Gibran Bauer. Curitiba: Juruá, 2018.

agravando ainda mais os problemas ambientais ao estimular o consumo, mas deixar de lado as questões ecológicas e ambientais.

Apesar da necessidade do engajamento publicitário, a veiculação da sustentabilidade por meio da publicidade não pode cair na armadilha do modismo, pois isso prejudica as ações sustentáveis, tanto quanto qualquer omissão ou mesmo ação contrária. Transformar a ecologia em moda²⁴ é reduzir seu valor e alcance, visto que a própria ecologia se torna um mercado, cujo engajamento estará vinculado ao lucro do fornecedor, logo, quando houver diminuição do lucro, as ações tenderão a ser reduzidas, seguindo a lógica do mercado capitalista, compondo o ciclo em que só se falará em sustentabilidade quando este tema estiver “em alta” e rendendo lucros.

Segundo Herman Benjamin,²⁵ a questão dos interesses e direitos difusos e coletivos no Brasil não pode ser vista como modismo passageiro, pois é um tema integrado ao sistema jurídico nacional. Portanto, ainda que a questão ecológica e a educação para o consumo devam estar presentes na mídia, é vital que estas questões não venham a se tornar as modas do momento, mas sim temas centrais e constantes na sociedade, tornando-se parâmetros para o diálogo entre as presentes e futuras gerações, permitindo que o meio ambiente ganhe a atenção que necessita, não aquela que os fornecedores estejam dispostos a ceder.

Justamente por isso, é válido citar que a preocupação ambiental também está presente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM,²⁶ mais especificamente no ODM 7, bem como na Declaração do Milênio,²⁷ mais especificamente no item IV da declaração. Lembrando que a Declaração do Milênio e os ODM foram adotados pelos Estados-membros da ONU em 2000, sendo o Brasil não só membro da ONU, mas também um de seus Estados fundadores.²⁸

Neste liame, a educação para o consumo não visa tão somente tornar o consumidor mais crítico dos fornecedores, mas sim de todas as instâncias

24 Moda e ecologia são a tendência da vez: ‘é um caminho sem volta’. Disponível em: <<https://www.oglobo.globo.com/ela/moda/moda-ecologia-sao-tendencia-da-vez-um-caminho-sem-volta-21268069>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

25 BENJAMIN, Antônio Herman V. A citizen action norte-americana e a tutela ambiental. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*, vol. 4. p. 1129 – 1154. Mar/2011. DTR\1991\54.

26 Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

27 Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

28 Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/#paisesMembros2>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

sociais, abrangendo inclusive as classes políticas, as quais devem sim ter uma pauta ecológica e socioambiental, contudo, esta deve ser um pauta verdadeira e ativa, não vindo a se tornar apenas parte de um discurso que visa ganhar votos e depois pode ser esquecido, mas em verdade deve ser alvo de cobrança da população, que não pode estar satisfeita ante a inércia dos poderes públicos em resolver os problemas ambientais.

Educar para o consumo representa mais do que simplesmente inserir no âmbito escolar conteúdos voltados à responsabilidade socioambiental da sociedade, mas sim investir em recursos que busquem informar a sociedade como um todo de seus direitos e seus deveres, tornando possível que as sociedades possam progredir economicamente, mas que esse progresso possa estar de acordo com as necessidades ecológicas, atingindo, desta maneira, o desenvolvimento sustentável.

6. REFERÊNCIAS

ALISSON, Elton. Agência FAPESP. Desmatamento na Amazônia está prestes a atingir limite irreversível. Disponível em: <<http://www.agencia.fapesp.br/desmatamento-na-amazonia-esta-prestes-a-atingir-limite-irreversivel/27180/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A citizen action norte-americana e a tutela ambiental. *Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental*. vol. 4. p. 1129 - 1154. Mar/2011. DTR\1991\54.

PRIETO, André Luiz. Dever dos meios de comunicação de promover a conscientização ambiental. In: *Direito de Consumo e Questões Socioambientais*. Coordenação Antônio Carlos Efig, Fernanda Mara Gibran Bauer. Curitiba: Juruá, 2018.



PADRÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS E A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PELO CICLO DE VIDA DOS PRODUTOS

Marcos Bento Veshagem¹

Sônia Letícia de Mélo Cardoso²

1. INTRODUÇÃO

A relevância do tema escolhido para a presente obra, “Pacto Global e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, passa pela compreensão de que, embora a Declaração Universal de Direitos Humanos tenha sido idealizada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas há cerca de 70 anos, a sua

1 Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Pós-graduado em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (Portugal). Advogado. Membro da Comissão de Meio Ambiente da Subseção de Maringá da OAB/PR.

2 Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professora Associada da Universidade Estadual de Maringá. Presidente da Comissão de Meio Ambiente da Subseção de Maringá da OAB/PR.

implementação demanda uma série de medidas e ações que ainda precisam ser construídas e executadas pela comunidade internacional.

E foi exatamente dentro desse contexto que se fez necessária a elaboração de uma agenda global, com a finalidade precípua de estabelecer diretrizes e metas voltadas para o efetivo desenvolvimento sustentável do planeta.

Vale lembrar que, sucedendo os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, adotados pelo Governo Federal no ano de 2000, líderes de todo o mundo se reuniram no ano de 2015 para criar uma nova agenda, intitulada “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, a qual acabou por ser aprovada e estabeleceu 17 objetivos e 169 metas para todos os países-membros da ONU.

Por sua vez, o “Pacto Global” visa estimular a comunidade empresarial e a sociedade civil de todo o mundo à adoção de políticas de responsabilidade social, crescimento sustentável e promoção de cidadania.

Verifica-se, em verdade, que tais iniciativas buscam imprimir efetividade ao próprio sistema global de proteção dos direitos humanos, muitas vezes reconhecidos em tratados internacionais pelos países, como é o caso do Brasil, mas que, não raro, acabam sendo violados pela omissão na implementação de políticas públicas já devidamente recepcionadas pelo ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro.

No caso em apreço, o foco será a análise do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de n.º 12, que visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, tratando-se especificamente sobre a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos.

Parte-se da premissa de que problemas como a redução da biodiversidade, a falta de água, a poluição dos mares e a diminuição da qualidade do ar, o esgotamento de recursos e o uso excessivo da terra – os quais estão colocando cada vez mais em risco os sistemas de suporte de vida no Planeta Terra – estariam sendo influenciados, principalmente, pelo atual modelo econômico de produção e consumo, adotado pela humanidade nos últimos séculos.

Nesse caminhar, através da leitura da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal n.º 11.445/2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n.º 12.305/2010), bem como da legislação ambiental como um todo, espera-se que o leitor possa reconhecer a urgência da questão dos resíduos sólidos e seus desdobramentos, sendo considerado este um ponto central para que os objetivos propostos pelas Nações Unidas e aceitos pelo Governo Federal no ano de 2015 sejam cumpridos.

Naturalmente, esse desafio da sustentabilidade passará pela necessidade de criação de agendas ambientais pelos próprios municípios brasileiros, os

quais, como titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, são os principais responsáveis por assegurar a construção de novos padrões de produção e de consumo.

Na mesma linha, adotando o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, faz-se necessário que as empresas, escritórios e organizações compreendam que um modelo mais sustentável certamente contribuirá para a construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem que isto, necessariamente, venha a prejudicar o crescimento econômico do país.

A propósito, convém observar que o aprofundamento teórico desta pesquisa é desenvolvido a partir do método hermenêutico e dedutivo, fundamentados em pesquisas bibliográficas de obras e documentos que abordam o tema.

2. POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO: LIMPEZA URBANA E O MANEJO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Como ponto de partida, faz-se necessário reconhecer que a História desempenha um papel de fundamental importância para a compreensão do que se passa no presente, sobretudo quando o foco do estudo são as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do país e para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado.

No caso brasileiro, verifica-se que infelizmente se trata de um problema que remonta ao período de sua formação como estado democrático e independente. Isso porque, o passado demonstra que ações isoladas foram realizadas desde o período colonial, particularmente para a provisão de água, tais como chafarizes, bicas e fontes públicas, e até a canalização de um rio para abastecimento da cidade do Rio de Janeiro.³

No entanto, a regulação do uso das águas até o século XIX ocorria, apenas, para colocá-las a serviço do projeto de exploração econômica, como os privilégios concedidos ao aproveitamento hídrico para construção de engenhos e moendas no ciclo açucareiro ou com o estabelecimento de critérios para a

3 MENICUCCI, Telma; D'ALBUQUERQUE, Raquel. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. In: *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS* / Organizado por Léo Heller - Rio de Janeiro, RJ: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz / Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

repartição dos caudais no âmbito das atividades realizadas na mineração.⁴

Sendo assim, uma política pública universal, sob a forma de um programa governamental, é algo relativamente recente no cenário brasileiro, sendo certo que, até os dias atuais, prevalecem no país grandes deficiências no atendimento por serviços de saneamento, especialmente no que diz respeito à coleta e tratamento de esgotos sanitários e à disposição de resíduos sólidos.⁵

Destaque-se que na atual ordem constitucional brasileira compete à União instituir diretrizes e promover programas para a melhoria do sistema de saneamento básico (art. 21, inciso XX c/c art. 23, inciso IX, ambos da Constituição Federal),⁶ cabendo aos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios), nos limites de suas respectivas competências, a execução de tais serviços.

Vale considerar, por sua vez, que a Lei Federal n.º 11.445/2007⁷ (Política Nacional de Saneamento Básico), regulamentada pelo Decreto Federal n.º 7.217/2010,⁸ define o “saneamento básico” como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como a drenagem e manejo de águas pluviais.

Portanto, sob uma perspectiva geral e abrangente, verifica-se que tanto a limpeza urbana, quanto o manejo dos resíduos sólidos (atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, compostagem e disposição final) foram expressamente indicados pelo legislador como questões fundamentais para o desenvolvimento da política federal de saneamento básico.

4 FONSECA, A. de F.C.; PRADO FILHO, J. F. do. Um importante episódio na história da gestão dos recursos hídricos no Brasil: O controle da coroa portuguesa sobre o uso da água nas minas de ouro coloniais. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, v. 11, n. 3, p. 5-14, 2006.

5 MURTHA; CASTRO; HELLER. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. In: *Revista Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. XVIII, n. 3, p. 193-210, jul.-set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00193.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2019.

6 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicaoconstituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

7 BRASIL. Lei Federal n.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

8 BRASIL. Decreto Federal n.º 7.217 de 21 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

Em complemento, com o advento da Lei Federal n.º 12.305/2010⁹ (Política Nacional de Resíduos Sólidos), regulamentada pelo Decreto Federal n.º 7.404/2010,¹⁰ o país recebeu um novo regramento específico voltado para a adequada gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Dentre os conceitos trazidos pela referida pelo art. 3º da referida lei, vale destacar:

COLETA SELETIVA: coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;

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;

DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

DISPOSIÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

LOGÍSTICA REVERSA: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

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.

Imagem 01

9 BRASIL. Lei Federal n.º 12.305 de 02 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 29 ago. 2018.

10 BRASIL. Decreto Federal n.º 7.404 de 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

No entanto, embora tenham sido definidos conceitos importantes e estabelecidos princípios e objetivos, verifica-se que praticamente uma década se passou desde a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e boa parte dos instrumentos criados não foram implementados pelos titulares de serviços públicos. Dados de 2018, provenientes do ISLU – Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana, apontam que o índice nacional de reciclagem é de apenas 3,7% e que 24% dos domicílios brasileiros ainda não contam com o serviço público de coleta de lixo.¹¹

Além disso, 53% dos resíduos produzidos no Brasil são descartados de maneira inadequada, em lixões e aterros controlados (nome dado a lixões adaptados, que não têm os sistemas necessários para proteção do solo, das águas e do entorno), sendo que, mesmo nos municípios em que os aterros sanitários foram criados, estes não são utilizados apenas para o recebimento de rejeitos.¹² De acordo com a ABRELPE,¹³ os dados nacionais apurados no ano de 2017:

DISPOSIÇÃO FINAL	BRASIL 2016	2017 - REGIÕES E BRASIL					
		NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	BRASIL
Aterro Sanitário	2.239	90	449	159	817	703	2.218
Aterro Controlado	1.772	108	484	159	634	357	1.742
Lixão	1.559	252	861	149	217	131	1.610
BRASIL	5.570	450	1.794	467	1.668	1.191	5.570

Imagem 02

Por esse rumo, se de fato houver interesse em cumprir os objetivos fixados pelas Nações Unidas, é urgente que os instrumentos criados pela Política

-
- 11 REVISTA GALILEU. Mais de 50% das cidades brasileiros descartam o lixo de modo incorreto. Disponível em <<https://www.revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2018/08/mais-de-50-das-cidades-brasileiros-descartam-o-lixo-de-modo-incorreto.html>>. Acesso em: 29 ago. 2019.
- 12 São os resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (aterros sanitários), nos termos do art. 3º, XV, da Lei Federal n.º 12.305/2010.
- 13 ABRELPE. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2017. Disponível em <http://www.abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

Nacional de Resíduos Sólidos sejam verdadeiramente implementados e fiscalizados pelo Poder Público, com a finalidade precípua de assegurar padrões de consumo e produção mais sustentáveis, voltados para a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e, em último caso, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Trata-se de um desafio global, que se confunde com a necessidade de caminharmos para um novo modelo econômico, questão que será melhor abordada no tópico seguinte do trabalho.

3. O DESAFIO GLOBAL DE ESTABELECEMOS NOVOS PADRÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEIS: ECONOMIA CIRCULAR

Feitas as considerações supra, releva considerar que o Brasil é um país que ainda se encontra em desenvolvimento, possui uma população aproximada de 209 milhões de pessoas (IBGE, 2018)¹⁴ e é marcado – como apresentado anteriormente – por problemas históricos de desigualdade econômica, social e cultural, dentre diversas outras questões que remontam ao período de sua formação como estado democrático e independente.

Delimitado pelo Oceano Atlântico a leste, o país possui uma área territorial de 8.515.767,049km² (sendo 7.491km de litoral), a qual ocupa o equivalente a 47% do espaço territorial de toda a América do Sul, sendo o quinto maior país do mundo.

Ocorre que, não obstante a sua enorme biodiversidade e abundância em recursos naturais, o Brasil não tem se desenvolvido de forma sustentável, o que pode ser exemplificado pelos recentes desastres ambientais ocorridos no Município de Mariana/MG (2015) e Brumadinho/MG (2019).

Mas, não é só, de acordo com uma pesquisa divulgada pela ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, de 1.868 municípios brasileiros analisados, apenas 85 conseguiram obter desempenho satisfatório em todos os indicadores de saneamento básico (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, bem como a coleta e a destinação adequada de resíduos sólidos).¹⁵

14 IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

15 ABES. Ranking ABES da Universalização do Saneamento. Disponível em: <http://www.abes-dn.org.br/pdf/Ranking_2019.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

Para o presidente da referida associação, os resultados refletem o modo como o saneamento tem sido conduzido pelo poder público: “Falta prioridade de Estado. Ao longo do tempo, os poderes federal, estadual e municipal não priorizaram o saneamento. Quando é uma prioridade, o setor consegue dar passos largos em direção à universalização”.¹⁶

Sob este viés, alinhada aos termos da atual Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal n.º 12.305/2010), surge como proposta a construção de um novo modelo de produção e consumo, que envolve minimizar a entrada de novas matérias-primas no ciclo de vida dos produtos através da reutilização, reparação, recondicionamento e reciclagem de materiais e produtos existentes, com o objetivo de os manter dentro da economia sempre que possível.

O referido modelo se coaduna com o conceito da economia circular, bastante difundido na União Europeia e que se mostra como uma alternativa ao modelo clássico e linear de desenvolvimento econômico, conduzido por uma perspectiva histórica de **EXTRAÇÃO DA MATÉRIA-PRIMA → PRODUÇÃO DE BENS → CONSUMO → DESCARTE COMO LIXO**.

Uma economia circular implica que o próprio lixo se tornará um recurso, consequentemente, minimizando a quantidade real de resíduos na economia. Acredita-se que avançar em direção a esse novo modelo de produção e consumo poderia trazer benefícios, incluindo menor pressão sobre o meio ambiente; maior segurança de fornecimento de matérias-primas e aumento da competitividade, inovação, crescimento e emprego.¹⁷

Nesse caminhar, deve-se esclarecer que não se trata de uma mudança repentina, e sim de um projeto ambicioso e que demandará uma interferência e investimento estatal a longo prazo para que, talvez em algumas décadas, um novo modelo econômico seja implantado e possa refletir de forma positiva para a sociedade, sob os mais variados aspectos.¹⁸

Frisa-se, ainda, que a economia circular não está associada apenas à reciclagem ou à eficiência energética. É verdade que essa é a face de mais fácil

16 REVISTA ÉPOCA. Por que apenas 85 municípios cumprem bem requisitos de saneamento. Disponível em: <<https://www.epoca.globo.com/por-que-apenas-85-municipios-cumprem-bem-requisitos-de-saneamento-23753570>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

17 PARLAMENTO EUROPEU. Economia Circular. Infografia animada - 22-02-2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/circulareconomy/public/index.html>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

18 VESHAGEM, Marcos Bento. A economia circular como instrumento para o desenvolvimento econômico, ambiental e social – Desafios para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Disponível em: <<http://www.igc.fd.uc.pt/data/fileBIB2018108105215.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

apreensão, mas, trabalhar a transição para uma economia circular vai mais além: implica uma transformação profunda dos mecanismos que regem, hoje, a nossa economia – a produção e o consumo – para preservar o valor e utilidade dos materiais que utilizamos e melhorar a sua produtividade, desde o uso do aparelho celular à torre eólica, do espaço de trabalho e ao terreno agrícola. É por isso que requer também falar de economia de partilha e colaborativa, de desmaterialização e i4.0, de *design*, de modelos de negócio, de reparação e remanufatura, de incentivos financeiros, de I&D ou de educar e informar instituições públicas, empresas e cidadãos sobre o porquê e o valor dessas opções.¹⁹

Em tempo, não se pode olvidar a dimensão social da implementação de uma economia mais verde, a qual, segundo a Organização Internacional do Trabalho, poderá permitir que milhões de pessoas superem a pobreza, além de proporcionar condições de vida melhores para a atual geração e também para futuras.²⁰

Nesse caminhar, as iniciativas de economia circular apresentam-se como uma alternativa interessante para se atingir um padrão de produção e consumo com menos impacto ambiental e maior aproveitamento dos recursos, isto sem contar com a possibilidade de geração de novos postos de trabalho e de renda, bem como desenvolvimento de tecnologia nacional para fomentar e sustentar este novo modelo econômico.

Sabe-se, de qualquer modo, que ainda há um longo caminho a ser percorrido. Para se ter ideia do desafio a ser enfrentado, de acordo com a ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais, o Brasil é o quarto maior país em geração de resíduos por ano (em torno de 78 milhões de toneladas por ano), atrás apenas de China, Estados Unidos e Índia. Aliado a isso, o país enfrenta um importante problema da má disposição dos resíduos. Cerca de 42% dos resíduos sólidos urbanos coletados no Brasil ainda tem como destino lixões e aterros controlados, considerados ambientalmente inadequados.²¹

19 CCDRLVT. Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo. Disponível em: <<http://www.ccdr-lvt.pt/files/2092a2c64e662f02c12e8ed5a660a12c66ae1d37.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

20 ONUBR. OIT prevê que 24 milhões de empregos serão criados na economia verde no mundo até 2030. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/oit-preve-que-24-milhoes-de-empregos-serao-criados-na-economia-verde-mundo-ate-2030/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

21 ABRELPE. Brasil produz mais lixo, mas não avança em coleta seletiva. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/brasil-produz-mais-lixo-mas-nao-avanca-em-coleta-seletiva/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

Deste modo, chega-se à conclusão de que os princípios da economia circular poderão contribuir com o cumprimento de diversos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, recomendados pela ONU e adotados pelo Governo brasileiro no ano de 2015, dentre os quais, destaca-se o “Objetivo 12 – Consumo e Produção Responsáveis – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”.

Por fim, tendo em conta o avanço legislativo brasileiro nos últimos anos, especialmente no sentido de imprimir celeridade ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o meio ambiente, resta saber de quem será a responsabilidade no caso de – mais uma vez – tais medidas deixarem de ser aplicadas pela sociedade e pelo Poder Público, questão que passa a ser aprofundada no tópico subsequente.

4. RESPONSABILIDADE PELA DESTINAÇÃO FINAL INADEQUADA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS

Em última análise, após compreender que a questão dos resíduos sólidos está inserida em uma questão mais ampla, qual seja, a aplicação de uma política federal de saneamento básico, e que, para que sejam assegurados padrões de consumo e produção sustentáveis, devemos caminhar para um modelo econômico mais sustentável, cabe refletir nesse tópico sobre as consequências que podem ser enfrentadas caso a legislação ambiental deixe de ser cumprida.

Pois bem, pela leitura da Política Nacional de Resíduos, verifica-se que os aterros sanitários devem ser criados e mantidos pelos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos com a finalidade de disposição final ambientalmente adequada de “rejeitos”. Neste sentido, trata-se de local destinado apenas para os resíduos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade de tratamento que não seja a disposição em aterros, solução de tratamento internacionalmente reconhecida como paliativa e prejudicial ao meio ambiente.

Por outro lado, a destinação final ambientalmente adequada de resíduos inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético dos resíduos sólidos (art. 3º, inciso VII, da Lei Federal n.º 12.305/2010), o que inclui a implantação de um efetivo sistema de coleta seletiva, com a participação de associações e cooperativas de catadores. Isso porque, do contrário, os resíduos – ainda que reutilizáveis ou recicláveis – serão encaminhados ao aterro sanitário, gerando altos custos para os cofres públicos, mas deixando de gerar trabalho, renda e promover a cidadania.

Sendo assim, através de uma participação ativa da sociedade civil e do Ministério Público, os municípios brasileiros que ainda descartam irregularmente os resíduos devem ser orientados a encerrar os lixões e aterros controlados e implantar um eficiente sistema de coleta seletiva, sob pena de serem responsabilizados civil e criminalmente.

Sobre este ponto, insta frisar que a atual Lei de Crimes Ambientais tipifica como crime a conduta de abandonar produtos ou substâncias tóxicas ou utilizá-las em desacordo com as normas ambientais e de segurança, bem como a conduta de manipular, acondicionar, armazenar, coletar, transportar, reutilizar, reciclar ou dar destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento (art. 56, §1º, incisos I e II, da Lei Federal n.º 9.605/1998).

No seio dessa discussão, é importante lembrar que boa parte das fontes geradoras de resíduos (poluidoras) estão sujeitas à elaboração de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, sendo que este documento deve ser, inclusive, parte integrante do processo de licenciamento ambiental de cada empreendimento ou atividade econômica (art. 20 e ss. da Lei Federal n.º 12.305/2010).

Para além disso, tais documentos possibilitam que o titular dos serviços públicos tenha controle sobre os resíduos sólidos gerados ou administrados pelos particulares, uma vez que a mesma legislação determina que os planos de gerenciamento indicarão a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados.

Diante do exposto, verifica-se que o poder-dever de fiscalização da Administração Pública, exercido no caso concreto através da exigência de elaboração de Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos pelas fontes geradoras, é o instrumento que possibilitará que medidas voltadas para a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético dos resíduos sólidos sejam construídas pelo Poder Público municipal.

No que se refere às fontes geradoras enquadradas como domiciliares, para além da educação ambiental, seria dever do Estado impor sanções/punições se for constatado que os resíduos não estão sendo adequadamente separados. Frise-se que essa omissão estatal reflete diretamente na quantidade de materiais encaminhados aos aterros sanitários, já que a ausência de separação impossibilita a reutilização e reciclagem, implicando muitas vezes na eliminação do resíduo como rejeito.

Nesse caminhar, embora a construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF) seja de responsabilidade compartilhada – poder público e coletividade –, se a Administração Pública deixa de fiscalizar, punir

e criar soluções para os problemas ambientais, deverá ser responsabilizada de forma objetiva pelos danos causados, nos termos da Política Nacional de Meio Ambiente (art. 14, §1º, da Lei Federal n.º 6.938/1981), a qual estabelece que: “É o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

Por todo o exposto, para além da elaboração dos Planos Regionais de Resíduos Sólidos pelos entes federados, poderiam ainda ser criadas Agendas Ambientais adequadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, facilitando a transição para um modelo econômico mais sustentável e que possibilitasse a construção de uma política pública mais eficiente, com a fixação de metas claras e objetivas para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, a serem cumpridas até o ano de 2030.

Esse documento poderia ainda regulamentar os limites da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, auxiliando empresas, escritórios e organizações na construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado através do estímulo à celebração de acordos setoriais e ao *ecodesign*, à operacionalização de sistemas de logística reversa e ao combate à obsolescência programada.

Na mesma medida, com a participação da sociedade civil, especialmente da área de conhecimento científico (universidades, escolas e institutos de educação), novas ideias poderiam surgir para enfrentar o desafio e novas tecnologias poderiam ser criadas, melhorando o sistema de saneamento básico como um todo.

Destaque-se que esta estratégia já vem sendo aplicada por diversos Estados-membros da União Europeia, bem como por grandes potências econômicas como a China, e implica na transformação profunda dos mecanismos que regem, hoje, a nossa economia – a produção e o consumo – possibilitando ao mesmo tempo a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos.

Afinal, no fundo, o que não é produzido não precisa ser eliminado. A prevenção e minimização dos resíduos deverão adquirir a máxima prioridade em qualquer plano de gestão dos resíduos. Sempre que haja produção de resíduos, os responsáveis pelo planejamento e os gestores deverão sistematicamente escolher a melhor opção de tratamento, com o mínimo de riscos possível para a

saúde humana e para o ambiente.²²

Finalmente, sob a ótica dos princípios que regem o Direito Ambiental, eventual descumprimento da legislação poderá caracterizar uma lesão ao meio ambiente e, paralelamente, ao próprio patrimônio público, causada pela omissão do Poder Público na aplicação de políticas públicas, atraindo a responsabilização estatal nos termos acima expostos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com efeito, espera-se que o leitor tenha compreendido que o passado brasileiro revela que as políticas públicas são historicamente descumpridas ou negligenciadas, refletindo diretamente na qualidade de vida das pessoas e na perpetuação de problemas sociais, econômicos e ambientais.

Desse modo, o desafio global de assegurar a criação de novos padrões de produção e consumo mais sustentáveis vai muito além de um desejo individual de uma nação e deve ser compreendido como uma necessidade para a construção de um mundo mais justo e melhor para todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição.

Ao longo do trabalho, a ideia defendida foi a de que o atual modelo econômico global de produção e consumo precisa ser repensado e que uma forma bastante interessante de cumprir esse objetivo seria tratar os resíduos como verdadeiras fontes geradoras de renda e trabalho.

Nesse contexto, apontou-se a transição para uma economia circular como uma alternativa que se coaduna com a legislação brasileira e que poderá contribuir para a adoção de medidas voltadas para a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Por fim, tendo em conta o histórico nacional, houve a preocupação em abordar brevemente quais seriam as responsabilidades civis e criminais pelo descumprimento de políticas públicas que envolvam a construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Do mesmo modo, espera-se que os titulares dos serviços públicos de limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos compreendam que os Objetivos

22 UNIÃO EUROPEIA. A UE e a Gestão dos Resíduos. Disponível em: <http://www.ec.europa.eu/environment/waste/publications/pdf/eufocus_pt.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

de Desenvolvimento Sustentável apenas serão cumpridos se forem criadas Agendas Ambientais que facilitem a transição para um modelo econômico mais sustentável, com a fixação de metas claras e objetivas para a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos, a serem cumpridas até o ano de 2030.

Outrossim, esse documento poderia ainda regulamentar os limites da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e estabelecer um eficiente e justo sistema de logística reversa, auxiliando empresas, escritórios e organizações no cumprimento dos princípios estabelecidos pelo Pacto Global.

Espera-se, por toda a exposição supra, que o tema passe a ser estudado com mais frequência e que a sua importância seja difundida entre os advogados, juízes e operadores do Direito como um todo, como medida indispensável para o desenvolvimento sustentável do nosso país, sob todos os seus aspectos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABES. Ranking ABES da Universalização do Saneamento. Disponível em: <http://www.abes-dn.org.br/pdf/Ranking_2019.pdf>. Acesso 29/08/2019.

ABRELPE. Brasil produz mais lixo, mas não avança em coleta seletiva. Disponível em: <<http://www.abrelpe.org.br/brasil-produz-mais-lixo-mas-nao-avanca-em-coleta-seletiva/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2017. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicaoconstituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Decreto Federal n.º 7.217 de 21 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Decreto Federal n.º 7.404 de 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Lei Federal n.º 12.305 de 02 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 29 ago. 2018.

_____. Lei Federal n.º 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CCDRLVT. Economia Circular como fator de resiliência e competitividade na região de Lisboa e Vale do Tejo. Disponível em: <<http://www.ccdr-lvt.pt/files/2092a2c64e662f02c12e8ed5a660a12c66ae1d37.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

FONSECA, A. de F. C.; PRADO FILHO, J. F. do. Um importante episódio na história da gestão dos recursos hídricos no Brasil: O controle da coroa portuguesa sobre o uso da água nas minas de ouro coloniais. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, v. 11, n.º 3, p. 5-14, 2006.

IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

MENICUCCI, Telma; D'ALBUQUERQUE, Raquel. Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos. In: *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS* / Organizado por Léo Heller – Rio de Janeiro, RJ: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz / Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://www.cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20a1_saneamento.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

MURTHA; CASTRO; HELLER. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Revista Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. XVIII, n.º 3, p. 193-210, jul.-set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n3/1809-4422-asoc-18-03-00193.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2019.

ONUBR. OIT prevê que 24 milhões de empregos serão criados na economia verde no mundo até 2030. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/oit-preve-que-24-milhoes-de-empregos-serao-criados-na-economia-verde-mundo-ate-2030/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. Economia Circular. Infografia animada - 22-02-2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/circulareconomy/public/index.html>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

REVISTA ÉPOCA. Por que apenas 85 municípios cumprem bem requisitos de saneamento. Disponível em: <<https://www.epoca.globo.com/por-que-apenas-85-municipios-cumprem-bem-requisitos-de-saneamento-23753570>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

REVISTA GALILEU. Mais de 50% das cidades brasileiros descartam o lixo de modo incorreto. Disponível em: <<https://www.revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2018/08/mais-de-50-das-cidades-brasileiros-descartam-o-lixo-de-modo-incorreto.html>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. A UE e a Gestão dos Resíduos. Disponível em: <http://www.ec.europa.eu/environment/waste/publications/pdf/eufocus_pt.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

VESHAGEM, Marcos Bento. A economia circular como instrumento para o desenvolvimento econômico, ambiental e social – Desafios para a gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos. Disponível em: <<http://www.igc.fd.uc.pt/data/fileBIB2018108105215.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.



A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS, SUA IMPORTÂNCIA PARA O ATINGIMENTO DAS METAS DOS ODS 2030 E A CADEIA PRODUTIVA DA MODA

Ana Fábria Ribas de Oliveira Ferraz Martins¹

Angela Cassia Costaldello²

O que aceitamos, o que fazemos, como fazemos, os resíduos gerados por nós são, fato, questões éticas.

Yvon Chouinard

(Fundador e dono da marca de vestuário esportivo Patagônia)

1 Advogada, pós-graduada em Direito Processual Civil pelo IBEJ - Instituto Brasileiro de Ensinos Jurídicos (1999), Especialização em Direito e Negócios Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002), colunista do Jornal Indústria e Comércio.

2 Professora de Direito Administrativo e Urbanístico do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito e do Programa da Pós-graduação em Direito da UFPR. Orientadora de Mestrado, Doutorado e Pós-doutorado na UFPR. Especialização pela Facoltà di Giurisprudenza della Università Statale di Milano (1995/96), Mestrado (1990) e Doutorado (1998) pela Faculdade de Direito da UFPR Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento - PRO POLIS, do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UFPR. Visiting Fellow na Università degli Studi di Palermo (Itália). Advogada.

1. INTRODUÇÃO: ODS E CONTEXTO REGULATÓRIO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Elemento comum aos processos históricos de decisão que envolvem temas caros ao futuro do planeta, a elaboração de objetivos e metas a serem alcançados, que exigem planejamento de anos por governos diversos, ante a cenários peculiares diversificadíssimos, os Objetivos do Milênio (ODS), estipulados pela Organização das Nações Unidas (ONU), passaram pelo indispensável amadurecimento, ampliação e adaptação em face da dinamicidade e da realidade sociais que marcha a largos passos, sempre exigente de ações.

Após longo trabalho na década de 90 e, como resultado, em 2000, foi editada a Declaração do Milênio³ e lançados os 8 ODS,⁴ cujo objetivo, amplo, era alavancar os países signatários para enfrentarem os prementes desafios sociais dos primórdios do século XXI e que deveriam ser atingidos até 2015.

O Brasil, em conformidade com a Declaração do Milênio, adotou o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), lançado pelo Ministério do Meio Ambiente em 23 de novembro de 2011, concebido a partir das orientações do “Plano Decenal de Programas Sobre Produção e Consumo Sustentáveis” do Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA), este lançado em 1972.⁵

Na seara constitucional nacional e em consonância com as ações da ONU comprometidas com o meio ambiente, a Constituição de 1988 foi primeira a contemplar o meio ambiente como direito fundamental.⁶

3 NAÇÕES UNIDAS. Declaração do milênio. Nova Iorque: Cimeira do Milênio, 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2019.

4 Os 8 ODS estabelecidos em 2000 foram assim enunciados: 1. Erradicar a extrema pobreza e fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (PLATAFORMA AGENDA 2030. A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável). Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

5 O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) visa “articular as principais políticas ambientais e de desenvolvimento do País, auxiliando no alcance de suas metas por meio de práticas produtivas sustentáveis e da adesão do consumidor a este movimento” (ver: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Trabalho decente e crescimento econômico). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>>. Acesso em: 09 set. 2019.

6 O artigo 225, caput, vem assim encartado:
Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido no art. 225 da Constituição brasileira, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever solidário de defendê-lo e preservá-lo às presentes e futuras gerações. Trata-se de direito fundamental, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.⁷ As referências ecológicas transpassam o texto constitucional e, apenas para citar algumas, a ordem econômica possui como princípio a defesa do meio ambiente (art. 170, VI); a propriedade urbana e rural devem cumprir sua função social e ambiental (arts. 182 e 186, II); e constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, inclusive aqueles com valor paisagístico e ecológico (art. 216, V).

O art. 225 consagra, portanto, tanto um direito quanto um dever fundamental, este materializado sob as premissas dos deveres de cautela, proteção integral e agir precaucional diante dos riscos.

No regramento infraconstitucional, apesar do atraso em relação à Declaração do Milênio mas anterior à Agenda 2030, como marco legal recente tem-se a Lei n.º 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos,⁸ de modo específico e mais abrangente. Anteriormente à edição desse diploma legislativo, o tema foi disciplinado, ainda que de forma tangencial, nas disposições da Lei n.º 6.938/1981⁹ (dispõe sobre a Política Nacional do

7 No julgamento do Mandado de Segurança (MS) 22.164/SP, em 30/10/1995, o STF interpretou o previsto no art. 225 da CF como direito de terceira geração. Extrai-se do acórdão: A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – princípio da solidariedade – o direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=85691>>. Acesso em: 02 set. 2019.

8 Ressalta-se que, antes do PPCS, foi lançado o marco regulatório pela Lei n.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), com o objetivo de estabelecer diretrizes a fim de minimizar os impactos socioambientais provocados pelos rejeitos lançados no ambiente.

9 Destaca-se os artigos 2.º, inciso V, e 3.º, inciso III, letra “e”, da Lei n.º 6.938/81: Art. 2.º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências), recepcionada pela Constituição vigente.

Em 2015, a ONU adota nova Agenda para o desenvolvimento após 2015, instituindo 17 Objetivos a serem alcançados até 2030. A sustentabilidade e as diversas indicações para a preservação dos recursos do planeta são explicitadas em vários dos objetivos. Contudo, o Objetivo 12 é aquele que se relaciona diretamente ao tema aqui tratado e enuncia que os países signatários devem promover esforços para “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”.

Portanto, apesar do desafio, a estrutura legislativa constituída pelas Leis n.º 6.938/1981 e 12.305/2010 apresentam *standards* e conteúdo a permitir que se vislumbre possibilidades de atender aos objetivos da Agenda 2030 e, de maneira peculiar, ao Objetivo 12.

A PNRS prevê instrumentos de coleta seletiva, de logística reversa, a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para a disposição ambientalmente adequada de rejeitos e a educação ambiental, para que se tenha o gerenciamento dos resíduos sólidos em consonância com as diretrizes fixadas na lei federal.

Interessa ao presente artigo, em face do rico e complexo contexto, a reflexão sobre o sistema produtivo, os modos de consumo e destino de bens que sem qualquer planejamento ou racionalidade são descartados no meio ambiente. Tais condutas têm na produção e aquisição de itens de vestuário, calçados e outros componentes da indústria e comércio de moda em geral, um dos pontos cruciais de opugnação ao ambiente ecologicamente equilibrado. Não fosse essa constatação suficiente, há inexistência de regras específicas para esse setor,

2. A PRODUÇÃO E O CONSUMO DE BENS E A AGRESSÃO AO MEIO AMBIENTE

Nos últimos 20 anos, muitos foram os movimentos que contribuíram para uma explosão da produção de bens e de consumo. A partir da globalização, a integração econômica e cultural das nações intensificou a relação entre os países, diminuindo suas distâncias e aumentando os fluxos das trocas comerciais

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

Art. 3.º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

e industriais. A mudança na geopolítica mundial, a partir de celebração de tratados de livre comércio entre países e regiões distintas do globo, permitiu que o fluxo comercial, industrial, de investimentos e mão de obra fosse facilitado.

Este intercâmbio proporcionou o acesso de um número enorme de pessoas a mercados de consumo gigantescos como China, Estados Unidos e Canadá, onde a oferta de bens de qualidade a um custo mais baixo é infinita.

Se por um lado, a aceleração dos fluxos de comércio e intercâmbios entre nações geraram muitos avanços e um ciclo de desenvolvimento econômico mundial próspero, por outro lado, instaurou-se novo dilema: para manutenção do estilo de vida moderno repleto de novas e inúmeras necessidades, impende uma maior disponibilidade de bens, produzindo volume incalculável de resíduos. Mais consumo, maior descarte, e, por consequência, mais lixo sendo gerado pelas sociedades contemporâneas que têm acesso a essa imensurável quantidade de bens descartáveis.

E, não obstante o aumento vertiginoso na quantidade de rejeitos, as pesquisas e introdução de novas técnicas e formas de manejo do lixo não acompanharam o consumismo desenfreado na mesma velocidade. O descarte incorreto dos resíduos em locais impróprios e sua degradação prejudicam o meio ambiente e a saúde humana propiciando a proliferação de organismos e micro-organismos nocivos e com a contaminação do solo, dos corpos hídricos e de áreas de preservação, frequentemente usadas para descarte ilegal.

A obsolescência e “descartabilidade” dos produtos observadas nestas décadas é também um sintoma da modernidade e do novo modelo de sociedade baseada na cultura do incessante e descontrolado consumo de bens. As indústrias e fabricantes são impulsionadas a criar e a desenvolver estratégias de mercado que permitam a redução entre o tempo da concepção de um determinado produto e sua disponibilização ao comprador. Isso gerou o aumento da oferta de itens, motivando a aquisição impulsiva, pois, também vertiginosas têm sido as adaptações destes mesmos produtos às exigências do consumidor moderno, ávido por inovações.

As lições de Ulrich Beck são oportunas ao tratar de consumo e alertam que:

Na modernidade tardia, a produção social de *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Consequentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade de escassez sobrepõem-se aos problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos

científico-tecnologicamente produzidos.¹⁰

O aspecto nefasto que se sobressai dessa “descartabilidade” é, primeiramente, o incentivo ao desperdício e o esgotamento dos recursos naturais, o aumento de material de resíduo e rejeitos produzidos pelas indústrias, pelos consumidores, e o impacto ambiental negativo que o rejeito prematuro de produtos e embalagens acarretam ao meio ambiente. A quantidade de resíduos sólidos em locais impróprios, aterros e lixões adjacentes às grandes cidades só faz aumentar, em uma velocidade quase incontrolável.

O consumismo, definido como o ato de comprar produtos de forma impulsiva, sem a necessidade e consciência, é, de fato, um dos grandes fatores agravantes da poluição ambiental e da produção de lixo. Não só, porém. O descaso, acompanhado da irresponsabilidade da população em geral, que malgrado diversas campanhas de educação e informação, se mostra renitente em promover pequenas mudanças de hábitos, descartando de forma imprópria na natureza tudo o que lhe é indesejável.

A ausência, ou a incorreção do manuseio de resíduos e rejeitos, faz com que um grande potencial da riqueza produzida seja desperdiçado, já que muitos objetos poderiam ser reciclados ou reaproveitados, poupando recursos naturais, financeiros, diminuindo as emissões de CO₂ e o “efeito estufa” que desequilibram toda a dinâmica do ecossistema mundial.

Assim, o crescimento do volume de resíduos sólidos em decorrência desse consumo agride de diversas formas o ambiente, como por exemplo, a poluição visual, natural, atmosférica, causando doenças, e leva à proliferação de mosquitos e outros agentes transmissores de doenças perigosas. Os resíduos sólidos são uma característica comum do meio urbano contemporâneo, não só de grandes metrópoles como também de pequenos municípios. E a tendência é o aumento expressivo nos próximos anos.

Um anúncio singelo, porém persistente, para ilustrar o caos ambiental que se está no limiar de experimentar, foi feito pelo Banco Mundial, segundo dados recentes (2018), de que embora menos pessoas vivam em situação de pobreza extrema, 3,4 bilhões de indivíduos ainda lutam para satisfazer suas necessidades básicas.¹¹

10 BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 23.

11 NAÇÕES UNIDAS. Banco Mundial: quase metade da população global vive abaixo da linha da pobreza. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/banco-mundial-quase-metade-da-populacao-global-vive-abaixo-da-linha-da-pobreza/>>. Acesso em: 11 set. 2019.

Ante a essa constatação, imagina-se, em um esforço nacional e global para se fazer cumprir a Agenda 2030 e atender aos ODS 1, 2, 3, 8 e 10 (que tratam da erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento econômico),¹² que se, nos próximos 10 (dez) anos, apenas 30% (trinta por cento) dessa massa humana – 1,2 bilhão de pessoas – passar a acessar o mercado de consumo, criando novos hábitos e necessidades decorrentes da melhora de suas condições de vida, a geração dos resíduos e do lixo produzido será incontrolável, acelerando a destruição dos recursos naturais do planeta. Mantidos os padrões ínfimos e insatisfatórios de reaproveitamento e reciclagem, em menos de 30 anos a superfície da Terra, o “Planeta Azul”, será tomada por toda sorte de lixo e resíduos. Será o resultado apocalíptico do ecossistema com uma quantidade delirante de material se acumulando em aterros e “lixões” municipais, emanando gases tóxicos, comprometendo os lençóis freáticos e a saúde do solo sobre o qual se instalam.

Há, claramente, um *déficit* na relação entre capacidade de produção de recursos naturais e regeneração do planeta e o consumo humano, sempre em progressão geométrica. O “Dia da Sobrecarga da Terra”¹³ é calculado desde 1986 e utilizado para mensurar em quanto tempo o planeta utiliza recursos naturais em comparação com a capacidade e velocidade de regeneração dos ecossistemas. Em 2019, foram consumidos todos os recursos naturais em 29 de julho. Isso significa que a humanidade utiliza atualmente os recursos ecológicos 1,75 (um ponto setenta e cinco) vez mais rapidamente do que a capacidade de regeneração dos ecossistemas. E, como gerenciar e solucionar o acúmulo de resíduos, rejeitos e lixo?

Com efeito, em um cenário de degradação ambiental indubitavelmente cada vez mais acelerado, exurgiu indispensável e urgente a reflexão sobre um plano de ação abrangente para a redução, manejo e tratamento dos resíduos e rejeitos produzidos pelas indústrias dos mais diversos ramos. Nesse passo, a Política Nacional de Resíduos sólidos (PNRS), instituída por meio da Lei n.º 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto n.º 7.404/2010, constitui um dos vetores desse esforço institucional.

A PNRS foi de fato um grande marco regulatório no setor, pois resolveu

12 Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

13 WWF BRASIL. 29/07/2019: Overshoot Day – dia da sobrecarga da Terra. 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/overshootday.cfm>>. Acesso em: 13 set. 2019.

tratar de todos os resíduos sólidos – materiais que podem ser reaproveitados ou reciclados –, sejam eles domésticos, industriais, eletroeletrônicos, entre outros, e também por tratar a respeito de rejeitos – itens que não podem ser reaproveitados –, incentivando o descarte correto de forma compartilhada ao integrar poder público, iniciativa privada e cidadão.

Os 15 objetivos presentes na PNRS, em seu artigo 7º, incisos I a XV, expressam os aspectos, eleitos pelo legislador infraconstitucional, nos quais as ações da Administração Pública e dos particulares devem ser desenvolvidas e priorizadas. São eles: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental (inciso I); a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (inciso II); o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços (inciso III); a adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais (inciso IV); a redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos (inciso V); o incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados (inciso VI); a gestão integrada de resíduos sólidos (inciso VII); a articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos (inciso VIII); a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos (inciso IX); a regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei n.º 11.445, de 2007 (inciso X); a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (inciso XI); a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (inciso XII); o estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto (inciso XIII); o incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético (inciso IVX); o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável (inciso XV).

Todos os objetivos acima descritos são, necessariamente, relacionados e amalgamados ao uso, destino, tratamento, consumo e produção de resíduos sólidos e de rejeitos. Todavia, merece detença de apreciação o inciso III (estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços) pela estrita relação com a produção da indústria do vestuário e da moda.

3. A INDÚSTRIA DA MODA E OS IMPACTOS NO MEIO AMBIENTE

Nas últimas décadas, a forma como a sociedade se relaciona e se amalgama com a moda vem passando por enormes mudanças. Houve um aumento de 400% no consumo mundial de vestuário, e isso certamente se deveu ao fato de que as roupas vêm se tornando cada vez mais acessíveis e baratas, disponíveis e dispensáveis, proporcionando uma ciranda frenética de insaciabilidade. Compra-se, no mundo, 80 bilhões de peças anualmente.

Segundo o *World Resources Institute*, um instituto de pesquisas sem fins lucrativos, a indústria da moda produz vinte peças de roupa por pessoa por ano. A população da Terra é de cerca de 7 bilhões de pessoas, portanto, em média são lançadas no mercado 140 (cento e quarenta) bilhões de novas peças de vestuário a cada 365 dias. Isso significa que, todos os dias, nada menos que 383 milhões de peças são produzidas – são incríveis 4,4 mil peças por segundo.

Parte significativa dessa produção, segundo o mesmo centro de pesquisas, existe para dar conta da demanda gerada por um segmento do *fast fashion*, a moda rápida, que vem mudando os hábitos de compra da sociedade atual. Todavia, o baixo custo na etiqueta das roupas apresenta altíssimo custo ambiental.

Em função do aumento do exacerbado consumismo, o mercado da moda terá de ser um dos primeiros a se adaptar às políticas de tratamento resíduo, pois é o segundo maior consumidor mundial de água, atrás apenas do agronegócio. Conquanto há diferença de que a agricultura devolve, ao ciclo produtivo, a água utilizada nos cultivos e criações, podendo ser reaproveitada, ao passo que as indústrias têxteis, dada a enorme quantidade de produtos químicos que são empregados em seus processos, são responsáveis por alto grau de degradação desse recurso ambiental.

A moda é uma indústria poluidora, geradora de resíduos e a aniquiladora de preciosos recursos naturais não renováveis. Na grande parte das vezes é irresponsável no tratamento de seus rejeitos. A água é, de longe, a riqueza natural mais sacrificada, pois, além de utilizar milhões de litros simplesmente descartados pós-uso para a fabricação de pequeno número de peças, ainda é capaz de contaminá-la com químicos e minerais pesados e nocivos para o equilíbrio da biodiversidade.

Obviamente dispensável dizer que o ser humano não vai parar de consumir. O processo irreversível da globalização permitiu o acesso a bens de consumo a um número exponencial de pessoas. Mais gente comprando, mais demanda, mais fábricas têxteis, mais resíduos, e, ao final, o descarte.

Tome-se, como exemplo, a produção de jeans, peça popularizada em 1870 pelo empresário têxtil Levi Strauss. Estima-se que mais de metade da população possui ao menos um par em seu guarda-roupas. É o têxtil mais usado do planeta, peça simples e versátil.

Essa singela peça de vestuário demanda 3.800 litros de água para produzir um único par, e emite 33,4 kg de dióxido de carbono. Mais de cinco bilhões de pares de jeans são produzidos no mundo anualmente. É um dado assustador.

No intuito de obter a cor desejada são necessárias várias lavagens. E, para dar o efeito conhecido como *destroyed*, utilizam-se água e metais pesados como permanganato de potássio, cromo, mercúrio, cádmio, chumbo, cobre e manganês. Os índices de reciclagem da água empregada são os mais baixos entre todas as indústrias. Para piorar, esses resíduos tóxicos lançados nos rios viajam pelos oceanos até se acumularem em lugares tão distantes como os polos da Terra.

O esgotamento hídrico – em quantidade e qualidade – tem sido uma das maiores preocupações dos governantes ao redor do mundo, com a busca de tecnologias que o atenuem e, se possível, o solucionem. Na expressão de Juarez Freitas,¹⁴ os “muros mentais” terão de cair, e felizmente o alerta está sendo ouvido. A indústria vem mudando suas práticas e grandes transformações tendentes a, se não eliminar, ao menos reduzir fortemente o impacto ambiental.

A parceria de grandes *players* do mercado com empresas de tecnologia e *start-ups* vem permitindo descobertas que permitem reduzir em 80% o uso de químicos, de água e de energia utilizados no ciclo produtivo, tendentes a diminuir a produção dos resíduos, em especial do lodo industrial. Há, nessas medidas, também a redução para as indústrias têxteis, do inconveniente de arcar o custo, por tonelada, do armazenamento em aterros sanitários. À vista disso, a criatividade e a inovação concentram-se em prol da sustentabilidade e da eficiência voltada à melhoria qualitativa do processo de produção da moda.

Por meio de pesquisa avançada, a fabricante italiana Italdenim descobriu que a quitosana, uma substância encontrada no exoesqueleto dos crustáceos e é descartada pela indústria alimentícia, melhora em centenas de vezes a absorção e fixação da cor índigo do jeans, dispensando as infinitas etapas de lavagens para obter o tom desejado. Ao empregar menor quantidade de pigmento, diminui-se o descarte de água, e gera-se menos rejeito, conforme declarou Luigi Caccia, filho do fundador da empresa, Mario Caccia, para o filme

*River Blue, the Movie – Can Fashion save the world?*¹⁵

A espanhola Jeanologia, empresa de tecnologia voltada à área têxtil, considerada um *think thank* do setor, vem revolucionando esse segmento, empregando luzes de raios laser para reproduzir digitalmente diversos tipos de efeitos de lavagem sobre as calças jeans, permitindo a transição de um processo “molhado” para um processo “seco”, de acordo com um de seus fundadores, Enrique Silla, no mesmo documentário acima referenciado.

A mesma empresa criou o que batizou de *ecotecnologia*, por meio da qual a lavagem das peças é realizada por máquinas semelhantes a grandes lavadoras industriais e que usam, não água, mas ar. A Ozone G2 captura o ar da atmosfera (O₂), transformando-o em ozônio (O₃) e liberando partículas que agem sobre os tecidos retirando os excessos de tinta, ou promovendo os efeitos *washed* perfeito. São os denominados processos *watereless* (sem água). A par disso, criou o EIM – *Environmental Impact Measurement* – um *software* destinado a medir a quantidade de água, químicos, energia utilizada no produto, e o quanto isso afeta seu *footprint* ecológico, permitindo às marcas tornar suas coleções mais sustentáveis, reduzindo as margens de erros de design e produção inútil de peças pilotos que acabarão como descarte, poluindo ainda mais o meio ambiente.

De fato, os dois maiores problemas em termos de resíduos na indústria da moda são o lodo industrial e os resíduos têxteis.

O primeiro, é o resíduo das estações de tratamento de afluentes das indústrias, é composto de matérias orgânicas e inorgânicas que são os metais pesados como cromo, cobre, manganês, alumínio, ferro e outros, acabam sendo despejados em aterros de resíduos industriais, gerando custo por tonelada de armazenamento para as empresas e, obviamente, com graves consequências para o equilíbrio ambiental, para a saúde das pessoas que, por vezes, não usufruem de saneamento básico adequado.¹⁶

Em relação aos resíduos têxteis, a falta de um projeto logístico abrangente de coleta estruturada e seletiva impede que grande parte dos retalhos voltem ao ciclo de produção e sejam aproveitadas para a confecção de novas

15 CAN Fashion Save the Planet? Direção: David Mcllvride e Roger Williams. Canadá: Riverblue, 2016. 1 filme (95 min.), sonoro, color. Disponível em: <www.riverbluethemovie.eco>. Acesso em: 03 set. 2019.

16 STENGER, Rubens Emílio. Informação trazida na palestra *Licenciamento ambiental e controle ambiental na Indústria têxtil*, proferida no I Congresso Catarinense de Direito da Moda, Brusque, 12-13 de setembro de 2019.

peças. Segundo estudo da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (ABIT),¹⁷ todos os resíduos têxteis são passíveis de reaproveitamento e reutilização através do sistema de logística reversa, independentemente de sua composição, dando assim, pleno atendimento aos princípios da PNRS, e adequando-se aos princípios desse novo *compliance* ambiental.

Para tanto, é necessário, entre outras providências, a implementação de coleta organizada, a introdução de técnicas e procedimentos de separação correta dos resíduos têxteis por cor e composição. A inexistência da separação estruturada de resíduos têxteis mostra-se tão preocupante no Brasil que as indústrias recicladoras preferem importar resíduos têxteis de outros países para abastecer de matéria-prima suas unidades, pois os fardos importados já ingressam no país devidamente separados e classificados.¹⁸ A fim de ilustrar esse panorama precário, somente o bairro têxtil do Bom Retiro, em São Paulo, gera 12 (doze) toneladas diárias de retalhos.¹⁹

4. CONCLUSÃO

As mudanças pelas quais passam a sociedade de consumo, indústrias e consumidores, têm sido uma constante mundial de busca por ações e soluções que minimizem os danos ao meio ambiente no futuro e, ao menos, estanque os já causados, alguns irreversíveis.

Nesse horizonte, por vezes de desalento ante a inércia da população, dos setores produtivos e do Poder Público, por vezes de incutir esperanças na atuação desses atores, organismos internacionais, como a ONU, cômicos da premência de comprometer os setores envolvidos para o atingimentos de misteres essenciais à vida, tomam iniciativas fundamentais como é o caso da Agenda 2030. Cabe a cada Estado propiciar e fomentar os meios concretos para o atingimento desses objetivos.

A polêmica dos resíduos sólidos, em todos os seus estágios, mas primordialmente quanto ao seu destino, é seguramente um dos mais sérios, imediatos e aflitivos fenômenos que está a exigir atenção dos setores produtivo, de consumo e do Poder Público, por meio dos Poderes instituídos, cada qual no

17 Estudo lançado pela CNI com o tema *Resíduos Sólidos: Inovações e Tendências para a Sustentabilidade*, sua 3ª edição dos Encontros CNI Sustentabilidade, item 3. Anexo A, 2014, p. 97-107.

18 *Ibid.*, p. 104.

19 *Ibid.*, p. 102.

âmbito de sua função típica e atípica.

Por outro lado, a consubstanciação de medidas, devido ao caráter concreto das ações preventivas (e eventualmente repressivas) e das consequências quanto enquadramento do meio ambiente pelo volume de resíduos sólidos descartados, com o aprimoramento de boas práticas e a implementação de sistemas organizados de coleta seletiva e educação ambiental, será possível a racionalização do uso dos recursos naturais esgotáveis, melhorando em escala o manejo dos resíduos sólidos e, sobretudo, passar a atuar de maneira ética, responsável e racional no manuseio dos resíduos. E, com isso, adequar-se à Agenda 2030, ao pacto Global da ONU e aos Objetivos de Desenvolvimento sustentável, cujo atingimento nunca se mostrou tão urgente.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2019.

_____. Lei n.º 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 09 set. 2019.

_____. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 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: 13 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 22164/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento 30/10/1995. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 17/11/1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-0155. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=85691>>. Acesso em: 02 set. 2019.

CAN Fashion Save the Planet? Direção: David McIlvride e Roger Williams. Canadá: Riverblue, 2016. 1 filme (95 min.), sonoro, color. Disponível em: <www.riverbluethemovie.eco>. Acesso em: 03 set. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Visão da indústria brasileira sobre a gestão de resíduos sólidos*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00006221.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2019.

_____. *Resíduos Sólidos: Inovações e Tendências para a Sustentabilidade*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/cni-sustentabilidade/memoria-2014-residuos-solidos/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

DIAS, Ana Carla Holanda; SILVA, Francisca Joanna Geslla. Problemas ambientais causados pelos resíduos sólidos urbanos no município de Iracema/CE: uma aplicação do pressão-estado-resposta (per). In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO - A gestão dos processos de produção e as parcerias globais para o desenvolvimento sustentável dos sistemas produtivos, 32., 2013, Salvador. *Anais...*, Salvador, 2013. Disponível em: <<http://portal.abepro.org.br>>. Acesso em: 08 set. 2019.

ECYCLE. O que é Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)? Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/component/content/article/67-dia-a-dia/3705-o-que-e-politica-nacional-de-residuos-solidos-pnrs-urbanos-descartes-danos-saude-meio-ambiente-qualidade-vida-reciclagem-consumo-instrumento-responsabilidade-produto-metas-lixoes.html>>. Acesso em: 08 set. 2019.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2.^a ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Indústria da moda se mobiliza por sustentabilidade. Terra, 07 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/dino/industria-da-moda-se-mobiliza-por-sustentabilidade,a37d747913ccab8ab000d33602b370540f2lulmx.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Trabalho decente e crescimento econômico. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>>. Acesso em: 09 set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Banco Mundial: quase metade da população global vive abaixo da linha da pobreza. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/banco-mundial-quase-metade-da-populacao-global-vive-abaixo-da-linha-da-pobreza/>>. Acesso em: 11 set. 2019.

_____. Declaração do milênio. Nova Iorque: Cimeira do Milênio, 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2019.

PLATAFORMA AGENDA 2030. A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

SAGET, Joël. *Dia da sobrecarga da Terra: humanidade já esgotou recursos naturais do planeta para 2019*. RFI, 29 jul. 2019. Disponível em: <<http://br.rfi.fr/mundo/20190729-dia-da-sobrecarga-da-terra-humanidade-ja-esgotou-recursos-naturais-do-planeta-para-20>>. Acesso em: 14 set. 2019.

STENGER, Rubens Emílio. Palestra “Licenciamento ambiental e controle ambiental na Indústria têxtil”. In: I Congresso Catarinense de Direito da Moda, Brusque, 12-13 de setembro de 2019.

WWF BRASIL. 29/07/2019: Overshoot Day – dia da sobrecarga da Terra. 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/overshootday.cfm>>. Acesso em: 13 set. 2019.



A INTERNALIZAÇÃO DO VALOR DA SUSTENTABILIDADE NA SEARA CONTRATUAL INTERNACIONAL

Fernanda Candaten¹

Frederico Eduardo Zenedin Glitz²

1. INTRODUÇÃO

Falar hoje em desenvolvimento sustentável e respeito a um ambiente natural ecologicamente equilibrado significa dar um salto positivo (quase uma pirueta) em relação a um passado nada distante.

Até a década de 1960, a atitude dos Estados, e conseqüentemente do comércio interno e externo realizado pelos residentes destes espaços geográficos, era baseada em um crescimento econômico com acúmulo de riquezas materiais sem nenhuma preocupação com os aspectos ambientais.

1 Mestranda em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó/SC – UNOCHAPECÓ; advogada licenciada OAB/SC; Servidora Pública Federal.

2 Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais (UFPR); Advogado OAB/PR; Professor do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó/SC – UNOCHAPECÓ.

Pode-se sinalizar que o primeiro alerta da influência do homem sobre meio ambiente foi dado em 1962, com a publicação do livro “Primavera Silenciosa” de Rachel Carson, no qual se destacava a degradação dos recursos naturais e os riscos decorrentes para a humanidade.

Também em 1969, a divulgação da primeira foto da Terra vista do espaço tocou a humanidade com a sua beleza e simplicidade. Ver pela primeira vez este “grande mar azul”³ em uma imensa galáxia chamou a atenção de muitos para o fato de que vivemos em um lugar único que possui um ecossistema frágil e interdependente.

Partiu-se da total displicência e, em menos de 60 anos, chegou-se a um ponto onde parte dos terráqueos está interessada no assunto (seja para apoiar ou criticar), preocupada com o impacto das suas ações no meio ambiente, engajada em movimentos ambientalistas, em uma esfera mais individual, apreensiva com a qualidade dos alimentos que consome. De fato, hoje se ousa falar em solidariedade intergeracional, ou seja, a existência de obrigações com a gerações futuras.

Além disso, o mundo está globalizado, integrado, conectado. O comércio internacional, por óbvio, não está alheio a esta realidade. “#boycottbrazilianfood”⁴ é a hashtag lançada nas redes sociais em meados de agosto/2019 como parte de um pacote de ações de boicote à compra de produtos agrícolas brasileiros. Foi criada pelo empresário sueco Johannes Cullberg, que é fundador e CEO do Paradiset, a maior rede de supermercados orgânicos da Escandinávia.

O boicote ocorre desde o início de junho/2019, quando a rede Paradiset anunciou a retirada de suas prateleiras de todos os produtos importados do Brasil (melões, suco de laranja, água de coco, café e chocolate, entre outros), o que foi motivado pela autorização concedida pelo Ministério da Agricultura brasileiro de uso em território nacional de mais 197 agrotóxicos, muitos deles proibidos na União Europeia, devido à potencialidade de causar danos à saúde humana e ao meio ambiente.

3 A foto divulgada em 1969 foi tirada na véspera de natal de 1968, pelo astronauta Willian Anders, que fazia parte da missão Apolo 8 e estava naquele momento orbitando pela primeira vez a lua. A imagem é icônica e ficou conhecida como Nascer da Terra (Earthrise). A referência ao azul revela o choque do azul da Terra contra o preto do espaço, a única coisa do espaço que possui alguma cor, o restante era preto e branco. <<https://www.nationalgeographic.sapo.pt/ciencia/grandes-reportagens/2158-contagem-decrescente-para-uma-nova-era-no-espaco>>; <<https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/a-foto-mais-emocionante-da-missao-apollo-nao-e-da-lua-e-da-terra/>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

4 <<https://www.instagram.com/explore/tags/boycottbrazilianfood/>>.

A campanha se intensificou no início de agosto quando do anúncio do acordo de comércio entre o Mercosul e a União Europeia, e Cullberg criou uma petição *online* e o movimento em redes sociais com o intuito de influenciar outros empresários e consumidores. Nas palavras dele, “mesmo que o mercado do seu bairro escolha não boicotar os produtos brasileiros, você pode. Qualquer ação, por menor que seja, faz a diferença. Então, por favor, junte-se a mim nesta luta para que nosso planeta sobreviva. Nós não teremos uma segunda chance.”⁵

Em meio à carta de resposta enviada pela embaixada do Brasil na Suécia e comentários lançados pelo próprio Presidente da República em uma rede social do empresário, o olhar que queremos lançar a este fato é o que verifica os efeitos deste tipo de dinâmica na seara contratual internacional. Em outras palavras, o problema que se busca responder com esta pesquisa diz respeito à investigação das possibilidades de influência dos padrões de sustentabilidade nos contratos internacionais.

É até mesmo intuitivo observar que as empresas precisam se adaptar à nova realidade demandada pelo mercado consumidor, para se manterem competitivas em âmbito internacional e até em âmbito interno. No âmbito jurídico, os contratos serão os mecanismos utilizados para acessar estes novos espaços.

Objetiva-se, desta forma, verificar de que forma esta demanda de proteção ambiental integra os contratos. Preliminarmente, pode-se dizer que a sustentabilidade, enquanto valor presente no Pacto Global, representado pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, parece ganhar relevância nesta cena.

A estrutura do texto parte do exame do Pacto Global e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e seus antecedentes históricos, para em seguida analisar a inserção do movimento de proteção ambiental, via padrões ambientais internacionais, na sistemática mercadológica internacional, o que foi estruturado metodologicamente a partir de pesquisa bibliográfica e utilização do método analítico-dedutivo.

5 O fato foi amplamente noticiado no Brasil, as informações foram consultadas em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/08/desmatamento-e-farra-dos-agrotoxicos-ampliamboicote-aos-produtos-brasileiros-na-suecia/>>; <<https://www.portrasdoalimento.info/2019/08/15/apos-acordo-com-mercosul-empresario-sueco-promete-cruzada-contra-produtos-brasileiros/>>; <<https://www.reporterbrasil.org.br/2019/08/acordo-com-mercosul-enfraquece-poder-da-uniao-europeia-de-barrar-alimentos-com-agrotoxicos/>>. Também colhemos informações via *podcast*, canal Xadrez Verbal, episódio 190.

2. PACTO GLOBAL E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e decidiram um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade, trata-se da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém o conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O documento adotado na Assembleia Geral da ONU em 2015, “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”,⁶ é um guia para as ações da comunidade internacional nos próximos anos. E é, também, um plano de ação para todas as pessoas e o planeta, que foi coletivamente criado para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente até 2030.

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas⁷ para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta.

São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro.

Este movimento em busca de um plano para o futuro teve início em 1972, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, e também marcou o surgimento do Direito Ambiental Internacional.

A Declaração sobre Ambiente Humano, documento resultante desta Conferência, também conhecida como Declaração de Estocolmo, estabeleceu princípios para várias questões ambientais internacionais, incluindo os direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição e da relação entre ambiente e desenvolvimento. A Conferência também levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

6 Disponível em português em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda-2030completopotugus12fev2016x.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

7 Disponível em português em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

A partir disso, periodicamente foram realizados eventos, sob organização da ONU, objetivando o fortalecimento da consciência ambiental e o envolvimento e comprometimento dos países com a pauta global.

O próximo encontro ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro, foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92). No documento elaborado nesta conferência, chamado de Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, os países participantes concordaram com a promoção do desenvolvimento sustentável, com foco nos seres humanos e na proteção do meio ambiente como partes fundamentais desse processo.

Nesta oportunidade foi elaborada a Agenda 21, a primeira carta de intenções para promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI.

Em 2002 foi realizada a Rio+10 ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na cidade de em Johannesburgo, África do Sul. Teve como objetivo principal discutir soluções já propostas na Agenda 21 (Rio 92), para que pudesse ser aplicada de forma coerente não só pelo governo, mas também pelos cidadãos, realizando uma agenda 21 local, e implementando o que fora discutido em 1992.

Em 2012, 193 delegações, além de representantes da sociedade civil, voltariam à cidade do Rio de Janeiro para renovar o compromisso global com o desenvolvimento sustentável. O objetivo da Rio+20 era avaliar o progresso obtido até então e as lacunas remanescentes na implementação dos resultados das cúpulas anteriores, abordando novos desafios emergentes.

O foco das discussões da Conferência foi principalmente a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e o arcabouço institucional para o desenvolvimento sustentável.

A Declaração Final da Conferência Rio+20, o documento “O Futuro que Queremos”, reconheceu que a formulação de metas poderia ser útil para o lançamento de uma ação global coerente e focada no desenvolvimento sustentável. Assim, foram lançadas as bases de um processo intergovernamental abrangente e transparente, aberto a todas as partes interessadas, para a promoção de objetivos para o desenvolvimento sustentável.

Toda esta movimentação histórica proporcionou a concepção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que emergiram de uma série de cúpulas multilaterais realizadas durante os anos 1990 sobre o desenvolvimento humano. O processo de construção dos ODM contou com especialistas renomados e esteve focado, principalmente, na redução da extrema pobreza.

A Declaração do Milênio e os ODM foram adotados pelos Estados-membros da ONU em 2000 e impulsionaram os países a enfrentarem os principais desafios sociais no início do século XXI.

Estas orientações, além de propulsionar e consolidar o Direito Ambiental Internacional e sua notória inserção nos regimes ambientais dos Estados nacionais,⁸ guiaram as ações da comunidade internacional na virada do século e deram início ao processo de consulta global para a construção de um conjunto de objetivos universais de desenvolvimento sustentável para além de 2015, culminando com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, documento vigente até 2030, como se viu.⁹

Como o próprio nome diz, os 17 objetivos e as respectivas metas estão sobremaneira baseados no conceito de sustentabilidade. Sobre o conceito, registre-se que, de acordo com o definido nos documentos internacionais,¹⁰ para alcançar o significado da expressão, é necessário combinar três categorias distintas na mesma direção: ambiente, economia e sociedade, e esta pretensão torna desafiadora a tarefa de encontrar o alcance do termo.

-
- 8 O processo de ecologização do Direito iniciou de fora para dentro, ou seja, do Direito internacional para o Direito interno, de forma que os diversos protocolos e declarações emitidos em Fóruns e Conferências internacionais são a base do Direito Internacional Ambiental, que por sua vez influenciaram o Direito de instituições supranacionais, cujo exemplo nato é a União Europeia, e o Direito interno de diversos países, inclusive o Brasil, que publicou em 1981 sua primeira lei voltada a questões ambientais, trata-se da lei 6938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. POPE, Kamila; *Estado de Direito Ecológicos: A ecologização do direito pelo ideal da sustentabilidade*. In: LEITE, José Rubens Morato. *Estado de Direito ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017; BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, p. 57-130, 2007.
- 9 A digressão histórica apresentada foi baseada no conteúdo disponível nas seguintes plataformas: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2019; <<https://www.sustainabledevelopment.un.org/>>. Acesso em: 21 ago. 2019; <<https://www.nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 21 ago. 2019; REI, Fernando; GRANZIERA, M. *Direito Ambiental Internacional: avanços e retrocessos*. In: OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MONTALVERNE, Tarin Cristino Frota. *A Evolução da Noção de Desenvolvimento Sustentável na Conferência das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas, 2014. Cap. 6 p. 116-132.
- 10 O documento internacional que mencionou pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável foi o Relatório Brundtland, apresentado em abril de 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, presidida pela médica Norueguesa Gro Harlem Brundtland. O documento, também conhecido como relatório Nosso Futuro Comum, antecedeu a Agenda 21 e reafirmou uma visão crítica de desenvolvimento adotado principalmente pelos países industrializados, ressaltando os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas naturais. "O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades." Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

No campo jurídico a sustentabilidade caminha (ou deveria caminhar) para se tornar um comando normativo condutor, um verdadeiro princípio fundamental do Direito, além de ser um conceito multidisciplinar importante, já que, em linhas gerais, almeja que ecologia, economia e sociedade sejam variáveis convergentes, e não excludentes.

Neste sentido, Bosselmann defende que a noção de sustentabilidade deve-se tornar um princípio universalmente reconhecido como fundamental ao Direito, tal como justiça, equidade e liberdade. A atribuição de um status legal ao conceito tornaria o Direito Ambiental um elemento fundamental para a promoção de sustentabilidade.¹¹

Canotilho observa dois sentidos: sustentabilidade em sentido amplo, que seria o conceito presente nos documentos internacionais (baseado nos pilares ecológico, econômico e social), e que no contexto internacional opera como um quadro de direção política. A sustentabilidade em sentido estrito focaria na proteção e manutenção dos recursos naturais por meio de planejamento, economia e obrigações de conduta e resultado, ou seja, um viés mais ecológico.¹²

Pode-se dizer ainda que a sustentabilidade, enquanto princípio, se tornou a base teórica do denominado Estado de Direito Ambiental, que por sua vez se apresenta, em linhas gerais, como um ideal a ser alcançado pelos Estados, Organizações Internacionais e sociedade civil organizada, de forma a internalizar questões ambientais no Direito, a ponto de implementar a sustentabilidade através de regulação e controle.¹³

Com este panorama de evolução internacional da proteção ao meio ambiente e do Direito Ambiental, bem como do conceito de sustentabilidade (e para concretizar o objetivo deste estudo), é chegada a hora de voltar o olhar ao objetivo de desenvolvimento sustentável número 12, que trata de assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, em especial a inserção deste objetivo na seara contratual internacional.

Esta inserção se dá eminentemente pelas metas 12.6 e 12.8, que buscam, respectivamente, incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes

11 BOSSELMANN, Klaus. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Routledge, 2016.

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Tékhnē-Revista de Estudos Politécnicos*, n. 13, p. 07-18, 2010.

13 LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. *Aproximações à sustentabilidade material no Estado de Direito Ambiental brasileiro*. Repensando o estado de direito ambiental. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 151-188, 2012.

e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis, integrando informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatório e garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza.

A seguir, ingressa-se no exame da incorporação aventada.

3. O “ESVERDEAMENTO” DOS CONTRATOS INTERNACIONAIS E AS REVERBERAÇÕES JURÍDICAS

É fato que o respeito a compromissos ambientais pelo setor público e a produção e consumo sustentáveis no setor privado são uma preocupação cada vez mais relevante para Estados, consumidores, acionistas, vendedores e compradores, a notícia do boicote a produtos brasileiros descrita inicialmente é uma, dentre tantas, que nos demonstram isso diariamente.¹⁴

Neste cenário, as empresas que pretendem competir, principalmente no mercado internacional, precisam entregar produtos compatíveis com os padrões de segurança e éticos demandados pelos consumidores. Estes, a partir da emergência e popularização das questões ambientais e da discussão de padrões de consumo excessivos, tornam-se cada vez mais conscientes e exigentes, impulsionando o que se pode chamar de “mercado verde”.¹⁵

No estágio atual dos contratos de compra e venda internacionais, os padrões ambientais e éticos tornam-se cada vez mais importantes, os consumidores estão dispostos a pagar um preço mais alto por produtos eticamente produzidos e comercializados com justiça e por isso estes padrões fazem parte dos contratos.¹⁶

14 Como por exemplo a Finlândia, exercendo a presidência rotativa da União Europeia, pedindo para que o bloco avalie a possibilidade de cessar a importação de carne brasileira devido às queimadas na Amazônia; França e Irlanda se opondo ao acordo Mercosul-União Europeia em razão da política ambiental que o Brasil vem conduzindo, etc.

15 O surgimento da ideia de adjetivação como “verde” dos produtos, do consumidor, da empresa e do mercado como um todo, traz a ideia de co-responsabilidade de todos os envolvidos no processo produtivo frente a crise ambiental. Ocorreu “a partir da conjunção de três fatores, inter-relacionados: o advento, a partir da década de 70, do ambientalismo público; a ambientalização do setor empresarial, a partir da década de 80; e a emergência, a partir da década de 90, da preocupação com o impacto ambiental de estilos de vida e consumo das sociedades afluentes”. PORTILHO, Fátima. Consumo verde, consumo sustentável e a ambientalização dos consumidores. Encontro nacional da ANPPAS, v. 2, p. 4, 2004.

16 SCHWENZER, Ingeborg. Ethical standards in CISG contracts. *Uniform Law Review*, v. 22, n. 1, p. 122-131, 2017, p. 122.

A relação entre o meio ambiente e as práticas comerciais adotadas pelo mercado se estreitaram. Com a globalização, a nova forma de Estado não mais corresponde ao clássico, social, interventivo, e neste vácuo de poder as empresas transnacionais, que distribuem sua cadeia de produção pelo mundo, assumem uma postura de *global players*, influenciando decisivamente o cenário político e jurídico mundial.¹⁷

Uma ferramenta importante para inserção nas negociações de compra e venda internacionais dos pilares da sustentabilidade, considerando a ausência de uma legislação supranacional, são os instrumentos de padronização. Para que os consumidores de produtos e serviços das empresas interessadas na responsabilidade social saibam, comprovadamente, da qualidade desses produtos e de seu aspecto sustentável, é muito comum o uso de certificações.¹⁸

Apesar de à primeira vista parecer um universo complexo e distante, os padrões ou *standards* encontram-se vigorosamente inseridos na vida cotidiana, já que muitos bens de consumo são produzidos com base em algum critério preestabelecido como arquétipo de saúde, segurança, processo produtivo, sustentabilidade, etc.

Quanto ao conceito de padrões internacionais ambientais, por se tratar de instrumento relativamente novo, não existe consenso e não há uma definição universal do que seja um padrão ambiental.

No âmbito das Nações Unidas, o Fórum das Nações Unidas sobre Normas de Sustentabilidade¹⁹ (UNFSS), que usa a expressão Padrões Voluntários de Sustentabilidade (VSS), fornece a seguinte definição:

Padrões Voluntários de Sustentabilidade (VSS) são normas que especificam os requisitos que produtores, comerciantes, fabricantes,

17 TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Direito ambiental empresarial*. Editora Saraiva, 2017, p. 121; NOGUEIRA, Alberto. *Globalização, regionalizações e tributação*. A nova matriz mundial. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 3.

18 HUSNI, Alexandre. *Empresa socialmente responsável*. Uma abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 35.

19 O Fórum das Nações Unidas sobre Normas de Sustentabilidade (UNFSS) é uma iniciativa conjunta da Organização para Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (FAO), do Centro de Comércio Internacional (ITC), da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD), do Programa para o Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) e da Organização para Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO). O Fórum foi estabelecido para servir de plataforma para o desenvolvimento de um programa coerente de políticas públicas e iniciativas privadas na produção de Normas Voluntárias de Sustentabilidade (VSS). Informações disponíveis em <www.unfss.org>. Acesso em: 24 ago. 2019.

varejistas ou fornecedores de serviços podem atender, relacionados a uma ampla gama de indicadores de sustentabilidade, incluindo respeito aos direitos humanos básicos, saúde e segurança dos trabalhadores e impactos ambientais da produção, relações com a comunidade, planejamento do uso da terra e outros.²⁰

Conforme explica Saidov, os padrões proliferaram muito nos últimos vinte anos e desempenham um papel importante no controle de vários aspectos dos bens e de seus processos de produção. Essa difusão gerou inclusive muita discussão dentro e fora do âmbito jurídico, sobre diversos aspectos relacionados à padronização, incluindo sua natureza, conteúdo, funções, sistematização e classificação, além da relação entre os padrões privados e públicos e seu papel nas cadeias de fornecimento globais.²¹

Os padrões voluntários de sustentabilidade surgiram como instrumentos de mercado para preencher lacunas normativas que fogem à capacidade de alcance da legislação interna dos Estados, diante da complexidade das relações da sociedade internacional.

Os padrões ambientais escapam da normatização exclusiva do Estado, e podem ser definidos por organizações não governamentais, empresas privadas ou consórcios de empresas.

Atualmente, pode-se citar como um dos maiores exemplos de agente normatizador particular a *International Organization for Standardization (ISO)*. A ISO é uma instituição não governamental internacional privada, que desenvolve padrões internacionais e fornece especificações para produtos, serviços e sistemas, com o objetivo principal de facilitar o comércio internacional.²²

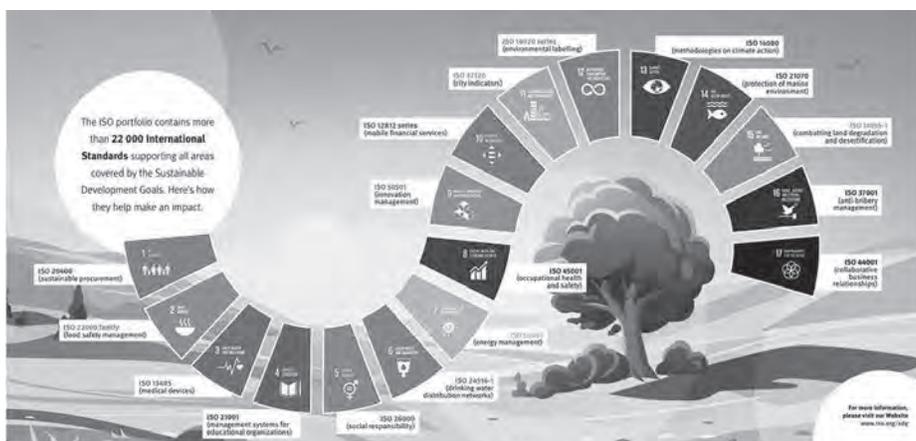
20 Voluntary Sustainability Standards: Today's landscape of issues and initiatives to achieve public policy objectives. UNFSS. 2013, p. 4. Disponível em: <<https://www.unfss.org/home/flagship-publication/>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

21 SAIDOV, Djakhongir. Standards and Conformity of Goods in Sales Law. *Lloyd's maritime and commercial law quarterly*, n. 1, p. 65-94, 2017 p. 65.

22 Atualmente a ISO trabalha com 162 organismos nacionais de padronização, que pagam assinaturas para a instituição para poderem comercializar os padrões no âmbito interno. No Brasil, a ABNT é membro da ISO. Ela iniciou seus trabalhos em 1946 com o objetivo inicial de facilitar a coordenação internacional e a unificação dos padrões industriais, como resposta a uma necessidade do mercado global. Nas últimas duas décadas o foco de trabalho foi ampliado para áreas as mais diversas áreas, como por exemplo gestão e regulação social e ambiental. Seu trabalho é desenvolvido por intermédio de mais de 784 grupos técnicos compostos por especialistas de todo o mundo, que já elaboraram cerca de 22.323 normas técnicas utilizando a técnica de consenso voluntário. Os primeiros comitês técnicos na área ambiental da ISO foram criados em 1971. FRIENDSHIP AMONG EQUALS: Recollections from ISO's first fifty years. Disponível em: <<https://www.iso.org/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

Nas últimas décadas, a ISO ganhou relevância na regulação social da perspectiva do mercado global, com suas séries de padrões relacionados à Gestão Ambiental (ISO 14001), Responsabilidade Social (ISO 26000) e Gestão de Energia (ISO 50001), já que possuem a capacidade de criar áreas de negociação e moldar a inovação em um movimento que alguns autores identificam como “governança global por meio de consenso voluntário”.²³

O que se pode verificar quanto aos ODS é que eles foram incorporados em alguns padrões criados por instituições privadas como a ISO, conforme a figura²⁴ abaixo, e este fato tem garantido sua inserção nos contratos internacionais.



Organizações de padronização internacionais atuam como importantes agentes de facilitação do comércio internacional, os padrões projetados por especialistas para proteger propriedade, o meio ambiente, a saúde e o bem-estar de trabalhadores, contratantes e consumidores auxiliam a eliminar barreiras técnicas com a criação de uma linguagem harmonizada e baseada em estudos científicos. “Padrões são as chaves para as estratégias de negócios atuais e futuras,

23 MURPHY, Craig N.; YATES, Joanne. *The International Organization for Standardization (ISO): global governance through voluntary consensus*. Routledge, 2009.

24 A imagem representa a distribuição de padrões desenvolvidos pela ISO para implementação dos ODS. Com relação ao Objetivo 12, a ISO aponta 250 padrões que ela comercializa e que contribuiriam para a implementação de suas metas. Informações e imagem disponíveis em <<https://www.iso.org/sdg12.html>>. Acesso em: 23 ago. 2019. Em destaque, acerca da implementação do Objetivo 12, apresenta a série ISO 14020, que estabelece padrões para rotulagem ambiental. A família de normas ISO 14000 fornece ferramentas para empresas e organizações de todos os tipos que buscam gerenciar suas responsabilidades ambientais, concentram-se em abordagens específicas, como auditorias, comunicações, rotulagem e análise do ciclo de vida, bem como desafios ambientais, como a mudança climática.

projetadas para reduzir custos, melhorar a qualidade e ampliar o mercado”.²⁵

No campo jurídico já é possível encontrar discussões que reconhecem os padrões elaborados por estas organizações (públicas ou privadas) desempenhando um papel normatizador, em um sentido não tradicional, já que não contam, na maioria dos casos, com a presença estatal em sua elaboração.

O Direito global em construção não se caracteriza somente por mudança na escala das regras, mas por mudanças profundas também dos processos de regulação, na natureza e formação das normas em uso.

No contexto supra ou transnacional que vivemos, as regras jurídicas clássicas estão cada vez mais em concorrência com outros tipos de normas, em particular a normas técnicas e de gestão, que diante da necessidade de maior flexibilidade e fluidez nas relações sociais, encontram terreno fértil para desenvolvimento, em detrimento das amarras procedimentais das instituições jurídicas clássicas.²⁶

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde que os impactos ambientais do ser humano no ambiente natural começaram a ser medidos e discutidos, a legislação ambiental cresceu em relevância, acompanhando uma necessidade de regulação social.

Cominações públicas locais, nacionais e mesmo internacionais impõem cada vez mais responsabilidades ambientais às organizações estatais e empresariais, e ao cidadão inclusive. Isso porque os danos ambientais são transfronteiriços e a comunidade internacional, em sua grande maioria, parece preocupada em proteger recursos importantes através da implementação de acordos internacionais e com o estabelecimento de objetivos e metas a longo prazo, como é o caso do Pacto Global delineado pelos ODS.

Uma empresa ambientalmente saudável agrega valor à sua imagem perante acionistas, consumidores, fornecedores e autoridades públicas. A sociedade está cada vez mais exigente e crítica no que diz respeito a danos ambientais e poluição causados pelas organizações. Organizações não governamentais estão mais vigilantes, exigindo o cumprimento da legislação

25 OLSON, Scott S. *International environmental standards handbook*. CRC Press, 1999, p. 343.

26 FRYDMAN, Benoit. *O fim do Estado de Direito: governar por standards e indicadores*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 17.

ambiental, a minimização de impactos e a reparação de danos ambientais.²⁷

Cada vez mais, compradores, principalmente importadores, estão exigindo a certificação ambiental nos moldes da ISO 14.001, ou certificados ambientais específicos como para produtos têxteis, madeiras, cereais, frutas, etc. Tais exigências são voltadas para a concessão do “Selo Verde”, mediante a rotulagem ambiental.²⁸

A conformação ambiental de processos e produtos, atualmente, é um diferencial importante para as organizações de todos os tipos e tamanhos, que resultam em aumento de competitividade no mercado doméstico, e também é imprescindível para as organizações que almejam atingir o mercado internacional.²⁹

Todos estes fatores tornam usual a inserção nas transações internacionais, de um instrumental mais flexível e facilmente acessível as partes contratantes (padrões ambientais, sanitários e éticos, contratos e cláusulas modelo, costume internacional, arbitragem, *lex mercatoria*), considerando a falta de um legislador “universal”.³⁰

Portanto, é possível perceber a presença da sustentabilidade – e tudo o que ela representa enquanto axioma – nos mais variados planos: histórico, econômico, social, contratual, e como não poderia deixar de ser (dada sua natureza de regulação social) verificada também no plano jurídico, a partir deste olhar contratual.³¹

27 CORÁ, Maria Amélia Jundurian. CORÁ, Mariana Jundurian. *Sistema de gestão ambiental: A metodologia aplicada pelo Grupo Fiat*. Universidade de São Paulo. PUC/SP. São Paulo - 2007. ALENCAR, JLS de et al. Neto.(2015). Sistema de gestão ambiental e ISO 14000 na indústria têxtil: A sustentabilidade como tendência. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Digital*, v. 19, n. 2, p. 581.

28 Loc. cit.

29 POMBO, Felipe Ramalho; MAGRINI, Alessandra. Panorama de aplicação da norma ISO 14001 no Brasil. *Gestão & Produção*, v. 15, n. 1, p. 1-10, 2008.

30 GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. Contrato, Globalização e *Lex Mercatoria*: CONVENÇÃO DE VIENA 1980 (CISG), PRINCÍPIOS CONTRATUAIS UNIDROIT (2010) E INCOTERMS (2010). Frederico Glitz, 2014, p. 28.

31 A inserção contratual da temática ambiental através de padrões internacionais já pode ser verificada inclusive na jurisprudência dos Tribunais brasileiros, veja-se o caso da Apelação Cível 5002685-84.2017.4.04.7101 julgada em 2018 pelo TRF da 4 Região, em que uma empresa do Rio Grande do Sul foi condenada a devolver aos Estados Unidos *paletes* que foram usados no transporte de mercadorias importadas e que não continham a marca de certificação internacional contra pragas, trata-se do selo IPPC (*International Plant Protection Convention*) – certificação oficial de que o material recebeu tratamento fitossanitário para controle de pragas. A empresa tentava autorização jurídica para destruir os *paletes* ante a negativa de recebimento em devolução

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, JLS de et al. Neto. (2015). Sistema de gestão ambiental e ISO 14000 na indústria têxtil: A sustentabilidade como tendência. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Digital*, v. 19, n. 2, p. 575-586.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, p. 57-130, 2007.

BOSELTMANN, Klaus. *The principle of sustainability: transforming law and governance*. Routledge, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *Tékhné-Revista de Estudos Politécnicos*, n. 13, p. 07-18, 2010.

CORÁ, Maria Amélia Jundurian. CORÁ, Mariana Jundurian. *Sistema de gestão ambiental: A metodologia aplicada pelo Grupo Fiat*. Universidade de São Paulo. PUC/SP. São Paulo - 2007.

FRIENDSHIP AMONG EQUALS: Recollections from ISO's first fifty years. Disponível em: <<https://www.iso.org/>>.

FRYDMAN, Benoit. *O fim do Estado de Direito: governar por standards e indicadores*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

GLITZ, Frederico Eduardo Zenedin. Contrato, Globalização e *Lex Mercatoria*: CONVENÇÃO DE VIENA 1980 (CISG), PRINCÍPIOS CONTRATUAIS UNIDROIT (2010) E INCOTERMS (2010). Frederico Glitz, 2014.

HUSNI, Alexandre. *Empresa socialmente responsável*. Uma abordagem jurídica e multidisciplinar. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. *Aproximações à sustentabilidade material no Estado de Direito Ambiental brasileiro*. Repensando o estado de direito ambiental. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 151-188, 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030completoportugus12fev2016x.pdf> e <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf>.

MURPHY, Craig N.; YATES, Joanne. *The International Organization for Standardization (ISO): global governance through voluntary consensus*. Routledge, 2009.

pelo país norte-americano. De acordo com o magistrado relator do caso em segunda instância "É dever dos particulares importadores e exportadores alertarem seus parceiros internacionais acerca das medidas de segurança fitossanitárias adotadas pelo Brasil, com lastro em orientação internacional, cabendo a tais particulares fazerem constar em seus respectivos contratos o dever de providenciar os atos necessários à marcação IPPC, bem como prever a responsabilidade pelos custos do retorno do material ao porto de origem, porque vedado o ingresso nacional". Disponível em: <<https://www2.trf4.jus.br/trf4/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

NATIONAL GEOGRAPHIC. Disponível em: <<https://www.nationalgeographic.sapo.pt/ciencia/grandes-reportagens/2158-contagem-decrescente-para-uma-nova-era-no-espaco>>; e <<https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/a-foto-mais-emocionante-da-missao-apollo-nao-e-da-lua-e-da-terra/>>.

NOGUEIRA, Alberto. *Globalização, regionalizações e tributação. A nova matriz mundial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

OLSON, Scott S. *International environmental standards handbook*. CRC Press, 1999. Por Trás do Alimento. Disponível em: <<https://www.portrasdoalimento.info/2019/08/15/apos-acordo-com-mercosul-empresario-sueco-promete-cruzada-contra-produtos-brasileiros/>>.

POMBO, Felipe Ramalho; MAGRINI, Alessandra. Panorama de aplicação da norma ISO 14001 no Brasil. *Gestão & Produção*, v. 15, n. 1, p. 1-10, 2008.

PORTILHO, Fátima. Consumo verde, consumo sustentável e a ambientalização dos consumidores. *Encontro nacional da ANPPAS*, v. 2, p. 1-21, 2004.

POPE, Kamila. Estado de Direito Ecológico: A ecologização do direito pelo ideal da sustentabilidade. In: LEITE, José Rubens Morato. *Estado de Direito ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza*. São Paulo: Inst. O direito por um Planeta Verde, 2017. 924 pp.: Il.

REDE BRASIL ATUAL. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/08/desmatamento-e-farra-dos-agrotoxicos-ampliam-boicote-aos-produtos-brasileiros-na-suecia/>>.

REI, Fernando; GRANZIERA, M. Direito Ambiental Internacional: avanços e retrocessos. In: OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. *A Evolução da Noção de Desenvolvimento Sustentável na Conferência das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas, 2014. Cap. 6 p. 116-132.

REPÓRTER BRASIL. Disponível em: <<https://www.reporterbrasil.org.br/2019/08/acordo-com-mercosul-enfraquece-poder-da-uniao-europeia-de-barrar-alimentos-com-agrotoxicos/>>.

SAIDOV, Djakhongir. Standards and Conformity of Goods in Sales Law. *Lloyd's maritime and commercial law quarterly*, n. 1, p. 65-94, 2017.

SCHWENZER, Ingeborg. Ethical standards in CISG contracts. *Uniform Law Review*, v. 22, n. 1, p. 122-131, 2017.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Direito ambiental empresarial*. Editora Saraiva, 2017.



RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL, AS POLÍTICAS NACIONAIS E A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL

Caroline Rodrigues da Silva¹

1. INTRODUÇÃO

A relação do homem com a natureza sofreu e vem sofrendo muitas alterações, na medida das transformações dos modos de produção. A convivência que era harmônica passou a ser predatória do primeiro em relação à segunda. A natureza passou a ser dominada. Com o desenvolvimento da ciência e das técnicas a natureza passou a ser concebida como objeto, sendo possuída, explorada e transformada, numa visão utilitarista, satisfazendo as necessidades humanas pelo uso e consumo de seus componentes.

O resultado de todas as atividades humanas não poderia ser diferente: a geração de resíduos.

Os resíduos começaram a ser problemáticos conforme foram sendo

1 Advogada do escritório Pironi Advogados. Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Especialista em Direito e Gestão das Entidades do Sistema S pelo IDP-Brasília e em Direito Socioambiental pela PUCPR. Coautora da obra "Manual das Estatais" (Editora JML, 2019). Autora de artigos sobre contratações públicas. Instrutora de cursos e treinamentos. Professora da pós-graduação em Licitações e Contratos da Unibrasil-PR.

gerados sem que houvesse tratamento para os mesmos. Sua produção se intensificou proporcionalmente ao aumento da produção de bens que, por sua vez, expandiu-se com a métrica capitalista. Esse modelo de sociedade guia-se pela perspectiva de progresso, atrelado a um desenvolvimento social, econômico e no avanço tecnológico, por vezes no plano simbólico, que justificaria o processo industrial predatório. Este, por sua vez, não veio sozinho, trazendo consigo as mudanças climáticas, a manipulação genética, a escassez de recursos naturais, a contaminação das águas, dentre outros aspectos.

Hodiernamente a questão dos resíduos repousa em dois problemas associados: a crescente geração de resíduos, em função do crescimento populacional e seu adensamento espacial, além do padrão de consumo da sociedade, e a evolução qualitativa dos mesmos, que se deve à evolução dos materiais empregados, motivada por questões utilitárias e econômicas.²

Questiona-se, nessa perspectiva, qual é o papel do Estado? Seria ele capaz de responder às demandas sociais e ao mesmo tempo proteger o meio ambiente? Ainda, seria o Estado apto a interferir nos processos produtivos para alterar o panorama de geração de resíduos?

Uma resposta à primeira indagação está no texto constitucional. O artigo 225 da Constituição Federal delega ao Estado o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.³ Porém, cabe observar que esse dever fundamental de proteção ambiental também cabe à coletividade. Trata-se de um direito social amplo e não individual. A Constituição Federal adotou uma responsabilidade compartilhada.

Mas ao Estado cabe, em função de suas possibilidades materiais, o papel de gestor no direcionamento das medidas de efetividade⁴ de um ambiente sadio. Deve fornecer os meios instrumentais necessários à implementação desse direito fundamental.⁵

2 FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. *A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1994.

3 “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL. Constituição. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.)

4 O termo efetividade no presente trabalho assume a conotação dada por Sarlet (2009), na qual efetividade é o desempenho concreto da função social da norma, como a materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos. (SARLET, 2009, p. 243).

5 LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 219.

Neves (2013) preconiza que a gestão de resíduos sólidos no Brasil tem se caracterizado por ser ineficiente e territorialmente desigual, desenhando um quadro de deficiência na contenção da poluição ambiental, notadamente nas instalações de destinação/eliminação. O autor aponta que “a dificuldade na alteração desse quadro pode ser relacionada: à falta de investimentos, ao descumprimento das normas ambientais, à reduzida capacidade de fiscalização dos órgãos responsáveis, a problemas relacionados à cultura e aos hábitos cotidianos de manejo pelos indivíduos, corrupção no setor público, entre outros fatores”.⁶

Ainda que o paradigma não seja alterado devem ser adotadas ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento, com critérios ambientais, sociais e econômicos, com vistas a promover um gerenciamento adequado dos resíduos, minimizando assim o seu impacto na sociedade e no meio ambiente.

Nesse breve ensaio serão apresentadas de forma sumária as políticas públicas direcionadas à questão dos resíduos sólidos, seus principais conceitos e a relação entre o gerenciamento de resíduos sólidos e a (in)justiça ambiental.

2. RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

A geração de resíduos é um dos mais graves problemas da sociedade contemporânea e tem despertado grandes discussões em âmbito mundial, nas mais diversas instâncias,⁷ pois está relacionada a questões de saúde pública, de bem-estar e da qualidade do meio ambiente, intimamente ligados.

A expressiva quantidade que tem sido gerada, a composição e o tratamento que tem sido dado aos resíduos ocasionam muitos problemas ambientais, sociais e de saúde pública. Esse aumento deriva do crescimento acelerado das cidades e da industrialização.⁸

6 NEVES, Fábio de Oliveira. *Gestão pública de resíduos sólidos urbanos: problemática e práticas de gestão no oeste paranaense* / Fábio de Oliveira Neves. – Curitiba, 2013. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Orientador: Francisco de Assis Mendonça, p. 61.

7 GOUVEIA, Nelson, Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. *Ciência & Saúde Coletiva* [en línea] 2012, 17 (Junio-Sin mes): [Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2016] Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63023390015>> ISSN 1413-8123.

8 SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. *Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira*. Fortaleza: UFC/ LABOMAR/ NAVE, 2014.

O tema é tão relevante que foi incluído inicialmente em um dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM),⁹ que foram substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).¹⁰

A geração e o tratamento adequado de resíduos estão inseridos no Objetivo 12 dos ODS, que visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis:

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
[...]

12.2 Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais

[...]

12.5 Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso [...]¹¹ (grifou-se).

Relaciona-se a esse objetivo, no que se refere aos resíduos, a necessidade de implantação de uma gestão integrada dos mesmos, com a finalidade de reduzir o consumo de matéria prima oriunda de recursos naturais, com vistas a buscar um equilíbrio entre a produção e o impacto ambiental correspondente; rever processos produtivos que geram resíduos; aumentar a reutilização e a reciclagem; e, promover o tratamento e depósito ambientalmente adequados dos rejeitos.

O desenvolvimento da sociedade incrementou o aumento da geração de resíduos, por diversos motivos, e este aumento da geração se mostrou intenso quando observado o crescimento das cidades. No Brasil houve uma mudança no

9 Também conhecidos como “8 Jeitos de Mudar o Mundo”, constituíram um conjunto de metas pactuadas pela Organização das Nações Unidas com seus países membros, com a finalidade de tornar o mundo mais justo e solidário. Teve por base uma análise dos maiores problemas globais e previu oito macro objetivos a serem alcançados pelas nações até o ano de 2015. O sétimo desses objetivos, o da Garantia da Sustentabilidade Ambiental, determinava o estabelecimento pelos governos de programas e políticas públicas voltados à coleta seletiva e reciclagem, ao suporte à pesquisa na área ambiental e ao estímulo a práticas sustentáveis. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

10 Trata-se de 17 objetivos e 169 metas aprovados na Cúpula das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no final de setembro de 2015 em Nova York com a finalidade de criar uma agenda universal que estimule ações para os próximos 15 anos em áreas consideradas cruciais para a humanidade e o planeta.

11 ONU, 201_, Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 27 abr. 2019, não paginado.

padrão de consumo das pessoas, o que tornou o lixo atual diferente do resíduo gerado décadas atrás, conforme indicado por Grippi:

Hoje cada vez mais, a população presente nos municípios brasileiros concentra-se como tendência nas grandes cidades. Assim, é quase impossível encontrar uma destas cidades que já não tenham, por exemplo, uma grande quantidade de diversas embalagens em seus lixos, cada vez mais volumosas. Muitos municípios pequenos incrustados dentro das regiões metropolitanas vivem os mesmos problemas que as capitais.

A industrialização trouxe consigo, naturalmente, materiais a serem descartados, assim como o aumento do consumo atrelado ao crescimento populacional gera também cada vez mais lixo para ser descartado. O fato de o homem existir, traz consigo a existência do lixo na mesma proporção.¹²

Em que pese a relevância do tema para a saúde e o meio ambiente, denota-se que a sociedade como um todo, incluindo atores públicos e privados, ainda não está preparada, ou suficientemente consciente, da necessidade de promover uma gestão adequada de resíduos. Soma-se a isso o fato de, localmente, o poder público municipal muitas vezes ser negligente quanto à gestão de resíduos nas cidades. Não há recursos materiais e humanos para o adequado processo de tratamento do lixo gerado,¹³ ou tais recursos não são alocados para essa finalidade.

É importante sinalizar que muitos desses resíduos sólidos são compostos por materiais recicláveis que podem ser reaproveitados se retornados à cadeia de produção, gerando renda para trabalhadores envolvidos na coleta e comercialização,¹⁴ assim como gerando lucro para empresas que utilizam esses materiais em seus processos produtivos.

A pesquisa bianual realizada pelo Compromisso Empresarial para Reciclagem - CEMPRE, divulgada em 2018, informou que apenas 22% dos municípios brasileiros praticam algum tipo de coleta seletiva e 35 milhões de pessoas

12 GRIPPI, Sidney. *Lixo: reciclagem e sua história: guia para as prefeituras brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2006, p. 4.

13 Loc. cit.

14 Loc. cit.

conseguem acesso aos programas de coleta seletiva, se traduzindo em somente¹⁵ 17% dos cidadãos brasileiros.¹⁶

O estudo elaborado ainda revelou que as regiões Sul e Sudeste representam 87% do total de municípios com programas de coleta seletiva de resíduos, enquanto o Nordeste é responsável por 8% do total, o Centro-Oeste tem 4% dessa fatia e a região Norte tem a menor taxa de adesão, com apenas 1% do total.

A coleta, o tratamento e o descarte inadequados dos resíduos gera poluição ambiental, pois grande parte dos resíduos recicláveis apresenta uma sobrevivência extensa, e sua decomposição integral na natureza pode levar séculos, sobrecarregando os aterros sanitários e causando impactos em áreas de disposição irregular.

Ademais, a população convive com a poluição gerada pelos resíduos, orgânicos ou recicláveis, pelo chorume que contamina corpos hídricos, pelos gases produzidos nos locais em que o resíduo é armazenado, e também com problemas relacionados à dispersão de insetos e pequenos animais que podem ser hospedeiros de doenças como dengue, leptospirose, peste bubônica, etc. Ainda, em muitas localidades onde ainda existem lixões é possível encontrar pessoas vulneráveis socialmente em busca de materiais para vender ou até mesmo alimentos para seu consumo, com alto índice de contaminação.

Dados obtidos no grupo Observatório dos Lixões¹⁷ apresentam 2400 lixões¹⁸ ou aterros controlados ativos no Brasil. Consoante a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) o número é

15 A título de dados comparativos, a taxa de reciclagem na Áustria em 2010 era de 63%, na Alemanha, 62% (fonte: <<http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/highest-recycling-rates-in-austria>>. Acesso em: 21 mar. 2017), nos Estados Unidos a taxa é um pouco menor, de 34,6% em 2014, segundo informação disponível pelo CEMPRE (fonte: <<http://www.cempre.org.br/cempre-informa/id/89/reciclagem-nos-estados-unidos--desafios-semelhantes-ao-brasil>>), na América Latina a taxa de reciclagem é semelhante a do Brasil, com 18% do lixo sendo destinado à reciclagem (Fonte: GRAU, Javier et al., 2015).

16 Disponível em: <<http://www.cempre.org.br/ciclossoft/id/8>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

17 Informações obtidas no site: <www.lixoes.cnm.org.br>. Acesso em: 21 fev. 2018.

18 Lixões são áreas de disposição final de resíduos que não apresentam técnicas e procedimentos de minimização de impactos ambientais. Os aterros controlados apresentam algumas técnicas de minimização de impactos e os aterros sanitários utilizam princípios de engenharia para minimização dos impactos, com impermeabilização, recobrimento, sistema de drenagem de percolato e de gás e sistema de monitoramento. O tema será mais bem tratado no decorrer do presente trabalho.

maior, sendo identificados quase 3.000 lixões no Brasil no ano de 2017.¹⁹ Ainda, segundo levantamento da Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos e Efluentes (ABETRE)²⁰ cerca de 80% das cidades do Brasil possuem baixa ou nenhuma condição de tratar de forma adequada o lixo gerado pelos centros urbanos.

Diante desse cenário é possível vislumbrar variados problemas relacionados à geração de resíduos e à sua gestão. Gouveia (2012) sinaliza sobre os impactos que decorrem do gerenciamento inadequado de resíduos:

Embora, em termos globais, a queima de combustíveis fósseis (na produção de energia, nos processos industriais e nos transportes) seja a principal fonte de GEE, responsáveis pelas alterações no clima, os resíduos sólidos têm um papel importante nesse cenário, uma vez que também contribuem para a emissão desses gases. O gerenciamento inadequado dos resíduos sólidos urbanos gera diretamente outros impactos importantes, tanto ambientais quanto na saúde da população. Considerando-se a tendência de crescimento do problema, os resíduos sólidos vêm ganhando destaque como um grave problema ambiental contemporâneo.²¹

Por outro lado, o manejo adequado dos resíduos sólidos é apontado como estratégia de preservação do meio ambiente e promoção de proteção à saúde pública:

O manejo adequado dos resíduos é uma importante estratégia de preservação do meio ambiente, assim como de promoção e proteção da saúde. Uma vez acondicionados em aterros, os resíduos sólidos podem comprometer a qualidade do solo, da água e do ar, por serem fontes de compostos orgânicos voláteis, pesticidas, solventes e metais pesados, entre outros. A decomposição da matéria orgânica presente no lixo resulta na formação de um líquido de cor escura, o chorume, que pode contaminar o solo e as águas superficiais ou subterrâneas pela contaminação do lençol freático. Pode ocorrer também a formação de gases tóxicos,

19 Informações extraídas no site: <http://www.abrelpe.org.br/estudo_roteiro2017.cfm>. Acesso em 21 ago. 2019.

20 Informação obtida do site: <<https://www.biomassabioenergia.com.br/imprensa/brasil-tem-80-dos-municipios-sem-condicoes-de-manter-gestao-de-residuos/20180124-164236-t985>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

21 GOUVEIA, 2012, p. 1.504.

asfíxiantes e explosivos que se acumulam no subsolo ou são lançados na atmosfera. Os locais de armazenamento e de disposição final tornam-se ambientes propícios para a proliferação de vetores e de outros agentes transmissores de doenças. Pode haver também a emissão de partículas e outros poluentes atmosféricos, diretamente pela queima de lixo ao ar livre ou pela incineração de dejetos sem o uso de equipamentos de controle adequados. De modo geral, os impactos dessa degradação estendem-se para além das áreas de disposição final dos resíduos, afetando toda a população.²²

Os impactos ambientais das atividades humanas e as consequências sociais atreladas ao manejo inadequado de resíduos sólidos reivindicam ações com vistas a minimizar ou mesmo reverter os problemas socioambientais decorrentes. Tais ações devem promover um arranjo institucional, como um elemento aglutinador e hierarquizador de regras, princípios, diretrizes, padronizações, a partir do qual devem derivar as demais formulações. As políticas públicas nesse setor são fundamentais para estabelecer marcos normativos e avanços legais que favoreçam o engajamento de toda a coletividade e, acrescenta-se, para não sobrevirem descontinuidades políticas.

Dias Neto,²³ nesse aspecto, sublinha a importância de o Estado, por meio de políticas públicas, instituir princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes e normas para o gerenciamento dos resíduos sólidos, com a finalidade de definir a direção do Estado e das obrigações dos setores produtivos no desenvolvimento social e ambiental mais justo.

3. O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

As políticas públicas ambientais brasileiras decorreram do debate socioambiental global inaugurado na década de 1970.

De fato, a crise socioambiental percebida e ocasionada na sociedade moderna pelos padrões de produção e consumo e pelo modelo de desenvolvimento adotado trouxeram debates relevantes em âmbito global. Tal modelo trouxe como consequência o intenso e progressivo aumento na geração de

22 GOLVEIA, 2012, p. 1.505.

23 DIAS NETO, Antônio Alves. *Gestão de resíduos sólidos: uma discussão sobre o papel das políticas públicas e arranjos institucionais do estado*, UFBA, 2009. Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia.

resíduos sólidos. Essa ação é um dos mais perceptíveis efeitos dessa crise.

Corolário desse cenário surgiram movimentos para buscar soluções para mitigação dos efeitos negativos, as chamadas “externalidades”, da crise, para ressignificação de paradigmas sociais, econômicos e políticos.²⁴

Os debates globais trouxeram à lume a necessidade de um novo modo de pensar e repensar a complexidade socioambiental e a necessidade de equilíbrio nas práticas sociais de modo a alcançar o almejado desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário deve ser levantado o papel do Estado no processo de gestão do meio ambiente.

De forma singela, a conformação do Estado reconhece-o como palco para o debate e resolução de problemas existentes em uma dada sociedade. O Estado, por sua vez, estabelece políticas públicas para identificação, planejamento e solução daqueles problemas.

Souza define que: “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.²⁵

A configuração das políticas públicas envolve diversidade de atores e interesses, e não somente os propósitos do governo, mas também as demandas da sociedade, as dinâmicas do mercado, as relações internacionais, as organizações civis.

Em matéria ambiental as regulamentações são os instrumentos de política ambiental, definida essa como o conjunto de metas e regulamentos que visa reduzir o impacto da ação humana sobre o meio ambiente.²⁶ A política ambiental brasileira segue a prática internacional, baseada em medidas de comando e controle, que fixam os comportamentos por lei e fiscalizam seu cumprimento.

A evolução da política ambiental brasileira seguiu a gênese das discussões ambientais globais na década de 70, com os desdobramentos do Clube de Roma, e o relatório intitulado “Os Limites do Crescimento”, e pela

24 KALIL, Ana Paula Maciel Costa. *Política Nacional de Resíduos Sólidos - O Direito dos Novos Tempos*. Curitiba: Juruá, 2015.

25 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2018,

26 FAISTEL, F. Meio ambiente, políticas ambientais e desenvolvimento sustentável. *Revista Campus*, Paripiranga, v. 1, n. 1, p. 134-161, 2008.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, causando forte pressão internacional. Regulações internas anteriores não representavam muitos efeitos práticos.

Ainda assim, a proteção ambiental no Brasil era considerada secundária, pois o viés político da época fundava-se fortemente no crescimento econômico e a preservação do meio ambiente, tema em crescente expansão em âmbito internacional, era um entrave ao desenvolvimento. Somente nos anos 80 houve avanço no arcabouço ambiental nacional. Um marco para a questão foi a criação da Política Nacional de Meio Ambiente, pela Lei nº 6.938/1981, que pretendia buscar a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Uma das principais contribuições dessa lei foi a criação do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente) e do CONAMA (Conselho nacional de Meio Ambiente), um órgão colegiado com função deliberativa e consultiva em matéria ambiental.

Observa-se na década de 90 um desenvolvimento quantitativo e qualitativo na produção legislativa ambiental, em grande parte influenciado por mais uma conferência da ONU sobre meio ambiente: a Rio 92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), realizada no Rio de Janeiro e que elevou as questões ambientais a um status de preocupação da humanidade.

Da década de 90 cita-se como produção legislativa em matéria ambiental, exemplificativamente, a Lei Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000).

3.1 Políticas públicas voltadas à gestão de resíduos sólidos

O Estado, enquanto catalisador de debates e questões socioambientais, é o principal personagem na narrativa de identificar os problemas que afetam a sociedade e planejar as soluções mais adequadas. Seu protagonismo se sobressai em matéria de resíduos sólidos, considerando a necessidade da mudança dos padrões existentes de produção e consumo, assim como da implantação de um gerenciamento integrado de resíduos sólidos que consiga responder à demanda da sociedade e do setor econômico, e que associe o equilíbrio econômico, a eficiência ambiental e a justiça social.

Dias Neto sublinha a importância de se instituir princípios objetivos e instrumentos, além de diretrizes e normas para o gerenciamento dos resíduos sólidos no país “para se definir a direção do Estado e das obrigações dos setores

produtivos no desenvolvimento social e ambiental mais justo”.²⁷

Como resposta à crise socioambiental e aos debates globais, o Brasil criou um aparelhamento jurídico que objetiva regular a gestão dos resíduos, de forma integrada, com princípios, diretrizes, fundamentos, instrumentos, planos e programas. Trata-se da Política de Saneamento Básico, tratada na Lei nº 11.445/2007, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, disposta na Lei 12.305/2010.

3.1.1 A Política de Saneamento Básico

A primeira política nacional que tratou dos resíduos sólidos foi a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, incluindo em seu conceito o manejo²⁸ de resíduos sólidos como parte do conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de saneamento básico.

Não trabalhou a lei com completude sobre o tema, até porque sua pretensão era a de trazer as diretrizes gerais para o saneamento básico, incorporando os resíduos sólidos nesse conceito. Coube à Lei nº 12.305/2010, o aprofundamento que a matéria carecia.

Apresentou a lei o conceito de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incorporado nos serviços de saneamento básico, como sendo o “conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.” (BRASIL, 2007, Art. 3º, inciso I, alínea “c”).

O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamentou a Lei do Saneamento Básico, definiu que os planos de saneamento básico devem conter prescrições para manejo dos resíduos sólidos urbanos em seu artigo 13.

No ano de 2013 foi aprovado pela Portaria Interministerial nº 571 o Plano Nacional de Saneamento Básico, estabelecendo diretrizes, metas e ações de saneamento básico para o Brasil em 20 anos (2014 e 2033), além de estabelecer a análise situacional e caracterizar o atendimento e o déficit do saneamento básico nos três componentes dos serviços: abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos.

27 DIAS NETO, 2009, p. 17.

28 O termo “manejo” foi adotado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas foi substituído na PNRS pelo termo “gerenciamento”.

3.1.2 A Política Nacional de Resíduos Sólidos

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) veio para preencher uma lacuna legislativa que ocasionava distorções quanto à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos. Cada ente federado legislava definindo suas prioridades de acordo com o retrato político institucional adotado localmente, o que provocava desequilíbrios nos modelos empregados entre diferentes esferas.

Teve sua concepção na década de 90, com a mesma inspiração das demais políticas ambientais brasileiras citadas acima e decorreu de norma geral de competência da União, que deve ser detalhada e complementada pela legislação suplementar dos demais entes da federação.

O estabelecimento de uma norma geral com *status* de política pública foi de suma importância, consubstanciando-se na base jurídica de referência para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos. Estabeleceu princípios, diretrizes, instrumentos e objetivos para a gestão dos resíduos sólidos de forma adequada e eficaz, com comandos para todos os entes federados e compartilhamento de responsabilidades com toda a sociedade.

De forma didática leciona Milaré:

A Política Nacional de Resíduos Sólidos preencheu uma importante lacuna no arcabouço regulatório nacional. Essa iniciativa é o reconhecimento, ainda que tardio, de uma abrangente problemática ambiental que assola o país, problemática esta de proporções desconhecidas, mas já com diversos episódios registrados em vários pontos do território nacional, e que tem origem exatamente na destinação e disposição inadequadas de resíduos e consequente contaminação no solo, além da dificuldade de identificação dos agentes responsáveis.²⁹

A PNRS apresenta princípios, conceituações, objetivos e diretrizes para melhor compreender como deve se dar a efetividade de seu texto.

Nos objetivos cabe destacar, como se organizados em ordem de prioridade, a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, como corolário de uma política pública que trabalha com resíduos sólidos; bem como, a sequência para efetividade de tal política, com a não geração constituindo o principal objetivo, seguido da redução dessa geração, da reutilização, reciclagem

29 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. Doutrina jurisprudência, glossário. 7. ed. rev., atual. e reform. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 855.

e tratamento dos resíduos, e a disposição final adequada daquilo que já passou pelas fases anteriores sem reaproveitamento. Por fim, sobre os objetivos, releva-se também o estímulo da adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços como um comando para a sociedade, rememorando que atualmente impera um padrão de consumismo, que embreou os debates sobre a depleção dos recursos naturais.

Entre os instrumentos previstos pela PNRS cabe acentuar a coleta seletiva, que deve ser incentivada, elucidada e aplicada pelo poder público e por toda a coletividade; os planos de resíduos sólidos, que devem ser elaborados em âmbito nacional, estadual e municipal, de acordo com os termos da PNRS; e, o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, reforçando a importância da inclusão social e promoção do trabalho e renda para os catadores de reciclados.

É válido também o destaque para a educação ambiental como instrumento para efetividade da PNRS. Trata-se de estímulo à ação pedagógica, interdisciplinar e com caráter escolar e extraescolar, envolvendo todos os níveis de ensino, dirigindo-se ao público em geral, jovens e adultos, contribuindo para a busca de uma cidadania que trave questionamentos inerentes às discussões ambientais (SOUZA, 2012).

A Lei 12.305/2010 apresenta as diretrizes para a gestão e gerenciamento dos resíduos e aplicação dos princípios, objetivos e instrumentos nela definidos. Nessas diretrizes incluiu as disposições sobre o conteúdo dos planos de resíduos sólidos.

Os entes federados devem elaborar Planos de Resíduos Sólidos, constituindo, assim, um Plano Nacional, elaborado pela União, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente; Planos Estaduais; e, Planos Municipais com conteúdo mínimo estabelecido na própria lei.

4. JUSTIÇA AMBIENTAL E A GESTÃO DOS RESÍDUOS

Como visto acima o gerenciamento inadequado de resíduos sólidos apresenta consequências maléficas para a saúde humana e para o meio ambiente. Mas será que o manejo inadequado, em uma das fases do gerenciamento, afeta de forma igualitária a sociedade? Ou é possível vislumbrar uma materialização de vulnerabilidade social nesse aspecto, no sentido de algumas camadas da sociedade receberem a carga negativa dos impactos decorrentes do manejo inadequado de resíduos enquanto outras camadas passam ao largo desses impactos?

Um dos temas atrelados aos resíduos sólidos é justamente a consequência social quanto à sua geração, às fases de gerenciamento e, principalmente, à disposição final. Chama-nos a atenção, nesse aspecto, o assunto relacionado à expressão “justiça ambiental”. Mais ainda, seu oposto, a “injustiça ambiental”.

Essa expressão teve sua gênese nos Estados Unidos, no final da década de 70, com o clamor público dos cidadãos vulneráveis daquele país contra as contaminações químicas que sofriam, resultantes de dejetos industriais ou de depósito de resíduos perigosos próximos às suas habitações. Estudos sugeriram uma distribuição espacial desigual da poluição segundo a raça³⁰ das populações mais expostas a ela. O objetivo dos movimentos coletivos era o de incluir na pauta das entidades ambientalistas o combate à localização do lixo tóxico e perigoso em áreas de concentração de população negra.³¹

O modelo de desenvolvimento atual, que trouxe como carga a degradação ambiental, transfere os impactos negativos aos mais vulneráveis.

A constatação por trás da injustiça ambiental, portanto, é a de que os custos sociais e ambientais do processo produtivo são transferidos para toda a sociedade, mas os mais vulneráveis sofrem mais, pagando com sua saúde e redução da expectativa de vida, por não possuírem escolhas para se afastar da origem das externalidades, ou dos locais onde elas ocorrem.

Nesse aspecto, Acselrad, Bezerra e Mello elucidam que: É possível constatar que sobre os mais pobres e grupos étnicos desprovidos de poder recai, desproporcionalmente, a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos, seja no processo de extração dos recursos naturais, seja na disposição dos resíduos no ambiente.³²

O que se percebe nas relações socioambientais é que a degradação ambiental compromete o bem-estar social e a qualidade de vida.

Ante tal perspectiva vislumbra-se que o Estado e a sociedade têm um novo papel, compartilhando responsabilidades e deveres observando uma postura ética e de respeito aos direitos sociais e ambientais. Nesse sentido discorrem Sarlet e Fensterseifer:

30 O termo “raça” foi utilizado na obra de ACSELRAD, MELLO e BEZERRA, 2009, e reproduzido aqui para manutenção da ideia de que o racismo, como prática na sociedade estadunidense, foi determinante para a gênese da injustiça ambiental nos Estados Unidos, conforme citações sobre o tema.

31 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

32 Ibid., p. 12.

A compreensão integrada e interdependente dos direitos sociais e da proteção do ambiente, mediante a formatação dos direitos fundamentais socioambientais, constitui um dos esteios da noção de desenvolvimento sustentável no âmbito do Estado Socioambiental de Direito.³³

Orienta Figueiredo que ao tratar do tema de resíduos é ululante compreender a questão aplicando-se uma abordagem sistêmica, que pressupõe a identificação de características como a interdisciplinaridade, a dinamicidade e a organicidade.³⁴

A interdisciplinaridade relaciona todas as variadas dimensões que se inter-relacionam ao tema de resíduos, tais como ambiental, social, política, regional, econômica, tecnológica.

No que se refere aos resíduos sólidos urbanos pode-se relacionar a injustiça ambiental à falta de efetividade das políticas de resíduos sólidos, mormente quanto à falta de gestão ou o gerenciamento inadequado de resíduos em locais onde reside a população de maior vulnerabilidade social. Não há, nessas localidades, coleta de resíduos, ou esta não atende às necessidades da população que ali vive, obrigando-a a eliminar seus resíduos pela queima ou os enterrando; não há campanhas de educação ambiental; ou ainda, há presença de lixões ou a instalação de aterro sanitário ocorre sem consulta à população local, que será afetada pelo mal cheiro, pelo tráfego de caminhões, ou pelos impactos causados pelo gerenciamento inadequado das células do aterro, como vazamento de chorume, poluição do solo, dos corpos hídricos e do ar, além dos problemas de saúde que estão relacionados à questão. Vale sinalizar que as situações expostas acima também estão relacionadas à deficiência de políticas urbanas, cujas diretrizes gerais foram estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto das Cidades, que dentre outras disposições “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Em que pese a questão dos resíduos ser afeta a toda a coletividade, que os gera, em função dos processos produtivos e do consumo, a população mais vulnerável acaba sendo afetada pelas consequências ambientais e de saúde negativas em relação às adversidades decorrentes da ineficiência das políticas públicas de resíduos sólidos.

33 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito à saúde e proteção do ambiente na perspectiva de uma tutela jurídico-constitucional integrada dos direitos fundamentais socioambientais (DESCA)*. Volume 12 | Nº 3, São Paulo: 2010, p. 252.

34 FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. *A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1994.

5. CONCLUSÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos foi promulgada no ano de 2010 carreando objetivos, diretrizes, princípios, regras gerais acerca da gestão e do gerenciamento adequado de resíduos sólidos. Três anos antes foi promulgada a Política Nacional de Saneamento Básico.

A PNSB lançou as primeiras diretrizes que deveriam ser atendidas pelos municípios e a PNRS acrescentou todo um plexo normativo próprio ao tema dos resíduos sólidos, trazendo novos aspectos a serem adotados pelos municípios. Passaram-se nove anos desde a promulgação da Lei 12.305/2010, mas o quadro que se vê é o de ineficiência em todas as etapas de manejo dos resíduos; carência de recursos técnicos e financeiros; falta de planejamento e de ações sistemáticas; sujeição às mudanças na administração municipal e às agendas e prioridades de cada prefeito (NEVES, 2013); etc.

Figueiredo (1994, p. 84) observa a inércia com que as alterações institucionais se processam, “fazendo com que muitas vezes a legislação e as regras institucionais não representem a percepção do conjunto dos indivíduos de uma sociedade, e, portanto, não representem de forma legítima os anseios das populações”.

Não se pode olvidar, evidentemente, que uma gestão adequada e um gerenciamento eficiente de resíduos sólidos demandam articulações intermunicipais, estadual e federal. A PNRS parece ter focado em questões urbanas, considerando que são as mais graves e quantitativamente mais relevantes, mas registra-se que os setores rurais apresentam as mesmas questões quanto aos resíduos sólidos das áreas urbanas. As extensões das áreas rurais dificultam o gerenciamento dos resíduos. Para minimizar tais questões é fundamental a articulação entre esferas diversas do Poder Público.

A gestão e o gerenciamento adequado de resíduos estão relacionados à qualidade de vida e à qualidade ambiental. A falha em algum ponto da cadeia de manejo dos resíduos acaba por repercutir na saúde e no meio ambiente.

O tema não comporta, nesse trabalho, análise aprofundada sobre a solução das mazelas apontadas, mas conforme assinala Seidel (2014), há três eixos de conscientização e atuação que podem transformar os resíduos em matéria-prima do ciclo produtivo, reduzindo as situações adversas: (a) a esfera política deve se posicionar para garantir a existência de políticas públicas adequadas e que envolvam todos os setores da sociedade, além da adoção de práticas adequadas à realidade local em que está inserida; (b) a esfera econômica deve incluir o tema em suas ações visando minimizar os resíduos na atividade de geração e reincorpora-los aos seus processos produtivos; e (c) a sociedade civil

deve assumir o papel de consumidora de recursos naturais e de geradora de resíduos que podem servir como fonte de recursos em novos ciclos produtivos.

O desenlace dos nós causados pelos resíduos sólidos passa, portanto, preliminarmente pela compreensão da importância de gestão e gerenciamento adequados, e caminha até a necessária cooperação de toda a sociedade, de todos os atores envolvidos, sejam da esfera pública ou da privada, seguindo práticas coletivas e individuais, alterando processos produtivos que contribuem para a geração de resíduos, para a construção efetiva de uma política de resíduos sólidos que de fato seja capaz de contribuir com a proteção ambiental e de saúde pública, sem excluir os vulneráveis.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma nova modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

____. Lei 11.445, de 3 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

____. Lei 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.

____. Lei 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.

CAVEDON, Fernanda de Salles. Conexão entre Direitos Humanos e Direito Ambiental como um Contexto mais Favorável para a Justiça Ambiental. In: DANTAS, Marcelo Bugzaglo, SÉGUIN, Elida, AHMED Flávio. *O Direito Ambiental da Atualidade*. Estudos em Homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CEMPRE – Compromisso Empresarial para Reciclagem – Disponível em: <<http://www.cempre.org.br/cempre-informa/id/89/reciclagem-nos-estados-unidos--desafios-semelhantes-ao-brasil>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

DIAS NETO, Antônio Alves. *Gestão de resíduos sólidos: uma discussão sobre o papel das políticas públicas e arranjos institucionais do estado*, UFBA, 2009. Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental Urbana da Universidade Federal da Bahia.

FAISTEL, F. Meio ambiente, políticas ambientais e desenvolvimento sustentável. *Revista Campus*, Paripiranga, v. 1, n. 1, p. 134-161, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. *A dimensão ecológica da dignidade humana: as projeções normativas do direito (e dever) fundamental ao ambiente no estado socioambiental de direito* / Tiago Fensterseifer. Porto Alegre, 2007. 320 f. Diss. (Mestrado Em Instituições de Direito do Estado) – Faculdade de Direito. PUCRS, 2007.

FIGUEIREDO, Paulo Jorge Moraes. *A sociedade do lixo: os resíduos, a questão energética e a crise ambiental*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1994.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cad. EBAPE*. BR, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

GOUVEIA, Nelson. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. *Ciência & Saúde Coletiva* [en linea] 2012, 17 (Junio-Sin mes): [Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2016] Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63023390015>> ISSN 1413-8123.

GRIPPI, Sidney. *Lixo: reciclagem e sua história: guia para as prefeituras brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2006.

HERCULANO, Selene. Justiça ambiental: de Love Canal à Cidade dos Meninos, em uma perspectiva comparada. In: MELLO, Marcelo Pereira de (Org.). *Justiça e Sociedade: temas e perspectivas*. São Paulo: LTr, p. 215-238, 2001. Disponível em: <http://www.professores.uff.br/seleneherculano/images/stories/JUSTIA_AMBIENTAL_de_Love_Canal_Cidade_dos_Meninos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2017.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa. *Política Nacional de Resíduos Sólidos - O Direito dos Novos Tempos*. Curitiba: Juruá, 2015.

LANDIM, Ana Paula Miguel, BERNARDO, Cristiany Oliveira, MARTINS, Inayara Beatriz Araujo, FRANCISCO, Michele Rodrigues, SANTOS, Monique Barreto, MELO, Nathália Ramos. Sustentabilidade quanto às embalagens de alimentos no Brasil. *Polímeros* [online]. 2016, vol.26, n.spe, p. 82-92. Epub 19-Jan-2016. ISSN 0104-1428.

LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*. Valenzuela, S. (Trad.). 4 ed. São Paulo: Cortes, 2006.

_____. *Saber Ambiental*. Orth, Lúcia Mathilde Endlich (Trad.) Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; ANDRADE, Luís Fernando Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, Edição Especial, Artigo 10, Rio de Janeiro, Jul. 2016. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/viewFile/17188/61348>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev. atual. e reform. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NEVES, Fábio de Oliveira. *Gestão pública de resíduos sólidos urbanos: problemática e práticas de gestão no oeste paranaense* / Fábio de Oliveira Neves. – Curitiba, 2013. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Orientador: Francisco de Assis Mendonça.

PHILIPPI JR, Arlindo. *Gestão integrada de resíduos sólidos* – PHILIPPI JR., Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira e; CASTILHOS JR, Armando Borges de; LUZZI, Daniel Angel, In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; FILHO, José Valverde Machado. [organ.] *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri, SP: Manole, 2012.

SANTAELLA, Sandra Tédde, et al. *Resíduos sólidos e a atual política ambiental brasileira*. Fortaleza: UFC/ LABOMAR/ NAVE, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito à saúde e proteção do ambiente na perspectiva de uma tutela jurídicoconstitucional integrada dos direitos fundamentais socioambientais (DESCA)*. Volume 12 | n° 3, São Paulo: 2010.

SEIDEL, Juliana Matos. *Desafios da Cadeia de Resíduos Sólidos Domiciliares: Ciclo do Consumo*; 2014; Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) - Universidade Estadual de Campinas; Orientadora: Profa. Dra. Sônia Regina da Cal Seixas; p. 21).

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 Feb. 2018.

YOSHIDA, Consuelo. Competência e as diretrizes da PNRS: conflitos e critérios de harmonização entre as demais legislações e normas. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; FILHO, José Valverde Machado. [organ.] *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri, SP: Manole, 2012).



DESAFIOS PARA O *DESIGN* DA MODA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO E DAS ODS

Carmem Iris Parellada Nicolodi¹

Cindy Renate Piassetta Xavier Medeiros²

1. INTRODUÇÃO

A moda começa no momento histórico em que o ser humano, para se valorizar pela diferenciação dos demais por meio da aparência, busca sua individualização. E esta diferenciação de uns, visa a identificação com outros, uma vez que a moda acontece com a reprodução do estilo daqueles a quem se admira.³

1 Advogada, Bacharel em Direito pela UFPR, Especialista em Direito do Seguro pela UFPR, Presidente da Comissão de Assuntos Culturais da OAB/PR gestão 2019/2021, Membro-Consultora da Comissão Nacional de Cultura e Arte da OAB gestão 2019/2021.

2 *Designer* de Produto pela UFPR, Especialista em Engenharia de Produção pelo CEFET-PR, Mestre em Engenharia Mecânica pela UFPR, Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC, Professora Titular do Departamento de Desenho Industrial da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Membro-Consultora da Comissão de Assuntos Culturais da OAB/PR gestão 2019/2021.

3 TREPTOW, Doris. *Inventando moda: planejamento de coleção*. Doris Treptow: São Paulo, 2013.

Consequentemente, a moda reflete as forças sociais, políticas, econômicas e artísticas de cada período da história.⁴ Antigamente, as camadas sociais mais ricas eram as maiores consumidoras da moda, porém com o acesso às tecnologias, a produção de produtos de moda começa a ser acessível a várias camadas da sociedade, e tem-se, portanto, novos paradigmas a serem atendidos. E o mais atual é o paradigma da Sustentabilidade.

Dentro desta conjuntura, o presente trabalho discute aspectos que desafiam profissionais das áreas relacionadas à moda sob a perspectiva do *design* de moda, alguns dos aspectos jurídicos pertinentes a área e relações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2. A SUSTENTABILIDADE E SEUS EIXOS

A Sustentabilidade refere-se ao equilíbrio de três eixos: meio ambiente, economia e sociedade, e vincula a ação do ser humano em relação ao seu entorno. A Sustentabilidade não renuncia o crescimento econômico, mas sim aquilo que não equilibra a proteção ambiental e o desenvolvimento social.⁵



Figura 1 – Tríade da Sustentabilidade⁶

- 4 FRINGS, Gini Stephens. *Moda* [recurso eletrônico]: do conceito ao consumidor / Gini Stephens Frings ; tradução: Mariana Belloli ; revisão técnica: Eloize Navalon, Luiz Carlos Robinson. – 9ª ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Bookman, 2012.
- 5 RIERA, S. De los ODS al BCI, el idioma “eco” de la moda. p. 10-13. *ModaesEs Dossier*. Sostenibilidad: la última frontera de la moda. Disponível em: <<https://www.modaes.es/visor-online.php?id=146&name=Modaes.es+Dossier+Sostenibilidad%3A+la+%C3%BAltima+frontera+de+la+moda#1>>. Acesso em: 04 ago. 2019.
- 6 RAZÃO SOCIAL MODA SUSTENTÁVEL. *Sustentabilidade!* Como surgiu?. Disponível em: <<https://www.razaosocial.eco.br/blog/sustentabilidade-como-surgiu/>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

Mundialmente a palavra Sustentabilidade começou a ser difundida a partir da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – *United Nations Conference on the Human Environment* (UNCHE), em junho de 1972, em Estocolmo. Este foi o primeiro encontro mundial promovido com o objetivo de discutir assuntos relacionados ao meio ambiente e soluções para a preservação da humanidade, e o conceito de Sustentabilidade passou a ganhar maior importância. No Brasil, a expressão “Sustentabilidade” ganhou mais força após a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO), em 1992, no Rio de Janeiro.⁷

A Sustentabilidade introduziu um novo vocabulário para aqueles que atuam no mercado da moda. Seja em aspectos gerenciais, produtivos ou de distribuição é necessário saber conceitos como Responsabilidade Social Corporativa (RSC), Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Circularidade, Rastreabilidade, Orgânico, *Better Cotton Initiative* (BCI), *Preferred Fibers*, *Greenwashing*, Veganismo, *Trade Dress*.⁸ Estes conceitos e muitos outros relacionados também a propriedade intelectual e a marcas, como Protocolo de Madri e Indicações Geográficas (IGs) precisam ser de conhecimento dos *designers* de moda, para que suas criações possam realmente demonstrar a criatividade e alinhamento à inovação sustentável esperada.

Quanto à **Responsabilidade Social Corporativa** (RSC) tem-se a ABNT NBR 16001 – Responsabilidade Social – Sistema da Gestão – Requisitos cuja primeira edição publicada em novembro de 2004 e a segunda versão em julho de 2012, que foi baseada na diretriz internacional ISO 26000 publicada em novembro de 2010. A NBR 16001 é uma norma de sistema de gestão que permite a auditoria da organização por uma certificadora, com base em requisitos verificáveis, o que não acontece com a ISO 26000, que é uma norma de diretrizes. A NBR 16001 estabelece os requisitos mínimos relativos a um sistema de gestão de responsabilidade social, possibilitando à organização a formulação e implementação de política e objetivos que considerem seus compromissos com:⁹

7 RAZÃO SOCIAL MODA SUSTENTÁVEL, 2019.

8 RIERA, 2019.

9 INMETRO. *A Norma Nacional* – ABNT NBR 16001. Brasil, [2019] Disponível em: <http://inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/norma_nacional.asp>. Acesso em: 04 ago. 2019.

- a) a responsabilização (*accountability*) à transparência;
- b) o comportamento ético;
- c) o respeito pelos interesses das partes interessadas;
- d) o atendimento aos requisitos legais e outros requisitos subscritos pela organização;
- e) o respeito às normas internacionais de comportamento;
- f) o respeito aos direitos humanos e
- g) a promoção do desenvolvimento sustentável.

No tocante aos **Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável** (ODS), estes foram formulados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para garantir que o crescimento da economia e das empresas se realizassem com o menor impacto possível. E a expectativa é que as metas sejam atingidas até 2030, promovendo o desenvolvimento sustentável pelo mundo. Por enquanto, as empresas estão adequando os processos de gestão para atender os objetivos, pois alguns deles são mais difíceis de serem alcançados, já que impactam até mesmo no desenho das plantas fabris.¹⁰ Já a **Circularidade**, ou Economia Circular, tem como ponto de partida o ensaio feito em 2002 *Cradle to Cradle* de Michael Braungart e William McDonough (Figura 2), onde um produto precisa ser desenhado para permitir seu reaproveitamento em outros novos produtos e/ou novos ciclos de fabricação.

A indústria da moda tem abraçado o modelo circular para superar o freio a seu crescimento diante da escassez de matérias-primas no mercado.¹¹ Tem como princípios: (a) preservar e aprimorar o capital natural controlando estoques finitos e equilibrando os fluxos de recursos renováveis; (b) otimizar o rendimento de recursos fazendo circular produtos, componentes e materiais em uso no mais alto nível de utilidade o tempo todo, tanto no ciclo técnico quanto no biológico; e (c) estimular a efetividade do sistema revelando e excluindo as externalidades negativas desde o princípio.

10 RIERA, 2019.

11 Idem.

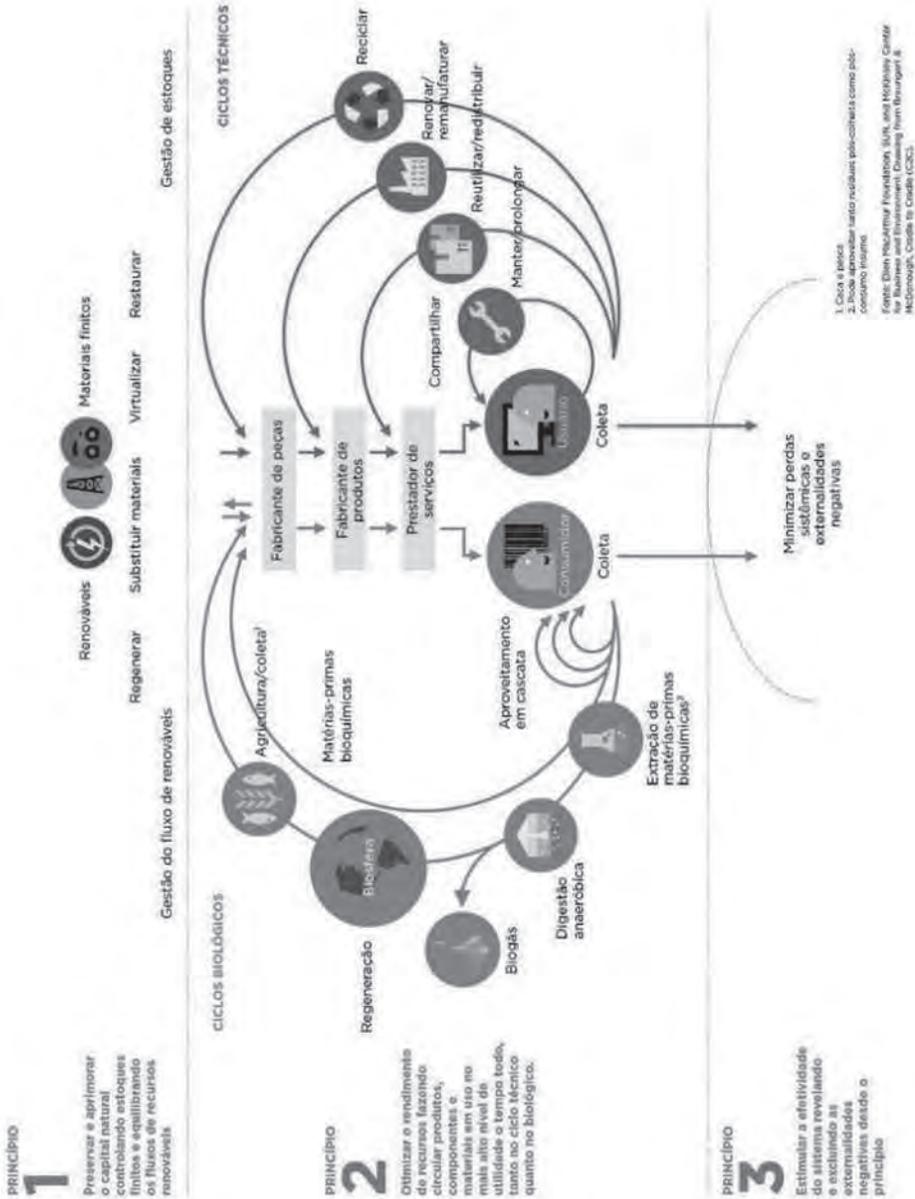


Figura 2 - Definições da Economia Circular¹²

12 ELLEN MACARTHUR FOUNDATION; SUN; MCKINSEY CENTER FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT; DRAWING FROM BRAUNGART & MCDONOUGH, CRADLE TO CRADLE (C2C). *Economia circular*. 2017. Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular-1/diagrama-sistematico>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

Quando à **Rastreabilidade** refere-se ao produto em que é possível identificar a sua origem e o seu caminho percorrido até o consumidor final. Adotada inicialmente pelo setor alimentício, a utilização da rastreabilidade pela moda permite a transparência e segurança da cadeia produtiva, colaborando com a garantia da qualidade e agregação de valor aos produtos produzidos.¹³ Pesquisas mais avançadas estão preocupadas na real rastreabilidade dos produtos têxteis, pois os QR codes e os RFID chips (identificação por radiofrequência) usados atualmente nas etiquetas de produtos da moda são facilmente copiáveis ou retirados/destacados do produto. Com base na tecnologia *Blockchain*, uma pesquisa sueca propõe a impressão no produto finalizado de uma etiqueta com criptografia única, que permite ao consumidor e toda a cadeia identificar como o produto foi produzido e distribuído.¹⁴ A maior transformação esperada na indústria da moda não está necessariamente nos seus processos, mas na conexão da cadeia de valor por meio do intercâmbio de dados.¹⁵

Com relação à origem das matérias-primas, o termo **Orgânico**, oriundo da agricultura, é característico do cultivo de algodão, mas também de outros produtos de origem vegetal como linho ou cânhamo. Envolve cultivo de produtos livres de fertilizantes ou agrotóxicos, com cuidado equilibrado no uso da terra e da água e conservação da diversidade das espécies locais. Além do cuidado com o meio ambiente, a produção orgânica é mais responsável com os direitos laborais.¹⁶ O Padrão Global de Têxteis Orgânicos (GOTS) tem como objetivo garantir a rastreabilidade do processo, bem como reduzir o uso de químicos, de energia e também o respeito a critérios sociais. Dois selos são possíveis de acordo com este referencial: Têxtil Orgânico: mínimo de 95% de fibras orgânicas e no máximo 5% de fibras artificiais ou sintéticas; ou Têxtil contendo fibras orgânicas: mínimo de 70% de fibras orgânicas e máximo de 10% de fibras artificiais ou sintéticas / limite sobe para 25% para calçados e roupas esportivas.¹⁷

13 RIERA, 2019.

14 AGRAWAL, Tarun Kumar. *Contribution to development of a secured traceability system for textile and clothing supply chain*. University of Borås, Faculty of Textiles, Engineering and Business. 2019 (English). Doctoral thesis. Disponível em: <<http://hb.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1303821&dswid=-327>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

15 RIERA, S. *Industria 5.0. Cómo la tecnología cambiará el corazón de la moda*. *Modaes*. 24 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.modaes.es/visor-online.php?id=143&name=Revista+Modaes.es+-31#9>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

16 RIERA, op. cit.

17 ECOCERT. *Têxteis Orgânicos - GOTS*. [2019]. Disponível em: <<http://www.brazil.ecocert.com/texteis-organicos-gots/index.html>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

Nesta linha tem-se a iniciativa da **Better Cotton Initiative** (BCI), uma organização sem fins lucrativos que agrega produtores de algodão, marcas de confecção, varejistas, fornecedores etc. A BCI atua para melhorar a produção mundial do algodão para aqueles que o produzem, para o meio em que é cultivado e o para futuro do setor. Foca principalmente nos pequenos e médios produtores, incentivando o cultivo orgânico. Tem como metas boas práticas de produção, relações justas de trabalho e transparência para o mercado e rastreabilidade do algodão.^{18 19}

Fibras preferenciais (*Preferred fibers*): Fibras preferenciais é um conceito orientado para a promoção de materiais sustentáveis na indústrias têxteis pela plataforma “textile exchange”, buscando que todo trabalho seja genuíno e leve a uma mudança real e significativa no ciclo de produção têxtil. Incentiva o uso de matérias-primas que envolvam prioritariamente as fibras virgens do que as artificiais. Quanto ao uso de fibras derivadas do petróleo, existe um debate sobre a sustentabilidade: uns defendem que devem ser erradicadas do sistema por serem altamente contaminantes e outros asseguram que podem ser os materiais perfeitos porque podem ser recicladas e recuperadas infinitamente.^{20 21}

Greenwashing x Marketing Ambiental: No tocante ao marketing precisa-se distinguir as empresas que realmente estão produzindo produtos sustentáveis daquelas que mascaram com publicidade enganosa. O termo *greenwashing* remete às empresas que fazem autodeclarações, promovendo seus produtos como “verdes”, mas sem explicar como produziram para que eles atendessem tal atributo (se é que possuem), confundindo o consumidor. As rotulagens ambientais (selos verdes) e as certificações²² são importantes para o marketing ambiental, pois constituem-se como fonte de informação aos consumidores, servindo para diferenciar os produtos que possuem uma determinada “qualidade ambiental” (produtos verdes) daqueles que não a possuem (produtos convencionais). O ritmo da mudança em cada mercado

18 RIERA, 2019.

19 ABRAPA. *Better Cotton Initiative* (BCI). 2016. Disponível em: <<https://www.abrapa.com.br/Paginas/sustentabilidade/better-cotton-initiative.aspx>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

20 TEXTILE EXCHANGE. About us. 2018. Disponível em: <<https://www.textileexchange.org/>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

21 RIERA, op. cit.

22 A ABNT possui atualmente mais de 400 programas de certificação, nos mais diversos segmentos, sendo o Organismo Certificador de Produtos (OCP) com o maior escopo de acreditação junto ao Inmetro. ABNT. *ABNT Certificadora*. 2014. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/certificacao/abnt-certificadora>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

dependerá do grau que as pressões exercem sobre ele e também da disponibilidade dos insumos existentes para se efetuar a mudança necessária. Para o mercado da moda o marketing ambiental é uma tendência e uma exigência, pois acusações de *greenwashing* que podem surgir de diversas fontes, desde ambientalistas, imprensa, consumidores, concorrentes e até comunidade científica, e conforme o teor podem ser tão sérias, duradouras e conseqüentemente muito prejudiciais à reputação da empresa.²³

Outro conceito que deve ser observado pelo *Designer* de Moda é o **veg-anismo**, que entre os modos de vida possui adeptos fiéis. Sua base está no direito dos animais e tem revolucionado parte da indústria da moda.²⁴ Muitas marcas estão retirando do seu processo de fabricação insumos que provenham de origem animal, como os couros, as peles, as lãs. Opções veganas inovadoras – incluindo couro de folha de abacaxi (chamado Piñatex), “cashmere vegetal” à base de soja, sapatos feitos de garrafas plásticas recicladas, lã feita de algas marinhas e cânhamo, e muitos outros já estão disponíveis, e são reconhecidas e vinculadas ao estilo de vida sustentável.²⁵

3. O DESIGN DE MODA SUSTENTÁVEL

A moda é uma importante comunicadora de valores para as pessoas. Para que produtores e varejistas produzam, comprem e vendam o que os consumidores vão querer é fundamental que o *Designer* de Moda (*fashion designer*) tenha meios para desenvolver sua percepção para a pesquisa e o planejamento de novas coleções e seus insumos focados na Sustentabilidade. É fundamental que acompanhe e compreenda as tendências de mercado, que inclui economia, política, demografia e mudanças sociais e em como esses eventos e condições afetam os negócios de moda. Para o *Designer* de Moda fontes de consultas como *sites*, revistas especializadas, desfiles em grandes centros de moda, museus, viagens, relatórios de consumo (vendas) possibilitam uma visão do que a maioria dos seus clientes vai querer em um futuro próximo. Cinema, vídeo, arte, arquitetura, música e teatro também são fontes de inspiração²⁶ que igualmente tem buscado fortes ligações com conceitos sustentáveis.

23 ALVES, Ricardo Ribeiro. *Marketing ambiental: sustentabilidade empresarial e mercado verde*. Barueri: Manole, 2017.

24 RIERA, 2019.

25 SEWELL, Christina. Why I think vegan fashion is always the more sustainable option. PETA ORG, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.peta.org/living/personal-care-fashion/vegan-fashion-is-sustainable-fashion/>>. Acesso em: 18 ago 2019.

26 FRINGS, 2012.

O *Designer* de Moda em seu processo criativo precisa considerar ainda o design da moda propriamente dito; a produção; a distribuição; o uso e o fim da vida dos produtos.²⁷ E em cada uma destas fases pode adotar diversos aspectos que atendam à Sustentabilidade.²⁸

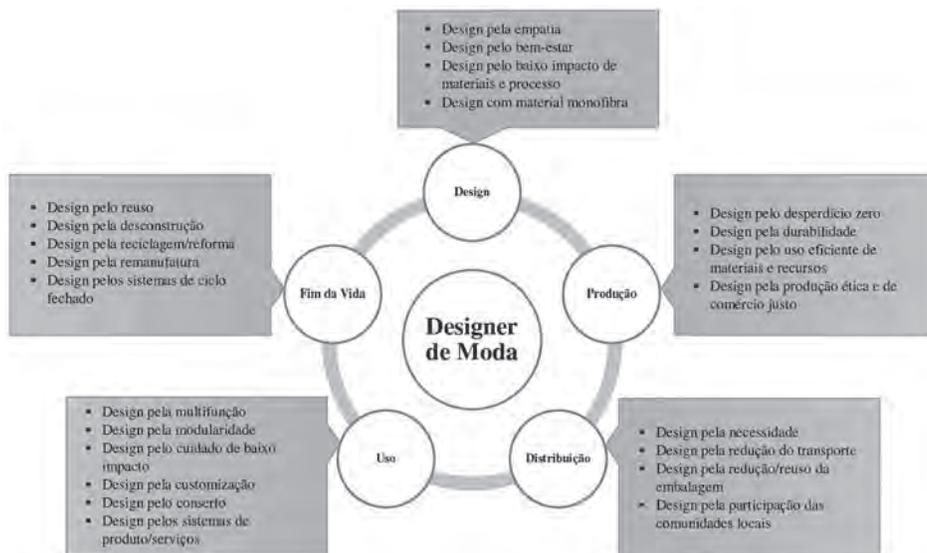


Figura 3 – Uso de estratégias de *design* sustentável²⁹

Muitas das estratégias de *design* sustentável se concentram em melhorias ambientais, resultantes de muito trabalho na área do *ecodesign*. No entanto, *Designers* de Moda devem também se preocupar com o equilíbrio entre as questões sociais e éticas e as necessidades econômicas. Estratégias sustentáveis na produção de uma peça podem atender um ou mais destes princípios nos modelos de negócio das empresas: minimização do consumo de recursos; escolha do processo e dos recursos de baixo impacto; melhora das técnicas de produção; melhora dos sistemas de distribuição; redução dos impactos gerados durante o uso; aumento da vida de uma peça; melhora no uso dos sistemas de final de vida.³⁰

27 GWILT, Alison. *Moda sustentável: um guia prático*. Gustavo Gili: Barcelona, 2015.

28 ONU. 17 Objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

29 GWILT, op. cit.

30 Idem.

No que tange as fases do projeto de **Design**, uma das possibilidades para o *design* da moda sustentável é o *design* centrado no usuário, onde a participação do usuário no estabelecimento do projeto até a sua produção possibilita uma relação mais forte entre consumidor e produto. Pode-se classificar isto também como *design* empático, onde é muito mais factível que o usuário se preocupe, cuide da peça e a valorize até o final de sua vida, reduzindo o impacto motivado pelo consumo. A roupa é pensada de modo a criar laços emocionais com as pessoas e/ou com as comunidades envolvidas na sua produção.³¹ O *design* serve como um mediador no bem-estar das pessoas que estão envolvidas na produção, equilibrando os meios para atender o baixo impacto de materiais e processos na natureza.

Quanto à **Produção**, o *Designer* de Moda deve considerar no seu processo criativo elementos para o desperdício zero, produtos que primem pela durabilidade, pelo uso eficiente de materiais e recursos e pela produção ética e de comércio justo.

Já na **Distribuição** dos produtos, é preciso observar se existe a real necessidade do desenvolvimento do produto, pois isto impacta na redução do transporte (logística), da necessidade de redução/reuso da embalagem e no engajamento das comunidades locais.

Na observação do **Uso**, o *Designer* pode considerar produtos que permitam multifunção, modularidade, um cuidado de baixo impacto, a possibilidade de customização e conserto e/ou ainda a possibilidade de transformar os produtos em sistemas de produto e serviços.

E o **Fim da Vida** do produto não deve ser o descarte total, mas estratégias da empresa pensadas juntamente com o *Designer* de Moda para o reuso/desconstrução do produto, ou ainda as possibilidades referentes à reciclagem/reforma do produto, sua remanufatura ou ciclo de fabricação. Ações de conscientização da percepção da roupa do descartável para um bem durável podem começar com mudanças na cultura: ampliação do aluguel de roupas de curto prazo; fazendo durabilidade ser um atrativo; e aumentando a utilização de roupas através de compromissos e política da marca.^{32 33}

31 GWILT, 2015.

32 Idem.

33 ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. *A new textiles economy: Redesigning fashion's future*. 2017. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/A-New-Textiles-Economy_Full-Report.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

Considerando estas estratégias de *Design* Sustentável deve-se ainda identificar onde ocorrem os desperdícios. Apesar do desperdício de tecidos possa ser atribuído aos métodos de fabricação ineficazes, pode ser também consequência de cuidados inadequados por parte do **consumidor**, do descarte antes do tempo de roupas ainda em bom estado e da falta de habilidades manuais deste para realizar consertos e reformas. Muitas roupas acabam descartadas muito antes da possibilidade de algum conserto ou mudança. Existem várias opções de reciclagem diferentes para roupas que não são mais desejadas, pois quase todos os materiais apresentam alguma forma de valor, ou seja, usados ou reciclados podem se tornar a base para outros produtos e voltar para a cadeia de consumo.³⁴ A inserção da sustentabilidade nos modelos de negócios no Brasil precisa de mais discussões sobre os comportamentos de consumo, uso e descarte de produtos de moda. Isto porque fatores sociais também podem influenciar as decisões de compra dos consumidores de moda e o *Design* desempenha um papel importante na co-criação de valor.³⁵

4. O DESIGN DE MODA, SUA PROTEÇÃO E OS ODS

A cadeia produtiva em moda consiste no fluxo de desenvolvimento do produto, de produção e de distribuição, da concepção ao consumidor. Para fins didáticos pode-se representar a cadeia de produção tradicional composta por seis fases: produção de fibras, fios, e tecidos, produção de roupas e acessórios, varejo e consumidor. Porém, ela já não é mais constituída por níveis totalmente distintos, uma vez que as empresas estão unindo, por exemplo, a produção de tecidos com a fabricação de roupas, ou a fabricação com a venda no varejo, uma estratégia que se conhece como integração vertical.³⁶

Importante salientar que para a proteção da cadeia produtiva e das patentes inerentes a todo esse processo mister se faz o registro no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) para salvaguardar a proteção das marcas e patentes.³⁷ Quando se fala em tecnologia, a mesma é derivada de muito

34 GWILT, 2015.

35 WANGA, Huanzhang; LIUB, Honglei; KIMA, Sang Jin; KIMA, Kyung Hoon. Sustainable fashion index model and its implication. *Journal of Business Research*. Vol. 99 (2019) p. 430-437.

36 FRINGS, 2012.

37 INPI. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. CGCOM, 22 mai. 2019. Disponível em <<http://www.inpi.gov.br/sobre/estrutura>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

estudos e da utilização de meios que a levem a um resultado eficiente final, e justamente é o INPI que serve para garantir, dentro dos parâmetros legais, a proteção dessas invenções.

Após anos de muita negociação, finalmente o Brasil aderiu ao **Protocolo de Madri**, por meio do Decreto Legislativo nº 49 de 28/05/2019.³⁸ Mas e o que isso impacta a indústria da Moda e mais especificamente o *design* e as ODS?

Com a adesão ao Protocolo de Madri poderá ser requerido, ao mesmo tempo, para aproximadamente 120 países signatários, o registro de uma marca com um único processo, em um único idioma, com uma maior previsibilidade do tempo de resposta, com uma única data de prorrogação (inclusive para designações subsequentes quando se desejar acrescentar países ao portfólio de registros daquela mesma marca), com uma concentração do pagamento em uma única moeda evitando múltiplas taxas de conversão, e sem a obrigatoriedade de constituir um procurador para o depósito nos países onde o requerente deseja registrar sua marca.³⁹

Assim, evita-se a tramitação e envio de papéis, pois todo o sistema de protocolo é eletrônico. Antes da adesão ao Protocolo de Madri, em cada país onde uma marca iria trabalhar o requerente deveria repetir o mesmo procedimento burocrático. O impacto ambiental torna-se mínimo e o processo é positivo em vários aspectos dentro do cumprimento do previsto na Agenda 2030.

O *design* está diretamente afetado, eis que o tempo máximo de resposta será de 18 meses, sob pena de concordância tácita, o que obriga a um procedimento célere por parte do ente governamental, bem como uma maior segurança jurídica para todas as partes, e o fomento à industrialização. Com essa adesão mais registros de marcas serão possíveis no país, fomentando o desenvolvimento econômico, bem como dando uma maior segurança jurídica para todos.

O Mercosul e a União Europeia estão negociando um acordo de preferências comerciais entre os blocos e trocaram listas com as **Indicações Geográficas (IGs)**, que pretendem reconhecer e proteger diretamente via acordo.

38 BRASIL. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 49 de 28/05/2019. Disponível em: <<https://www.legis.senado.leg.br/norma/30973441>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

39 INPI. Protocolo de Madri. CGCOM, 02 ago. 2019. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/marcas/protocolo-de-madri-vigencia-razoes-como-dar-entrada-no-pedido-e-preparado-inpi>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

Na lista da União Europeia constam 347 IGs e na do Mercosul, 200.⁴⁰

Indicações Geográficas, segundo o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) da Organização Mundial do Comércio (OMC), são indicações que identificam um produto como originário do território de um membro, ou região ou localidade deste território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja essencialmente atribuída à sua origem geográfica.⁴¹

Ou seja: a IG identifica o local de origem de um produto ou serviço quando esse local tenha se tornado um centro produtor conhecido ou quando determine a característica ou qualidade do item ao qual se refere. A proteção das Indicações Geográficas nas legislações dos países do Mercosul e da União Europeia são diferentes. O texto do acordo entre os dois blocos definirá como serão tratadas essas diferenças, o que envolve um longo processo de negociação para garantir que os direitos garantidos nas legislações nacionais não sejam comprometidos.

Na área têxtil tem-se algumas indicações geográficas do Brasil, como as rendas de Divina Pastora (SE) e do Cariri (PB), assim como as cachaças de Paraty (RJ), as opalas e joias artesanais de Pedro II (PI), têm a Identificação de Procedência (IP).⁴²

Com a celebração desses acordos internacionais pode-se garantir a qualidade de procedência do produto, do produtor e a forma como o mesmo foi produzido. Diante desse novo entendimento na área de Propriedade Intelectual passa-se a ter uma base jurídica efetiva e mais confiável para o mundo inteiro, garantindo que o produto com indicação geográfica ou de procedência tenha a qualidade reconhecida internacionalmente.

Fazendo relação com os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) o fluxo da cadeia produtiva tradicional da Indústria da Moda pode atender diversos deles em cada nível de desenvolvimento, produção, venda e distribuição apresentados no Quadro 1. Todos os atores desta cadeia podem colaborar para o atendimento dos ODS que estão relacionadas com suas atribuições, inclusive o governo que não é representado diretamente neste fluxo, mas que define leis e normas para regulamentar e definir como se qualificam os produtos, bem como

40 BRASIL. MDIC. *Brasil avalia reconhecimento de Indicações Geográficas da União Europeia*. Brasília, 29 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2903-brasil-avalia-reconhecimento-de-indicacoes-geograficas-da-uniao-europeia>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

41 Idem.

42 Idem.

o registro nos órgãos oficiais.

Resume-se no quadro 1 os ODS durante toda a cadeia produtiva tradicional da indústria da Moda na visão das autoras.

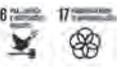
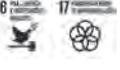
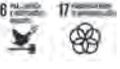
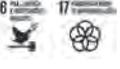
Todos os ODS são importantes nos cinco primeiros atores da cadeia produtiva, mas entende-se que os ODS representados no Consumidor são os que mais impactam para o avanço da indústria têxtil e da moda: 4 Educação, 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis; e 12 Consumo e Produção Responsáveis. A inovação da moda com características sustentáveis acontecerá quando os produtos forem desenvolvidos sob a ótica dos consumidores; promovendo *design*, produção, distribuição e reutilização/reciclagem/descarte conscientes em modelos de negócios que minimizam os fatores negativos e maximizam os impactos positivos para a sociedade, economia e ambiente. Os ODS tem um papel importante para o incentivo à adoção de mudanças nos modelos de negócios das empresas e para o desenvolvimento de cooperação entre os vários atores desta cadeia produtiva.

Quadro 1 – Cadeia Produtiva Tradicional da Moda e os ODS^{43 44} (organizado pelas autoras)

CADEIA PRODUTIVA TRADICIONAL DA MODA E AS ODS				
ODS ATORES	DIMENSÃO SOCIAL	DIMENSÃO ECONÔMICA	DIMENSÃO AMBIENTAL	DIMENSÃO INSTITU- CIONAL
1 FIBRAS Desenvolvimento de produtos Produção Vendas e distribuição				

43 FRINGS, 2012.

44 ONU. 17 Objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>> Acesso em: 11 jul. 2019.

<p>2 FIOS</p> <p>Desenvolvimento de produtos Produção Vendas e distribuição</p>				
<p>3 TECIDOS</p> <p>Desenvolvimento de produtos Produção Vendas e distribuição</p>				
<p>4 ROUPAS E ACESSÓRIOS</p> <p>Desenvolvimento de produtos Produção Vendas e distribuição</p>				
<p>5 VAREJISTAS</p> <p>Merchandising Serviços</p>				
<p>6 CONSUMIDORES</p>				

E quando sociedade civil, empresas e governo unem-se em prol da melhoria das condições de trabalho e dos processos, possibilitam ações mais efetivas para a Sustentabilidade. Um exemplo são *The Jeans Redesign Guidelines* - Diretrizes de *Redesign* de Jeans que estabelecem os requisitos mínimos de durabilidade de vestuário, saúde do material, reciclagem e rastreabilidade, representadas no Quadro 2. As diretrizes visam ajudar as marcas de moda e os produtores de jeans a tornarem-se mais sustentáveis.⁴⁵

45 ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. The jeans redesign guidelines. 2019. Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Jeans-Guidelines-MASTER.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Quadro 2 - Diretrizes de *Redesign* de Jeans

Durabilidade	<p>O jeans deve suportar um mínimo de 30 lavanderias domésticas, enquanto ainda atende aos requisitos mínimos de qualidade das marcas.</p> <p>O vestuário deve incluir etiquetas com informações claras sobre os cuidados com o produto.</p>
Saúde Material	<p>O jeans deve ser produzido usando fibras de celulose a partir de métodos agrícolas regenerativos, orgânicos ou transicionais.</p> <p>Jeans deve estar livre de produtos químicos perigosos e galvanoplastia convencional.</p> <p>O acabamento de pedra, permanganato de potássio (PP) e jato de areia são proibidos.</p>
Reciclabilidade	<p>As peças de jeans devem ser feitas com um mínimo de 98% de fibras de celulose (em peso).</p> <p>Os rebites de metal devem ser projetados ou reduzidos ao nº mínimo.</p> <p>Qualquer material adicional adicionado ao jeans, deve ser fácil de desmontagem.</p>
Rastreabilidade	<p>As informações que confirmam que cada elemento dos requisitos da Diretriz foi cumprido devem ser disponibilizadas facilmente.</p> <p>Organizações que atendam aos requisitos receberão permissão para usar o Logotipo do Redesenho da Jeans em jeans produzidos de acordo com as Diretrizes.</p> <p>O uso do logo de renovação do jeans será reavaliado anualmente, com base na conformidade com os requisitos de relatório.</p>

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo refletiu-se sobre conceitos pertinentes aos ODS, algumas iniciativas e normas existentes a serem observadas pelas empresas que querem ter seus processos atendendo os conceitos da Sustentabilidade e traçou-se um paralelo quanto a metodologia adotada para o processo fabril e criativo do *Design de Moda*.

Na moda sustentável deve-se considerar três áreas relevantes: a sociedade (com foco no direito de propriedade social); o meio ambiente (com foco na estabilidade ecológica); e a economia (com foco centrado na viabilidade econômica). Os mercados migrarão da produção convencional para a produção sustentável quando os consumidores começarem a perceber o esgotamento dos recursos naturais, os malefícios de processos de produção mal estruturados tanto para a saúde do trabalhador como para a economia e sociedade futuras; e buscarem adquirir produtos cuja cadeia produtiva seja responsável, certificada e alinhada aos conceitos previstos nos ODS. Alguns mercados demorarão anos ou talvez décadas para efetuar totalmente essa mudança para tornar seu produto, processo ou serviço em conformidade com requisitos sustentáveis.

Para os *designers* envolvidos na cadeia produtiva da moda o desafio está em gerenciar estas três áreas de modo responsável e adotar uma abordagem inovadora e holística ao tema,⁴⁶ identificando em cada fase do processo criativo como esta atividade laboral pode contribuir para a inclusão do respeito às normas e leis especificadas para o equilíbrio da tríade sustentável.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. ABNT Certificadora. 2014. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/certificacao/abnt-certificadora>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

ABRAPA. Better Cotton Initiative (BCI). 2016. Disponível em: <<https://www.abrapa.com.br/Paginas/sustentabilidade/better-cotton-initiative.aspx>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

AGRAWAL, Tarun Kumar. *Contribution to development of a secured traceability system for textile and clothing supply chain*. University of Borås, Faculty of Textiles, Engineering and Business. 2019 (English). Doctoral thesis. Disponível em: <<http://hb.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1303821&dsid=-327>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

ALVES, Ricardo Ribeiro. *Marketing ambiental: sustentabilidade empresarial e mercado verde*. Barueri: Manole, 2017.

ARROSI, Leticia Soster. *Contratos na Fashion Law: entre a propriedade intelectual e a economia*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. MDIC. Brasil avalia reconhecimento de Indicações Geográficas da União Europeia. Brasília, 29 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2903-brasil-avalia-reconhecimento-de-indicacoes-geograficas-da-uniao-europeia>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. Senado Federal. Decreto Legislativo nº 49 de 28/05/2019. Disponível em: <<https://www.legis.senado.leg.br/norma/30973441>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ECOCERT. Têxteis Orgânicos - GOTS. [2019]. Disponível em: <<http://www.brazil.ecocert.com/texteis-organicos-gots/index.html>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION; SUN; MCKINSEY CENTER FOR BUSINESS AND ENVIRONMENT; DRAWING FROM BRAUNGART & MCDONOUGH, CRADLE TO CRADLE (C2C). Economia circular. 2017. Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/economia-circular-1/diagrama-sistematico>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION. A new textiles economy: Redesigning fashion's future. 2017. Disponível em: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/A-New-Textiles-Economy_Full-Report.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. The jeans redesign guidelines. 2019. Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Jeans-Guidelines-MASTER.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

FRINGS, Gini Stephens. *Moda* [recurso eletrônico]: do conceito ao consumidor / Gini Stephens Frings ; tradução: Mariana Belloli ; revisão técnica: Eloize Navalon, Luiz Carlos Robinson. – 9. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Bookman, 2012.

GIACOMELLI, Cinthia Louzada Ferreira. *Direito autoral* [recurso eletrônico] / Cinthia Louzada Ferreira Giacomelli, Cristiano Prestes Braga, Magnum Koury de Figueiredo Eltz ; [revisão técnica: Gustavo da Silva Santanna]. – Porto Alegre : SAGAH, 2018.

GWILT, Alison. *Moda sustentável: um guia prático*. Gustavo Gili: Barcelona, 2015.

INMETRO. A Norma Nacional – ABNT NBR 16001. Brasil, [2019]. Disponível em: <http://inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/norma_nacional.asp>. Acesso em 4 ago. 2019.

INPI. Protocolo de Madri. CGCOM, 02 ago. 2019. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/marcas/protocolo-de-madri-vigencia-razoas-como-darentrada-no-pedido-e-preparo-do-inpi>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

MEADOWS, Toby. *Como montar e gerenciar uma marca de moda* [recurso eletrônico] / Toby Meadows; [tradução: Equipe Bookman]. – 2ª ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Bookman, 2013.

ONU. 17 Objetivos para transformar nosso mundo. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ONU. Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 · 2 · 3 · 5 · 9 · 14. Brasília, junho de 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos--ods-1--2--3--5--9--14.html>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

RAZÃO SOCIAL MODA SUSTENTÁVEL. *Sustentabilidade! Como surgiu?*. Disponível em: <<https://www.razaosocial.eco.br/blog/sustentabilidade-como-surgiu/>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

RIERA, S. De los ODS al BCI, el idioma “eco” de la moda. p. 10- 13. *ModaesEs Dossier*. Sostenibilidad: la última frontera de la moda. Disponível em: <<https://www.modaes.es/visor-online.php?id=146&name=Modaes.es+Dossier+Sostenibilidad%3A+la+%C3%BA+ultima+frontera+de+la+moda#1>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

SALCEDO, Elena. *Moda ética para um futuro sustentável*. Gustavo Gili: Barcelona, 2014.

SANTOS, Wagna Piler Carvalho dos (ORG.). *Propriedade intelectual* [Recurso eletrônico on-line] / – Salvador (BA) : IFBA, 2018. 262 p. – (PROFNIT, Conceitos e aplicações de propriedade intelectual; V.1). Disponível em: <<http://www.profnit.org.br/wp-content/uploads/2019/04/PROFNIT-Serie-Conceitos-e-Aplica%C3%A7%C3%B5es-de-Propriedade-Intelectual-Volume-I.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SEWELL, Christina. Why I think vegan fashion is always the more sustainable option. In: PETA ORG, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.peta.org/living/personalcare-fashion/vegan-fashion-is-sustainable-fashion/>>. Acesso em: 18 ago 2019.

TEXTILE EXCHANGE. About us. 2018. Disponível em: <<https://www.textileexchange.org/>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

TREPTOW, Doris. *Inventando moda: planejamento de coleção*. Doris Treptow: São Paulo, 2013.

WANGA, Huanzhang; LIUB, Honglei; KIMA, Sang Jin; KIMA, Kyung Hoon. Sustainable fashion index model and its implication. *Journal of Business Research*. Vol. 99 (2019) p. 430-437.



PROJETO DE LEI N. 6.299/2002 E A IMPOSSIBILIDADE DO RISCO ACEITÁVEL: A RADICALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO A PARTIR DE ULRICH BECK E JOHN HANNIGAN

Sarah Serra Almeida Cunha¹

Isabela Corsini Pereira Garcia²

1. INTRODUÇÃO

“Se você estiver morto - Cuidado! O perigo é iminente”

Ulrich Beck

Um dos objetivos da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para a implementação do Desenvolvimento Sustentável é assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis (Objetivo 12). Para tanto, uma das

1 Advogada, OAB/PR n. 94.464, mestranda em Epistemologia Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná.

2 Bióloga, mestranda em Usos e Conflitos dos Ambientes Costeiros pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná.

metas trazidas pela organização internacional consiste em reduzir a liberação de produtos químicos danosos ao meio ambiente conforme os marcos internacionais adotados.³ Entretanto, o Brasil, como um dos países comprometidos aos ODS, ainda parece rastejante na busca por soluções inovadoras e multidimensionais para o desafio da segurança e da sustentabilidade alimentar.

Isso porque, no cenário da expansão global do capitalismo comercial e industrial, o Brasil destaca-se desde 2008 como líder no uso de produtos químicos na agricultura,⁴ consumindo cerca de 20% de todo o agrotóxico comercializado mundialmente.⁵ Enquanto os países da União Europeia tornam-se cada vez mais restritivos à comercialização de determinados ingredientes ativos (IAs), o Brasil permite que 149 dos ingredientes proibidos na Europa ainda sejam utilizados no sistema agrícola brasileiro.⁶ Apenas entre janeiro e maio deste ano de 2019 foram mais de 180 autorizações de agrotóxicos pelos órgãos de controle, variando entre atualizações de registros e novos produtos para serem utilizados em lavouras.⁷

Questiona-se então a quase mítica razão, ou ausência desta, quando nos permitimos o uso de veneno agrícola – usemos a terminologia adequada aos seus efeitos – em alimentos que serão consumidos pelos seres humanos, relativizando os danos e ocultando a contaminação por produtos tóxicos que já são registrados. De acordo com dados da ANVISA de 2011, é comprovado que a alta toxicidade desses ingredientes pode gerar consequências variadas, indo desde problemas neurológicos, reprodutivos, desregulação hormonal, até câncer.

-
- 3 “12.4 Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente”. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods12/>>. Acesso em: 23 jul. 2019.
 - 4 Para maior aprofundamento no tema ler o Dossiê da ABRASCO (2015), disponível em: <https://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.
 - 5 PELAEZ, Victor Manoel; SILVA, Letícia Rodrigues da; GUIMARÃES, Thiago André; DAL RI, Fabiano; TEODOROVICZ, Thomaz. A (des)coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. *Rev. Bras. Inov.*, Campinas (SP), 14, n. esp., p. 153-178, 2015.
 - 6 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). *Relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015*. Gerência-Geral de Toxicologia, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8>. Acesso em: jul. 2018.
 - 7 GALVANI, Giovanna. Carta Capital. 21 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-tem-um-novo-registro-de-agrotoxico-por-dia-em-2019/>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

Ainda assim, Limites Máximos de Resíduos (LMRs) permitidos nos alimentos e índices como o da Ingestão Diária Aceitável (IDA) são estipulados sem que se conheça a fundo o efeito cumulativo desses compostos no organismo humano, bem como a exposição a diferentes tipos de IAs.

Afinal, que tipo de racionalidade ignora o exaustivo trabalho da ciência, dissociando-o da ética, mesmo quando já nos foram demonstrados os prejuízos causados à saúde e ao meio ambiente pelo uso de agrotóxicos? O que os limites de tolerância aos agrotóxicos no Brasil sugerem é a falsa ideia de segurança alimentar, sustentada por um discurso em prol da queda no custo de produção de alimentos para o crescente aumento populacional.

Se frente a todas as exposições contrárias o PL n. 6.299/2002 ainda ganhou fôlego e foi aprovado em votação na Câmara é porque a ciência, claramente, não dá o parecer sozinha. Paul Feyerabend já afirmou que o Estado e a ciência trabalham rigorosamente juntos,⁸ o que nos permite inferir que a utilização do conhecimento científico se encontra diretamente relacionada com as disputas e negociações na esfera pública.

Oras, diante dessa insuspeita conclusão, o presente trabalho pretende abordar a análise de risco prevista no Projeto de Lei (PL) n. 6.299/2002, a partir da articulação entre o conceito de sociedade de risco de Ulrich Beck e a sociologia ambiental de John Hannigan. O objetivo dessa união é invocar a atenção à normalidade conferida ao uso de agrotóxicos, vale dizer, como se a sua não utilização no Brasil fosse restrita à mera utopia de alguns ideólogos.

Trata-se de propor uma reflexão sobre a construção dos discursos que justificam o sacrifício humano em prol do bem comum, como se houvesse uma oposição entre a individualidade e o coletivo. Ao superarmos essa dualidade, trataremos a definição de risco como elemento inaceitável no campo socioambiental, espaço este de prática e conhecimento que deve ser cuidado, sem brechas para que a legislação brasileira viole o direito fundamental ao bem-estar e à sustentabilidade dos ecossistemas.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 6.299/2002: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO RISCO DE ULRICH BECK

No Brasil a principal regulamentação dos agrotóxicos encontra-se na Lei

8 FEYERABEND, Paul. *A ciência em uma sociedade livre*. Tradução Vera Joscelyne. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 92.

de Agrotóxicos (7.802/89) e nos Decretos 4.074/02 e 5.981/06. Nesse contexto, o Projeto de Lei n. 6.299/2002, acrescido de outros 29 projetos de lei dentro da mesma temática, é colocado como proposta de instrumento legal para a flexibilização e “desburocratização” das normas que envolvem os agrotóxicos.

Entretanto, esse pacote de PLs demonstra a tentativa de desmonte do atual sistema normativo regulatório para redução de custos do setor produtivo, ignorando a política mundial relacionada à restrição dos agrotóxicos e negligenciando os impactos para a saúde humana e o meio ambiente. Dentre os principais retrocessos sugeridos no PL n. 6.299/2002, destacamos neste trabalho o artigo 2º, inciso VI; artigo 3º, § 15 e o artigo 4º, § 3º (dispostos abaixo), que tratam sobre a análise de risco dos agrotóxicos, perpassando pela proibição ou concessão de registro de produtos de acordo com o perigo que representam.

Artigo 2º “VI – análise dos riscos – processo constituído por três fases sucessivas e interligadas: avaliação, gestão (manejo) e comunicação dos riscos, em que: (...) d) perigo – propriedade inerente a um agente biológico, químico ou físico, com potencialidades para provocar um efeito nocivo para a saúde humana ou para o meio ambiente. e) risco – a probabilidade da ocorrência de um efeito nocivo para a saúde ou para o meio ambiente combinado com a severidade desse efeito, como consequência da exposição a um perigo; f) risco inaceitável – nível de risco considerado insatisfatório por permanecer inseguro ao ser humano ou ao meio ambiente, mesmo com a implementação das medidas de gerenciamento dos riscos”. Artigo 3º “§ 15. Proceder-se-á à análise de risco para a concessão dos registros dos produtos novos, além de modificação nos usos que impliquem em aumento de dose, inclusão de cultura, equipamento de aplicação ou nos casos de reanálise”. Artigo 4º “§ 3o Fica proibido o registro de pesticidas, de produtos de controle ambiental e afins que, nas condições recomendadas de uso, apresentem risco inaceitável para os seres humanos ou para o meio ambiente, ou seja, permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco.”⁹

Da forma como está preconizado nos moldes do PL, percebe-se a tolerância ao risco quando este é dito “aceitável”, o que banaliza o sentido deste termo. Em se tratando de riscos, a ideia de “aceitável” toma a forma de “mal necessário”, contrariando a liberdade de escolha dos cidadãos sobre o que se consome.

9 Demais dados sobre o PL 6.299/2002 podem ser consultado no site da câmara: Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

Um dos argumentos mais recorrentes direcionado aos críticos do PL n. 6.299/2002 é o caráter ideológico dos que são contrários a ele, normalmente adeptos ao sistema agroecológico de produção. A aparente contraposição “ciência x ideologia” se transveste da ilusão civilizacional de que a construção do conhecimento é neutra, e que não há embate ideológico na imposição de racionalidades hegemônicas.

Contudo, o antropólogo Gregory Bateson afirma que a ciência é um processo de investigação e não de prova, sendo que a construção do conhecimento é resultado de uma constante refutação de hipóteses que se aperfeiçoam conforme as demandas sociais.¹⁰ Albert Hirschman também ressalta o propósito das narrativas conservadoras e reacionárias em convencer a sociedade de que as propostas de mudança social são desnecessárias, incertas ou até mesmo prejudiciais.¹¹ Assim, pode-se inferir que todo conhecimento é passível de ser transformado, o que impossibilita a aceitabilidade do risco no tocante às questões socioambientais.

Sob essa perspectiva, Ulrich Beck compreende o risco enquanto um “processo social de definição”, na medida em que a constatação de um risco não se resume a probabilidades matemáticas, mas aos interesses sociais subjacentes. O debate desencadeado pelo Projeto de Lei n. 6.299/2002 revela esse “concubinato não declarado” quanto à racionalidade científica no campo dos riscos civilizacionais.

3. RISCO ACEITÁVEL COMO PROBLEMA AMBIENTAL EM JOHN HANNIGAN

A perspectiva construcionista abordada por John Hannigan nos permite compreender a formação dos problemas ambientais, identificar seus atores, os discursos e as relações de poder que os perpassam. Tais processos são demonstrados por Hannigan através da análise de três procedimentos.¹² O primeiro deles consiste na identificação do problema e formulação da reivindicação socioambiental, determinando suas bases científicas, técnicas, morais e legais, bem como o ente responsável por resolvê-la. É preciso definir a origem do que se reivindica, o que no caso do PL n. 6.299/2002 corresponde a apenas mais um desdobramento de um trâmite legislativo favorável à indústria de agrotóxicos.

10 BATESON, Gregory. *Natureza e Espírito: Uma Unidade Necessária* (or *Mind and Nature*), Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.

11 HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

12 HANNIGAN, John. *Environmental Sociology*. Oxon: Routledge. Second Edition 1995, p. 40-51.

Em junho de 2016, período posterior à saída da Presidente Dilma Rousseff, foi aprovada a Lei n. 13.301, permitindo a pulverização de inseticidas em áreas urbanas com o pretexto de combater os transmissores do vírus da dengue, chikungunya e zika.¹³ Outra protagonista e aliada ao uso dos agrotóxicos foi a soja transgênica, legalizada no ano de 2003, permitindo o aumento da utilização dos herbicidas por possuir sementes mais resistentes aos princípios ativos de tal classe de agrotóxicos. Ademais, a utilização de produtos transgênicos destinados, em sua maioria, à ração de gado, encontra respaldo no Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 34/2015,¹⁴ que busca alterar a Lei de Biossegurança.

As reações face à possível aprovação do PL 6.299/2002 geraram forte mobilização institucional, o que pode ser constatado por notas técnicas e pareceres de 20 instituições contrárias ao seu conteúdo, bem como a construção de manifesto assinado por 320 organizações da sociedade civil.¹⁵ Esta apresentação da reivindicação é o segundo procedimento identificado por Hannigan (1995), e envolve tanto sua comoção como sua legitimação. Assim, diversas estratégias são utilizadas para despertar o interesse pelo tema, seja através da mídia e/ou pela realização de eventos. Para tal, podemos destacar a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida¹⁶ e a plataforma #ChegaDeAgrotóxicos,¹⁷ além da adesão de artistas, divulgação de vídeos e materiais para sensibilização da população brasileira.

Entretanto, chamar a atenção não seria o suficiente para legitimar uma

13 Para mais informações consultar o trabalho de Karen Friedrich et al. (2018), intitulado AGROTÓXICOS: mais venenos em tempos de retrocessos de direitos.

14 Idem.

15 Instituições de Pesquisa Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA), Sociedades Científicas como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia), Departamento de Saúde Ambiental e do Trabalhador do Ministério da Saúde (DSAST), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e a Defensoria Pública da União. Órgãos de Controle Social (Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Segurança Alimentar; Fórum Baiano de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos); a Sociedade Civil Organizada, a partir da Plataforma #ChegaDeAgrotóxicos; Manifesto assinado por 320 organizações da sociedade civil; Servidores do Sistema Nacional De Vigilância Sanitária (SNVS) e Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil.

16 Disponível em: <<http://www.contraosagrototoxicos.org/campanha-permanente-contra-os-agrototoxicos-e-pela-vida/>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

17 Disponível em: <<http://www.chegadeagrototoxicos.org.br/>> Acesso em: 02 ago. 2019.

questão socioambiental enquanto problema, torna-se necessário o embate em outras esferas além da midiática: no governo, na ciência e na sociedade civil. Nessa disputa se configura o PL n. 6.670/16 que institui a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos. Encaixa-se, nesse caso, a terceira etapa de uma proposição ambiental nos termos do que dispõe Hannigan: a disputa política referente à regulamentação dos interesses no campo legal. Entretanto, defensores do PL n. 6.299/2002 invocam o tradicional prestígio da ciência como conhecimento objetivo e sugerem que seus oponentes são indivíduos sentimentais.

Essa constatação pode ser observada em debate realizado pela TV Câmara, no dia 21 de maio de 2018,¹⁸ quando o representante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Lucas Prates, e o Diretor Executivo da Associação dos Produtores de Soja e Milho, Francisco Rocha, expuseram as argumentações favoráveis e contrárias ao projeto de lei. Os debatedores trouxeram comprovações científicas e institucionais em seus argumentos, porém, divergentes quanto à finalidade. Ambos alegam “falta de conhecimento” de seus oponentes sobre a temática dos agrotóxicos, acreditando na cientificidade dos seus argumentos. Porém, será a comprovação científica a dar as cartas nesse jogo de interesses?

A objetividade cultuada para a defesa do PL n. 6.299/2002 aponta para a “ciência comandada” da qual fala Liora Salter,¹⁹ ou seja, uma ferramenta utilizada por funcionários governamentais para pautar escolhas e afirmações morais e políticas. Essa blindagem oferecida pelas instituições científicas, travestida de neutralidade, constitui um dos pilares de sustentação da irracionalidade dos agrotóxicos e assegura a continuidade de um sistema de poder atrelado à eficiência econômica. Em verdade, acreditamos que não se trata de questionar a importância ou veracidade dos métodos científicos, mas a racionalidade que os manipula, tornando necessária uma ciência que não priorize o desenvolvimento econômico em prol do bem-estar socioambiental.

4. O RISCO INACEITÁVEL E A NECESSIDADE DE RADICALIZAR O USO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

A construção de problemas ambientais na esfera pública invoca a disputa por um consenso linguístico, isto é, símbolos e termos associados aos discursos

18 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=RtjOp3rcyMg&feature=youtu.be>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

19 Para maior aprofundamento sobre o tema ler SALTER, Liora. (com a assistência de E. Levy e W. Leiss) *Science and Scientists in the Making of Standards*, Dordrecht: Kluwer Academic, 1988.

colocados no debate público. Conforme enuncia Michel Pêcheux em sua obra “A análise de discurso”, a linguagem, quando despida de seu estruturalismo, seus sistemas de regras formais e negação da exterioridade apresenta uma materialidade histórica, subjetiva e opaca, à medida que permeia a capacidade do homem de posicionar-se como sujeito.²⁰ Trata-se então, como dispõem Cecilia Carrizo e Maurício Berger,²¹ de uma ação social baseada em conceitos que insere o PL n. 6.299/2002 na disputa por significados comuns, como a definição dos conceitos de risco e de segurança.

A mera aceitabilidade do risco como algo necessário à política de desenvolvimento econômico e ao neodesenvolvimentismo²² encontra-se arraigada nos relatórios emitidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Afinal, para esta agência reguladora, metodologias criadas para gerir a “análise de risco” dos agrotóxicos são consideradas suficientes para determinar a ingestão diária segura/aceitável destes produtos químicos. Aqui, encontramos a paradoxal atuação da ANVISA diante do PL em questão, pois à medida em que o critica, também estabelece parâmetros de tolerância e procedimentos de análise para aprovação desses produtos agrícolas.

A “análise de risco” dos agrotóxicos é a caracterização científica de potenciais efeitos após exposição humana a agentes perigosos. Contudo, no entendimento de Karen Friedrich, para se aproximar desses potenciais danos o Brasil precisaria atuar com, no mínimo, uma avaliação de risco agregado e acumulado dos produtos químicos.²³ Seria imprescindível também analisar os efeitos decorrentes de diferentes fontes de absorção pelo ser humano, bem como as diversas interações no corpo e no ambiente, advindos da potencialização de princípios ativos com ações semelhantes, o que requer um estudo de longo prazo. Nesse sentido, os relatórios divulgados pela ANVISA, no Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA), apresentam lacunas questionáveis,²⁴ como o fato de que o relatório divulgado em 2016 se manteve

20 PÊCHEUX, Michel. A Análise de Discurso: três épocas (1983). In: GADET, F. & HAK, T. (Org.) *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Afichel Pêcheux*. Tradução de Bethania S. Mariani et al. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993, p. 311-319.

21 BERGER, Maurício; CARRIZO, Cecilia. Aportes de una sociología de los problemas públicos a la justicia ambiental en América Latina. *Rev. Colomb. Soc.*, 39(2), 115- 134, 2016.

22 No tocante às políticas do neodesenvolvimento, ler Eduardo Gudynas, *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*.

23 FRIEDRICH, Karen. Desafios para a avaliação toxicológica de agrotóxicos no Brasil: desregulação endócrina e imunotoxicidade. *Revista Visa em debate: sociedade, ciência e tecnologia*, 2013.

24 Nesse sentido também: ARAÚJO, Alberto José de; LIMA, Jaime Silva de; MOREIRA, Josino Costa; JACOB, Silvana do Couto; SOARES, Mônica de Oliveira; MONTEIRO, Marcos César Monassa;

silente quanto ao risco de manifestação de doenças crônicas por agrotóxicos em alimentos.²⁵

Os critérios utilizados pela ANVISA para avaliar os riscos da exposição a resíduos de agrotóxicos são fundamentados em previsões probabilísticas. A Ingestão Diária Aceitável (IDA) seria o audacioso parâmetro utilizado para análise do risco crônico à saúde humana, referente à quantidade máxima ingerida durante toda a vida e que não ofereceria “risco apreciável” à saúde “à luz do conhecimento atual”.²⁶

Outro índice é a Dose de Referência Aguda (DRfA), aplicado para a avaliação do risco dietético agudo, sendo a quantidade estimada de resíduo de agrotóxico que pode ser ingerida durante um período de 24h sem causar efeitos adversos à saúde.²⁷ Sobre essa questão, cabe ressaltar que a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), já em 1994, alertou sobre as possibilidades de contaminação aguda por resíduo de agrotóxico. Nesse panorama, com o objetivo de estimar tal exposição, a ANVISA passou a utilizar metodologia determinística, que parte da improbabilidade de um indivíduo consumir, em grandes quantidades, dois ou mais alimentos diferentes em curto período de tempo.

Considerando que não é possível admitir limites seguros de exposição a determinados produtos carcinogênicos, além do fato de que a definição de limites máximos de resíduos na água e nos alimentos tem se mostrado falhos para restringir tal exposição,²⁸ a questão do risco apresentada pelo PL demonstra a imposição de um modelo agrícola comprovadamente falho.

Nessa toada, Beck compreende que o “limite de tolerância” é uma técnica

AMARAL, Alexandre Muza do; KUBOTA, Alexandre; MEYER, Armando; COSENZA, Carlos Alberto Nunes; NEVES, Cesar da; MARKOWITZ, Steven. Exposição múltipla a agrotóxicos e feitos à saúde: estudo transversal em amostra de 102 trabalhadores rurais, Nova Friburgo, 2007. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1):115-130, 2007.

25 FRIEDRICH, 2013.

26 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). Relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015. Gerência-Geral de Toxicologia, Brasília, p. 106, 2016. Disponível em: <http://www.portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015_VERS%C3%830-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8>. Acesso em: jul. 2018.

27 *Ibid.*, p. 105.

28 Sobre a impossibilidade de prever todos os riscos dos agrotóxicos ler ABREU, Pedro Henrique Barbosa de; ALONZO, Herling Gregorio Aguilar. O agricultor familiar e o uso (in)seguro de agrotóxicos no município de Lavras/MG. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*. vol.41, e18. Epub Dec 12, 2016.

com muitas lacunas, pois “o efeito sobre o ser humano, em última medida, só pode ser estudado de maneira confiável com o ser humano”. Desta forma, a proposta de aceitar o risco nos leva a dois questionamentos: 1) existe divulgação científica de qualidade e acessível, através da qual os cidadãos leigos podem ser informados sobre a IDA, quantidades e tipos de agrotóxicos contidos nos alimentos adquiridos nos mercados?; 2) até que ponto a população brasileira é consultada e participa da construção de legislações referentes à produção de alimentos e políticas que estão ligadas à sua saúde e bem-estar?

O primeiro questionamento nos remete ao vasto repertório da retórica da ocultação abordada no Dossiê da Abrasco,²⁹ que envolve desde o uso de terminologias convenientes à indústria, ao respaldo de instituições científicas positivistas e reducionistas. A opinião pública se coloca como uma marionete comandada por discursos hegemônicos, demonstrando a fragilidade da democracia representativa brasileira diante do desigual embate de forças políticas. É importante frisar a omissão, e até mesmo conivência do Estado frente ao cumprimento de contratos econômicos em detrimento da garantia dos direitos sociais e políticos da população.³⁰

Esse constante processo de ocultação é explícito na generalidade do termo “defensivos fitossanitários”, retirando o pesar da palavra “tóxico” através do eufêmico termo “defensivo”. Outra ocultação pode ser notada no Projeto de Lei nº. 35/2015, que propõe retirar a obrigatoriedade do selo indicador da presença de ingredientes transgênicos (triângulo amarelo com a letra T) em produtos que contenham menos de 1% de tais ingredientes. Ainda que seja questionável o risco de ingestão de transgênicos, sabe-se que estes estão diretamente ligados ao uso exacerbado de agrotóxicos, visto que são mais resistentes à aplicação dos mesmos.³¹ Se pouco progredimos quanto à terminologia dos agrotóxicos e a notificação de alimentos transgênicos nos produtos, quando teremos acesso à uma informação completa sobre as quantidades de IAs que ingerimos? O alerta de Rachel Carson permanece atual e cirúrgico: “a obrigação de tolerar, de suportar, dá-nos o direito de saber”.³²

29 ABRASCO. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular 2015, p. 29.

30 Sobre o tema ler Boaventura de Sousa Santos, em *Renovar a teoria crítica e reinventar e emancipação social*, 2007.

31 FRIEDRICH, 2013.

32 CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução de Raul de Polillo. Editora Portico: São Paulo. Disponível em: <https://www.biowit.files.wordpress.com/2010/11/primavera_silenciosa_-rachel_carson_-pt.pdf>. Acesso em: jul. 2019, p. 24.

E nessa mesma linha de pensamento entra o segundo questionamento, que denota um círculo vicioso de crise de representatividade. Boaventura de Sousa Santos³³ afirma que a ausência de democracia participativa que ofereça contrapartida aos cidadãos culmina em descrença e desmobilização social. Sem protagonismo social, não há desejo de mudança ou de debate para compreender o funcionamento do sistema político. Essa ausência de protagonismo abre espaço para manipulações desconectadas de um modo de viver humano. Quando o risco aceitável se apresentar como um violento sacrifício da humanidade, não precisaremos abortar a natureza para fazer política, e é isso que nos colocará no caminho para a estreita relação com a produção de alimentos e a potencialidade da vida.

A questão dos agrotóxicos requer uma radicalização do princípio da precaução, a fim de enxergar os riscos dos venenos agrícolas como um problema prioritário. Afinal, se instaurada está a incerteza, colocar algo em risco nos remete a uma hierarquia de prioridades, vale dizer, aquilo que se coloca em risco não é mais importante que o objetivo buscado. O PL n. 6.299/2002 poderia, somente, justificar-se em face de uma busca fundamental, algo mais relevante que a saúde do ser humano e o bem-estar geral dos seres vivos da natureza. A questão que se põe sem resposta é: o que é mais importante do que viver com saúde integral ao ponto de se assumir um risco aceitável?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme escreve Giorgio Agamben, a etimologia do verbo latino *ignoscere*, de modo surpreendente, não significa “ignorar”, mas sim “perdoar”.³⁴ Desse modo, talvez a confusão gerada pela temática do risco advenha dessa origem espantosa, haja vista a impossibilidade de ignorar os efeitos maléficos dos denominados “defensivos fitossanitários”. Não se trata mais de um risco, mas de um perdão consentido nas letras de uma proposta legislativa.

Perdoar é sinônimo de isenção da pena, ou, tolerar por compreender ser um fato sem volta e sem escolha, cuja melhor alternativa frente a tal fatalidade é deixar a realidade ser e existir. No caso do PL 6.299/2002 está comprovada a inadequação do verbo perdoar, pois a sua utilização não é um fato a ser suportado, já que muito conhecemos de suas consequências para ainda achá-lo

33 SANTOS, 2007.

34 AGAMBEN, Giorgio. *O aberto: o homem e o animal*. Tradução de Pedro Mendes. 2a edição, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2017, p. 142.

relevante. Contudo, a existência de argumentos favoráveis ao uso de agrotóxicos impulsiona uma convulsão, desencadeando o que Ulrich Beck (2010) denomina de “catástrofe emancipatória”, aquela capaz de estimular mudanças nas condições estruturais e contribuir para a consciência da transformação. Essa nova consciência implica no planejamento da transformação. Assim, sobre a aceitabilidade do risco, insurge a tarefa de como evitá-lo, isso quer dizer, como tornar possível a conciliação entre a experiência e a informação do risco? Afinal, a crítica aos agrotóxicos parte de um método experimental de comprovação de seus efeitos, de modo que a experiência no modo de viver é o que permite ao humano perceber os desequilíbrios que o habita e o rodeia. Tornar amplamente difundido o problema ambiental da aceitabilidade do risco não irá, necessariamente, nos privar da utilização de agrotóxicos, pois aceitar o risco é um ato que também se faz no cotidiano.

Como no paradoxo do ovo e da galinha, apresenta-se a relação indivíduos sociais x Estado. O que viria primeiro, a demanda dos indivíduos por alimentos saudáveis ou a educação ambiental fomentada por políticas públicas do Estado? Como dispõe Hannigan, os problemas ambientais são multifatoriais, o que estimula novos modos de existir frente aos problemas. Talvez o PL n. 6.299/2002 seja o que impulsiona o seu oposto, o convite ao novo coexistir agroecológico. Essa coexistência envolve a desfragmentação dos discursos em prol de um processo para a compreensão mútua e sem suspeitas, agregando os pontos em comum para a construção de uma economia aliada ao meio ambiente, orientada à satisfação das necessidades humanas e em consonância com as demandas globais em prol do desenvolvimento sustentável.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRASCO. *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Organização de Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. - Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

ABREU, Pedro Henrique Barbosa de; ALONZO, Herling Gregorio Aguilar. O agricultor familiar e o uso (in)seguro de agrotóxicos no município de Lavras/MG. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*. vol. 41, e18. Epub Dec 12, 2016.

AGAMBEN, Giorgio. *O aberto: o homem e o animal*. Tradução de Pedro Mendes. 2a edição, Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução RDC n. 1, de 14 de janeiro de 2011. Regulamento técnico para o ingrediente ativo Metamidofós em decorrência da reavaliação toxicológica. Brasília, Diário Oficial da União, 14 jan. 2011.

____. Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA). Relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015. Gerência-Geral de Toxicologia, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.portal.anvisa.gov.br/documents/111215/0/Relat%C3%B3rio+PARA+2013-2015_VERS%C3%83O-FINAL.pdf/494cd7c5-5408-4e6a-b0e5-5098cbf759f8>. Acesso em: jul. 2018.

____. Gerência Geral de Toxicologia. Relatório - Gerência Geral De Toxicologia – 2016 - Principais ações, resultados e perspectivas. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.portal.anvisa.gov.br/documents/111215/3692539/Relat%C3%B3rio+de+Atividades+GGTOX-2016/10a84cad-372f-4fca-b465-4f4912c579a0>>. Acesso em: jul. 2019.

ARAÚJO, Alberto José de; LIMA, Jaime Silva de; MOREIRA, Josino Costa; JACOB, Silvana do Couto; SOARES, Mônica de Oliveira; MONTEIRO, Marcos César Monassa; AMARAL, Alexandre Muza do; KUBOTA, Alexandre; MEYER, Armando; COSENZA, Carlos Alberto Nunes; NEVES, Cesar da; MARKOWITZ, Steven. Exposição múltipla a agrotóxicos e feitos à saúde: estudo transversal em amostra de 102 trabalhadores rurais, Nova Friburgo, 2007. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1):115-130, 2007.

AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva. *Saúde do trabalhador e a sustentabilidade do desenvolvimento humano local: ensaios em Pernambuco*. Recife, Ed. Universitária da UFPE, 353p, 2009.

BADGLEY, Catherine; MOGHTADER, Jeremy; QUINTERO, Eileen; ZAKEM, Emily. Organic agriculture and the global food supply. *Renewable Agriculture and Food Systems*, vol. 22, n. 2, p. 86-108, 2007.

BATESON, Gregory. *Natureza e Espírito: Uma Unidade Necessária* (or. Mind and Nature), Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BERGER, Mauricio; CARRIZO, Cecilia. Aportes de una sociología de los problemas públicos a la justicia ambiental en América Latina. *Rev. Colomb. Soc.*, 39(2), p. 115-134, 2016.

BOMBARDI, Larissa Mies. Violência Silenciosa: o uso de agrotóxicos no Brasil. *Anais do VI Simpósio Internacional de Geografia Agrária*: Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agrofit – Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 2018. Disponível em: <http://www.extranet.agricultura.gov.br/agrofit_cons/principal_agrofit_cons>. Acesso em: jul. 2018.

CERVEIRA FILHO, José Luiz Fernandes. Pós-modernidade e risco na Bacia Hidrográfica do Alto Parapanema: a construção social da subpolítica ambiental no município de Piraju (SP). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 26, p. 127-141, Editora UFPR, 2012.

CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução de Raul de Polillo. 2a edição. Edições Melhoramentos. São Paulo, 1962.

DE GAVELLE, Erwan; LAUZON-GUILLAIN, Blandine de; CHARLES, Marie-Aline; CHEVRIER, Cécile; HULIN, Marion; SIROT, Véronique; MERLO, Mathilde; NOUGADÈRE, Alexandre. Chronic dietary exposure to pesticide residues and associated risk in the French ELFE cohort of pregnant women. *Environment International*. 533–542, 2016.

FEYERABEND, Paul. *A ciência em uma sociedade livre*. Tradução Vera Joscelyne. São Paulo: Editora unesp, 2011.

FRIEDRICH, Karen. Desafios para a avaliação toxicológica de agrotóxicos no Brasil: desregulação endócrina e imunotoxicidade. In: *Revista Visa em debate: sociedade, ciência e tecnologia*, 2013.

FRIEDRICH, Karen; ALMEIDA; Vicente Eduardo Soares de, AUGUSTO; Lia Giraldo da Silva, GURGEL; Aline do Monte, SOUZA; Murilo Mendonça Oliveira de, ALEXANDRE; Veruska Prado, CARNEIRO; Fernando Ferreira. AGROTÓXICOS: mais venenos em tempos de retrocessos de direitos. In: *Dossiê Michel Temer e a Questão Agrária*. Vol. 12, n. 2, 2018.

GALVANI, Giovanna. Carta Capital. 21 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-tem-um-novo-registro-de-agrotoxico-por-dia-em-2019/>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

GOULD, Stephen Jay. *A Falsa medida do homem*. São Paulo: Martins fontes, 1991.

GUDYNAS, Eduardo. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: caap –claes. 2009, p. 187-225.

GUIVANT, Julia Silvia. O legado de Ulrich Beck. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo v. XIX, n. 1 n p. 229-240, 2016.

HANNIGAN, John. *Environmental Sociology*. Oxon: Routledge. Second Edition. 1995.

HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

LONDRES, Flavia. *Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida*. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO) Assessment of Acute Dietary Risk, in Pesticide Residues in Food. FAO Plant Production and Protection Paper 127:3, 1994.

_____. Cadernos de Trabalho sobre o Direito à Alimentação. Roma. 2014.

PÊCHEUX, Michel. A Análise de Discurso: três épocas (1983). In: GADET, F. & HAK, T. (Org.) *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Afichel Pêcheux*. Tradução de Bethania S. Mariani et al. 2.ed. Campinas, Editora da UNICAMP, 1993, p. 311-319.

PELAEZ, Victor Manoel; SILVA, Letícia Rodrigues da; GUIMARÃES, Thiago André; DAL RI, Fabiano; TEODOROVICZ, Thomaz. A (des)coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. *Rev. Bras. Inov.*, Campinas (SP), 14, n. esp., 2015, p. 153-178.

SALTER, Liora. (com a assistência de E. Levy e W. Leiss) *Science and Scientists in the Making of Standards*. Dordrecht: Kluwer Academic, 1988.

SANTOS, B. de S. *Renovar a teoria crítica e reinventar e emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

TRAORÉ, T.; FORHAN, A.; SIROT, V.; KADAWATHAGEDARA, M.; HEUDE, B.; HULIN, M.; LAUZON-GUILLAIN, B. de; BOTTON, J.; CHARLES, M. A.; CRÉPET, A. To which mixtures are French pregnant women mainly exposed? A combination of the second French total diet study with the EDEN and ELFE cohort studies. *Food and Chemical Toxicology*. 2018, p. 310-328.



POLÍTICAS PÚBLICAS EM SUSTENTABILIDADE SOCIAL E IMPACTOS NA MUDANÇA DE CLIMA (ODS 13)

Maria da Glória Colucci¹

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são (devem ser) instrumentos de atuação direta do Estado na promoção do bem-estar social e, por via de consequência, do acesso igualitário de todos aos bens e serviços.

As diferentes formas de intervenção do Estado na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são firmadas após estratégias e metas, previamente estipuladas, terem fixados os fins pretendidos.

1 Advogada. Especialista em Filosofia do Direito (PUCPR). Mestre em Direito Público (UFPR). Professora aposentada da UFPR. Professora titular de Teoria do Direito (UNICURITIBA). Orientadora do Grupo de Pesquisas em Biodireito e Bioética – *Jus Vitae*. Membro do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP). Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Membro da Comissão do Pacto Global (OAB/PR). Membro da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ-PR). Membro do Movimento Nacional ODS (ONU-PR). Membro da Academia Virtual Internacional de Poesia, Arte e Filosofia- AVIPAF. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do UNICURITIBA. “Prêmio Professor João Crisóstomo Arns – Ano 2019” (Câmara Municipal de Curitiba).

Destarte, ladeados pelos direitos sociais, os ODS, em um total de 17 (dezesete), representam uma síntese dos desígnios dos signatários da Declaração – “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” – estabelecidos pelos Chefes de Estado e de Governo, de 25 a 27 de setembro de 2015, na sede das Nações Unidas.²

Embora as políticas públicas visem, minimamente, à promoção do interesse coletivo, não se pode descuidar a importância da consecução das necessidades individuais básicas, elencadas na Constituição vigente (art. 7º, IV), como suporte essencial à vida do trabalhador e de sua família.

As “necessidades vitais” não são meros desejos individuais, resultantes das vaidades humanas, ou da busca de *status*, mas correspondem às condições de sobrevivência, de continuidade da vida, a exemplo, do acesso à alimentação, à saúde, à moradia, ao transporte, à segurança, dentre tantos outros direitos sociais, econômicos e patrimoniais.³

O incentivo às parcerias público-privadas na revitalização de antigos projetos e empreendimentos, iniciados e abandonados pelo Poder Público, devido à escassez de recursos ou à corrupção, representa valioso mecanismo de promoção do bem-estar social, conforme o ODS 17 propõe.⁴

O bem-estar recebe diferentes denominações, levando-se em conta o próprio Texto Constitucional, cuja diversidade de termos deixa claro (art. 3º, I a IV) que as desigualdades sociais e regionais devem ser reduzidas e a pobreza erradicada.⁵

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: COLETIVO E INDIVIDUAL

Os conflitos presentes em uma economia de mercado representam a base do que se tem denominado de “monetarização da natureza”, em que a relação entre retorno econômico e danos ambientais tem ocupado a atenção de

2 ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.nacoesunidas.org.br>.

3 PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 68 e segs.

4 ONU, op. cit.

5 BRASIL, Constituição da República Federativa do. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

estudiosos, pesquisadores e defensores dos direitos fundamentais”.⁶

Conforme assinala Claudete de Castro Silva Vitte, as políticas públicas, embora priorizem, predominantemente, o interesse geral, o coletivo, não devem abandonar (ou até mesmo ignorar) a individualidade dos seus cidadãos:

Ignorar o que há de subjetivo nos indivíduos focalizando apenas os problemas materiais como aspectos fundamentais para a construção de um projeto de felicidade coletiva, conforme muitos entenderam o planejamento governamental e os projetos de desenvolvimento levados a cabo em diversos países dos mais variados tipos, mostrou-se algo falho.⁷

Portanto, sem desprezar o coletivo, as políticas públicas em sustentabilidade devem fortalecer as oportunidades e as vias de acesso aos cidadãos à consecução de seus objetivos pessoais, para muitos vistos, apenas, como “desejos” ou aspirações egoístas.

Os índices de vulnerabilidade social, embora considerados coletivamente, partem das condições individuais de saúde, trabalho, educação, transporte etc. Por tal motivo, as políticas públicas, na implementação dos ODS, devem levar em conta as circunstâncias em que vivem e se desenvolvem os problemas humanos individuais.

Está diretamente relacionada aos conflitos humanos a exclusão social – cujas formas de expressão se revelam na falta de acesso à educação, ao trabalho qualificado, face às novas tecnologias; ao saneamento básico e à moradia.

A sustentabilidade, embora inicialmente vinculada apenas ao meio ambiente, evoluiu no sentido de abranger aspectos socioeconômicos e políticos, devido à inegável interlocução existente entre Direito, Política e Sociedade.

A percepção multidisciplinar do fenômeno jurídico – econômico e social – promove a ampliação dos horizontes hermenêuticos, conforme destaca Cristiane Derani:

6 DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 99.

7 VITTE, Claudete de Castro Silva. A qualidade de vida urbana e sua dimensão subjetiva: uma contribuição ao debate sobre políticas e sobre a cidade. In: *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana*: discussões teórico – metodológicas. Org. Claudete de Castro Silva Vitte e Tânia Margarete Mezzono Keinert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 101.

O tratamento adequado do interrelacionamento dos objetivos tratados pelos arts. 170 e 225 da Constituição Federal revela-se numa prática interpretativa que avalie a complexidade do ordenamento jurídico. Busca-se a concretização de políticas públicas capazes de revelar sua globalidade, em vez de reproduzir os discursos que exaltam oposição que não é material, mas ideológica.⁸

Quanto à qualidade de vida, diretamente afetada pelas condições ambientais e de saúde, a falta de saneamento básico e as doenças recorrentes, as epidemias e o alastramento de focos de zoonoses, as políticas públicas parecem estar distantes e defasadas em recursos e pessoal especializado.

A insegurança coletiva, no tocante à circulação pelas vias públicas, de pessoas e veículos, se oferece como um dos mais aflitivos problemas sociais, diante do elevado número de homicídios, feminicídios, sequestros, estupro, suicídios, uso de drogas etc.

Desta sorte, os ODS, em sua diversidade de perspectivas, contemplam os grandes desafios da contemporaneidade, tanto para o Estado, quanto para a sociedade e os cidadãos perplexos e desorientados, diante de problemas tão antigos, cujas soluções são sempre adiadas, conforme constata Sonia Nahas de Carvalho:

No Brasil, desde meados da década de 1970, assistiu-se à inflexão no desenho das políticas e programas públicos destinados às populações urbanas e ao reflorescer dos movimentos de mobilização e organização sociais em um quadro marcado pela persistência de problemas sociais mais agudos e mais visíveis e de solução sistematicamente adiada.⁹

Enquanto as políticas públicas forem vinculadas às propostas eleitoreiras, ou seja, apenas como “programas de governo” e não de Estado, a continuidade das iniciativas sempre enfrentará barreiras e seguidas interrupções, pelos conflitos gerados entre correntes e ideologias, que se contrapõem na realidade brasileira.

O “partidarismo” sufoca as mais positivas iniciativas de governos anteriores quando os novos eleitos assumem o poder...

8 DERANI, 2008, p. 103.

9 CARVALHO, Sonia Nahas de. Condicionamento e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussões teórico-metodológicas*, 2009.

Quando o legislador constitucional elencou no art. 170 da Lei Maior princípios regentes da atividade econômica, que têm “por fim assegurar a todos existência digna”, mediante a garantia de trabalho decente e a livre iniciativa, está subjacente a qualidade de vida pelo acesso aos bens e serviços, o que pressupõe o planejamento.

Por seu lado, o planejamento tornou-se um identificador das ações práticas em políticas públicas, governamentais e de Estado, devido a múltiplas razões, dentre as quais as previsões orçamentárias de recursos e pessoal habilitado:

A crescente complexidade da vida humana e das organizações na sociedade contemporânea tem evidenciado o papel proeminente da função de planejamento. A necessidade de se antecipar às constantes mudanças no quadro econômico e político, de utilizar seus recursos da forma mais eficiente possível e, enfim, de atingir efetivamente seus objetivos tem levado governos e empresas a se concentrarem mais detidamente no planejamento de suas ações e de suas estratégias de sobrevivência.¹⁰

Fica evidente que a questão central em políticas públicas de desenvolvimento pressupõe, além de vontade política, planejamento e efetivação.

3. AGENDA GLOBAL 2030 E SUSTENTABILIDADE SOCIAL

A Agenda Global 2030 possui em seu vértice a promoção dos direitos individuais e coletivos, mediante ações práticas de cada Estado compromissado e cooperação internacional, consoante antigas Declarações e Documentos Internacionais que a antecedem.

Pode-se, a título de exemplos, citar a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972); ou a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados das Nações Unidas (1974); ou a Conferência das Nações Unidas ou “Cúpula da Terra” – a Agenda 21, realizada no Rio de Janeiro, que congregou cidadãos de todo o mundo interessados na preservação da qualidade de vida,

10 MENEZES, Luís Carlos Araújo e Paulo de Martino Jannuzzi. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. In: *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões teórico-metodológicas*, 2009, p. 70.

além da sustentabilidade ambiental (1992).¹¹

Ainda durante a Eco-92, no Rio de Janeiro, foi assinada a Convenção sobre Mudança do Clima, ratificada no Brasil em 1994; à qual seguiu-se o Protocolo de Quioto (1997), firmado pelos países signatários no sentido de “reduzir a emissão coletiva de gases efeito estufa em pelo menos 5% – se comparados aos níveis de 1990, para o período entre os anos 2008/2012”.¹²

Em 2000, com a Carta do Milênio, foram elaborados os ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ou seja, os “8 Jeitos de Mudar o Mundo”, que vigoraram até 2015, quando a Agenda 2030 criou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A seu turno, os ODS estarão em vigor até 2030, com a proposta de transformação do mundo, mediante metas, estratégias e indicadores de promoção do bem-estar social e qualidade de vida; com ênfase no desenvolvimento humano sustentável.¹³

Ao construir na Agenda Global pontos convergentes, a ONU e os signatários da Declaração “TRANSFORMANDO O NOSSO MUNDO: AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL”, procuraram encontrar soluções como um todo, regulando a atuação conjunta de governantes e cidadãos do mundo.

A existência de direitos supraleais é uma percepção nem sempre aceita pelo positivismo legalista e tradicional que resume o Direito e os direitos ao mero texto da Lei. No entanto, a Constituição vigente no Brasil (1988) expressamente prevê que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º§3º).¹⁴

Sendo incorporados ao texto da vigente Constituição (art. 5º§4º), em decorrência de sua aprovação pelo Congresso Nacional, tornam-se “equivalentes às emendas constitucionais”, conforme a Lei Maior prevê, os direitos humanos emanados dos tratados e convenções internacionais.

11 ONU. Agenda 21. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

12 TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed; 2006, p. 31-34.

13 ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.nacoesunidas.org.br>.

14 BRASIL, 1988.

Quanto às Declarações, a exemplo da Agenda Global, correspondem a diretrizes comuns acordadas pelos países signatários, não possuindo a força vinculante dos tratados e convenções internacionais, mas, pela importância e seriedade de que se revestem, traduzem a consagração de direitos humanos para além da Lei.

Reunindo os Dez Princípios do Pacto Global e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com lastro nos direitos sociais, presentes na Constituição vigente (art. 6º), fica evidente que, dentre outros resultados, a gestão do Planeta é uma tarefa comum a todos os seres humanos, mediante ações públicas de implementação dos citados ODS.

O papel do Estado torna-se marcante e essencial a partir do momento que atua com estrutura política central de justiça social, pela igualdade econômica e consequente acesso aos bens e serviços:

É ele, o Estado redistribuidor de riquezas, assistencial, empreendedor, que procura manter os conflitos inerentes num ponto mínimo de tensão que permita a livre expansão das forças produtivas dentro de um máximo de eficiência.¹⁵

As forças produtivas merecem do Estado toda atenção, mediante políticas públicas que priorizem a inovação e automação, sem desprezar os reflexos humanos e sociais acarretados pelos avanços das conquistas tecnológicas no trabalho, na indústria e no comércio.

4. GESTÃO ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE: DESERTIFICAÇÃO E DEGRADAÇÃO DO SOLO

A importância social da gestão econômica do meio ambiente tem sido, reiteradamente, destacada em documentos nacionais e internacionais, dos quais o Brasil é signatário, a exemplo da “Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas” – UNCCD.¹⁶

Dentre os reflexos evidentes da gestão socioeconômica surge a segurança alimentar em um modelo de agricultura sustentável, afastando os sombrios espectros da seca e da morte pela fome de seres humanos e animais.

15 DERANI, 2008, p. 99.

16 BRASIL. Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

No caso dos países em desenvolvimento, sem litoral, sem acesso às facilidades de transporte marítimo, não só a mobilidade humana fica limitada aos meios terrestres e aéreos de locomoção; como as atividades econômicas, sobretudo o comércio, são em grande parte restritas, corroborando para o empobrecimento das populações.

Em destaque, a degradação do solo e a desertificação, pela ausência de medidas socioeconômicas de gestão, sobretudo em zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, representa um desafio aos governos destes países, que dependem, em grande parte, da cooperação internacional com tecnologia e os conhecimentos tradicionais associados, decorrentes das práticas culturais de cada região.

A desertificação é um processo lento, gradual e irreversível, que pode ser interrompido por ações práticas em gestão de meio ambiente. Nas regiões áridas, as chuvas são escassas ou irregulares, a vegetação é inexistente, não restando água no solo. São zonas desabitadas, ou cujos habitantes delas se retiram, retornando, somente, quando ainda é possível plantar e colher em roças familiares.

A aridez, a falta de vegetação, que pode reter a água no solo, e a desabitação humana, somadas à baixa pluviosidade, agravam o empobrecimento das populações, afastando-as em direção a outras regiões ou centros urbanos.

Os “retirantes” são um grave problema social, cuja dimensão do sofrimento nem sempre é devidamente aquilatada. Crianças, animais e o meio ambiente familiar são gravemente afetados pelo deslocamento do espaço cultural onde viveram e a tentativa de adaptação em comunidades urbanas.¹⁷

Iniciativas governamentais, isoladamente, não conseguem cobrir a extensão dos danos ambientais e sociais, que o deslocamento das populações “retirantes” causam à economia do País. Somente a cooperação internacional, mediante estratégias comuns, poderá redirecionar e colaborar nas ações práticas de combate à desertificação e degradação das áreas assoladas pela seca.

A relação da sociedade com o meio ambiente deve ser construída com base em um clima de respeito, procurando-se educar as populações nativas para o uso adequado dos recursos florestais e da valorização da Caatinga e do Cerrado.¹⁸

17 COLUCCI, Maria da Glória. *Refugiados ambientais e adensamento urbano em cidades globalizadas*. Disponível em: <www.rubicandarascalucci.blogspot.com>.

18 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

Marcus Peixoto assinala que “[...] uma série de fatores históricos e estruturais vem condicionando os padrões de organização social e exploração dos recursos naturais ali encontrados [...]”.¹⁹

Dentre estes fatores pode-se destacar o manejo do solo, a carência de planejamento e educação ambiental das pessoas que habitam estas regiões, em processo de desertificação:

A desertificação é definida como um processo de degradação ambiental causada pelo manejo inadequado dos recursos naturais nos espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, que compromete os sistemas produtivos das áreas susceptíveis, os serviços ambientais e a conservação da biodiversidade.²⁰

No Brasil, os estados do Nordeste, além de Minas Gerais e Espírito Santo, são atingidos pelo processo de desertificação, correspondendo a “16% do território brasileiro e 27% do total de municípios envolvendo uma população de 31.663.671 habitantes”.²¹

O desmatamento, acrescido de práticas agropecuárias sem o adequado manejo dos solos, ampliam a erosão e afetam a textura dos solos retardando (ou impossibilitando) a regeneração futura da vegetação.²²

Quando em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, elaborou-se a Agenda 21, foi incluída a urgente negociação para a elaboração de “Convenções” sobre mudanças climáticas, diversidade biológica e combate à desertificação.²³

Assim, conforme ressalta Marcus Peixoto,

19 PEIXOTO, Marcus. O Brasil e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação. Disponível em: <www.senado.leg.br>.

20 Idem.

21 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente.

22 Idem.

23 BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) (Rio 92 – Rio de Janeiro – Agenda 21). Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>.

[...] a desertificação, a mudança climática e a perda da biodiversidade foram identificadas como os maiores desafios para o desenvolvimento sustentável durante a Cúpula da Rio-92. Fundada na França em 17 de junho de 1994, a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD) nos países afetados por seca grave ou desertificação, particularmente na África, é um acordo internacional que vincula juridicamente o meio ambiente e o desenvolvimento à gestão sustentável dos solos.²⁴

No Brasil, coube ao Decreto Legislativo n. 28, de 13 de junho de 1997,²⁵ sua ratificação, após a referida Convenção ter entrado em vigor em 26 de dezembro de 1996. Mais tarde, pelo Decreto n. 2741, de 20 de agosto de 1998, foi promulgada, visando a proteção das zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas.²⁶

Estão diretamente ligadas à UNCCD a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)²⁷ e a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (UNFCC).²⁸

Neste contexto, compete à Conferência das Partes (COP) a tomada de decisão em relação às ações conjuntas dos países signatários (Partes).

Resta acrescentar o Mecanismo Global (GM), criado pela UNCCD, que iniciou suas operações em 1998, conforme o art. 21 da Convenção, cujo objetivo principal é oferecer consultorias, priorizar “a gestão sustentável dos solos na alocação dos orçamentos domésticos de cada país”.²⁹

A par da prevenção da desertificação e do combate à degradação dos solos, a UNCCD, juntamente com o GM, e outras organizações das Nações Unidas,

24 PEIXOTO, Marcus. O Brasil e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação.

25 BRASIL. Decreto Legislativo n. 28, de 13 de junho de 1997. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1997/decretolegislativo-28-12-junho-1997-356434-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

26 BRASIL. Decreto Legislativo n. 2741, de 20 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2741.htm>>.

27 ONU. Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB). Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>>.

28 ONU. Convenção das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (UNFCC). Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>>.

29 BRASIL. Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

como a FAO – Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas; o Banco Mundial e o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, trabalham em parceria para a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões afetadas.³⁰

O efeito mais perverso, em um ciclo vicioso, é a degradação da terra e a consequente perda da complexidade biológica, causando o empobrecimento das populações; ampliando a miséria e a fome.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sustentabilidade social compreende uma diversidade de aspectos, dentre os quais a preservação dos valores e da cultura de cada povo, consoante o Texto Constitucional prevê no art. 215 e incisos.³¹

No ambiente social as relações interpessoais geram uma série de usos e costumes, que se transmitem de geração a geração pela tradição oral. Trata-se, neste caso, do que se tem denominado de “conhecimento tradicional associado”, cujo teor é diversificado, abrangendo desde “modos de criar, fazer e viver” (art. 216, II) até às “formas de expressão” (art. 216, I) presentes na Constituição vigente (1988).³²

Portanto, o conhecimento obtido pelas populações em áreas em processo de desertificação é (pode ser) canalizado para a preservação das terras, conforme o Ministério do Meio Ambiente destaca como “[...] práticas locais embasadas em conhecimentos étnicos e tradicionais das populações nas zonas semiáridas do Brasil [...]”, sendo úteis, desde que “aliadas às intervenções do Estado”.³³

Na Agenda 2030, firmada pelos países signatários interessados em uma transformação do olhar humano sobre o Planeta, dentre os quais o Brasil, estabeleceu-se no ODS 13 que cabe aos governantes e às Nações pactuantes o papel conjunto de: “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”.³⁴

30 BRASIL. Mecanismo Global (GM). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

31 BRASIL, 1988.

32 Idem.

33 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente.

34 ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

Além do ODS 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, bem como deter e reverter a degradação do solo e a biodiversidade.³⁵

As contribuições culturais dos habitantes das regiões ameaçadas (ou já em processo de desertificação) – quer de natureza alimentar, quer do cultivo do solo – podem ser utilizadas como instrumentos para a prevenção da desertificação e recuperação da degradação das terras áridas, semiáridas e subúmidas.

Há, sem sombra de dúvida, um grande potencial de riquezas naturais nessas áreas, porém a falta de políticas públicas de resgate das condições econômicas e sociais destas regiões ainda carecem de parcerias internas e internacionais, que decorrem da colaboração dos países signatários da Agenda 2030 (ONU); a exemplo de Israel, cujo deserto foi irrigado e tornou-se produtivo.³⁶

Aspectos pertinentes à preservação do Planeta correspondem à tônica da Agenda 2030, quando países, conscientes de seu papel na construção do amanhã, firmaram um propósito conjunto de lutarem pela Vida, em todas as suas formas.

Neste sentido, foram estabelecidos 17 ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – cujas metas comuns são fortalecer os laços de respeito à biodiversidade, promover o desenvolvimento sustentável e o acesso aos bens e serviços de forma igualitária e justa.

Os ODS representam a síntese de longos debates de países e governantes em prol de uma vida saudável e o bem-estar para todos, como assegura o ODS 3. Reunidos em uma Conferência da Organização das Nações Unidas, em 2015, cujos propósitos, mediante metas, estratégias e indicadores foram planejados para execução até 2030, pretendendo os países signatários alcançar, ainda que, em parte, o desenvolvimento sustentável no Planeta.

No caso da desertificação e degradação da terra, além da redução ou mesmo perda da complexidade biológica, há grandes prejuízos ao crescimento econômico das regiões afetadas e empobrecimento crescente e gradativo das populações habitantes das áreas em declínio produtivo.

Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

35 ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

36 BRASIL. Terras irrigadas em Israel. Disponível em: <<http://www.recicloteca.org.br/noticias/israel-e-sua-agricultura-que-floresce-no-deserto/>>.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) (Rio 92 – Rio de Janeiro – Agenda 21); Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>.

_____. Constituição da República Federativa do. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

_____. Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

_____. Decreto Legislativo n. 2741, de 20 de agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/2741.htm>>.

_____. Decreto Legislativo n. 28, de 13 de junho de 1997. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1997/decretolegislativo-28-12-junho-1997-356434-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

_____. Mecanismo Global (GM). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>.

_____. Terras irrigadas em Israel. Disponível em: <<http://www.recicloteca.org.br/noticias/israel-e-sua-agricultura-que-floresce-no-deserto/>>.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Condicionamento e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana: discussões teórico-metodológicas*. Org. Claudete de Castro Silva Vitte, Tânia Margarete Mezzono Keimert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

COLUCCI, Maria da Glória. *Refugiados ambientais e adensamento urbano em cidades globalizadas*. Disponível em: <www.rubicandarascalucci.blogspot.com>.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEZES, Luís Carlos Araújo e Paulo de Martino Jannuzzi. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. In: *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões teórico-metodológicas*. Org. Claudete de Castro Silva Vitte, Tânia Margarete Mezzono Keimert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ONU. Agenda 21. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

_____. Convenção das Nações Unidas sobre Mudança de Clima (UNFCC). Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>>.

_____. Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB). Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>>.

_____. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

PEIXOTO, Marcus. O Brasil e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação. Disponível em: <www.senado.leg.br>.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. *O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed; 2006.

VITTE, Claudete de Castro Silva. A qualidade de vida urbana e sua dimensão subjetiva: uma contribuição ao debate sobre políticas e sobre a cidade In: *Qualidade de vida, Planejamento e Gestão Urbana: Discussões teórico-metodológicas*. Org. Claudete de Castro Silva Vitte, Tânia Margarette Mezzono Keimert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.



VIDA NA ÁGUA: UMA ABORDAGEM SOBRE A CONSERVAÇÃO E O USO SUSTENTÁVEL DOS OCEANOS

Munique Maria dos Santos Neto¹

Alaim Giovani Fortes Stefanello²

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende demonstrar a importância dos oceanos para o bem-estar humano, assim como a relevância das unidades de conservação para a proteção da biodiversidade marinha no mundo e no Brasil e como as Metas 14.2 e 14.5 do ODS 14 são ou não alcançadas no contexto da Agenda 2030.

Para isso, apresenta-se inicialmente os oceanos como uma grande massa que cobre 70% do planeta e os impactos ambientais provocados pela ação antrópica no ambiente costeiro e marinho. Posteriormente, o tema da conservação e proteção da biodiversidade marinha é explorado com dados

1 Bióloga, Mestre em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Membro Consultor da Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR.

2 Advogado, Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Conselheiro Estadual da OAB/PR e ex-Presidente da Comissão de Direito Ambiental da mesma instituição.

mundiais e nacionais. Passa-se então a uma breve narrativa de como foi construída a estratégia nacional para a conservação da biodiversidade marinha à luz das políticas ambientais, bem como o uso sustentável da zona costeira e o instrumento de ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos implantado pelo governo brasileiro nessa unidade territorial.

Por fim, é analisada a implementação da Agenda 2030 no âmbito das metas 14.2 e 14.5 e as respectivas questões consideradas pelo Sistema das Nações Unidas do Brasil como importantes para o país.

2. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) E PACTO GLOBAL DA ONU. OBJETIVO 14 - VIDA NA ÁGUA

A Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas definiu, em setembro de 2015, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as 169 metas associadas como parte de uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Essa agenda, denominada de Agenda 2030, foi pautada nos novos desafios de desenvolvimento e está ligada ao resultado da Rio+20 – a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável – realizada em 2012 no Rio de Janeiro, Brasil.³ Não obstante, atua como um guia e um plano de ação para a construção de um mundo mais sustentável e resiliente. Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030.⁴ Já o Pacto Global é uma iniciativa de sustentabilidade corporativa lançada pela ONU no ano 2000, cujo objetivo é engajar o setor privado a assumir a responsabilidade de contribuir para o alcance da agenda global de sustentabilidade.⁵

Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, destaca-se o Objetivo 14 - Vida na Água, que trata da conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. O Objetivo 14 possui 7 metas para gerenciar e proteger a vida na água.

No contexto do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 da Agenda 2030, o tema “conservação e uso sustentável da vida na água” terá como foco, no presente estudo, as metas 14.2 e 14.5 que versam sobre gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros, bem como conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas.

3 ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 17 objetivos para transformar o nosso mundo. 2015. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

4 Idem, Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br>> Acesso em: 26 ago. 2019.

5 Idem, Pacto Global. 2000. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

3. OCEANOS

Os oceanos são os principais reservatórios de água, 70% da superfície da Terra estão sob águas salgadas oceânicas, em uma camada com uma profundidade média de 4 mil metros. Além disso, cerca de 97,5% do volume total de água na Terra formam os oceanos e mares e seus recursos naturais têm grande importância em todo o mundo, principalmente para as comunidades costeiras, as quais representam mais de 37% da população mundial. Os oceanos desempenham papel chave no ciclo hidrológico e na regulação do sistema climático, também fornecem quase metade do oxigênio que respiramos, absorvem mais de um quarto do dióxido de carbono que produzimos, exercem um papel vital no ciclo da água e são uma fonte importante de biodiversidade e de serviços ecossistêmicos do nosso planeta.^{6 7 8 9}

No entanto, os recursos costeiros e marinhos são e estão extremamente vulneráveis aos impactos da degradação ambiental pela ação antrópica. De acordo com a National Ocean Service/NOAA, aproximadamente 80% da poluição marinha vem de fontes produzidas em ambiente terrestre.¹⁰ Outro dado referente a degradação ambiental oceânica diz respeito à sobrepesca. Segundo um relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre o estado da pesca mundial em 2016, 90% dos estoques pesqueiros do mundo foram considerados esgotados ou sobre-explorados (sobrepesca – captura de recursos pesqueiros em taxas superiores à reprodução e/ou recrutamento das populações-alvo), e, portanto, os estoques globais de peixes já tinham alcançado o limite da sustentabilidade naquele ano.¹¹

Ainda, segundo o Fundo Mundial para a Natureza (WWF), a frota

-
- 6 CAMPOS, E.J.D. O papel do oceano nas mudanças climáticas globais. *Revista USP*, n. 103, p. 55-66, 2014.
 - 7 ONUBR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 5, 9, 14. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/documentos-tematicos/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.
 - 8 ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nosso oceano, nosso futuro: chamada para a ação. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org>>. Acesso em: 13 set. 2019.
 - 9 REBOUÇAS, A.C. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A.C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J.G. *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora, 2006, p. 1-35.
 - 10 NATIONAL OCEAN SERVICE-NOAA. What is the biggest source of pollution in the ocean? Most ocean pollution begins on land. 2019. Disponível em: <<https://www.oceanservice.noaa.gov/facts/pollution.html>>. Acesso em: 13 set. 2019.
 - 11 FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. The State of World Fisheries and Aquaculture 2016: contributing to food security and nutrition for all. Roma: FAO, 2016. 200 p.

pesqueira global é duas a três vezes maior do que os oceanos podem suportar de forma sustentável, e se a pesca continuar seguindo o ritmo atual, as espécies pescadas podem desaparecer até 2048, colocando em perigo a segurança alimentar e o meio de vida de milhares de pessoas.¹² Outros exemplos de degradação ambiental marinha são a perda de habitat, a introdução de espécies exóticas e invasoras, mudanças climáticas e a acidificação dos oceanos, que afetam diretamente as formações de corais.¹³

Ademais, outra grave fonte de poluição tem recebido destaque nas últimas décadas. Estima-se que 8,9 bilhões de toneladas de plásticos primários (virgens) e secundários (produzidos de material secundário) foram produzidos desde 1950. Essa quantidade de resíduos gerados preocupa especialistas quanto ao impacto da poluição produzida por plásticos nos mares. Cientistas calculam que, a cada ano, mais de 8 milhões de toneladas de lixo produzidos desse material cheguem aos oceanos, provocando prejuízos à vida marinha, à pesca e ao turismo. O volume desses polímeros que chegam aos oceanos forma grandes aglomerações de plásticos flutuantes que estão presentes em todos os oceanos, essas aglomerações são chamadas de “giros”. O maior deles, a Grande Mancha de Lixo do Pacífico, por exemplo, se forma na altura do Havá e da Califórnia e se estende até o Japão.¹⁴

4. CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE MARINHA NO MUNDO

A grandeza da biodiversidade oceânica foi divulgada no relatório Censo da Vida Marinha no ano de 2010. De acordo com o estudo, o número de espécies marinhas conhecidas está em torno de 250.000.¹⁵ Entretanto, os cientistas acreditam que esse número é muito maior.

Em 2011, pesquisadores estimaram o número de espécies no planeta, o total chegaria a 8,7 milhões. Dos 8,7 milhões, 6,5 milhões são espécies terrestres e 2,5 milhões marinhas. Os resultados desse estudo sugerem que cerca de 86%

12 AKATU. Pesca predatória: ficaremos sem peixes em nosso cardápio em 2048. 2016. Acesso em: 13 set. 2019.

13 ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

14 VASCONCELOS, Y. Planeta plástico. *Pesquisa FAPESP*, Ano 20, n. 281, p. 18-24, 2019.

15 OBIS – Ocean Biogeographic Information System. 2010. Disponível em: <<https://www.obis.org>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

das espécies na Terra e 91% no oceano ainda aguardam descrição.¹⁶ Para a ciência, os números representam um desafio gigantesco, uma vez que a grande maioria ainda não foi classificada ou mesmo descoberta.

Ressalta-se que, segundo estimativas, entre 30% e 35% da área global de ambientes marítimos críticos, tais como as pradarias marinhas, os manguezais e os recifes de coral, já foi destruída.¹⁷

A conservação e proteção da diversidade biológica ganhou caráter oficial na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada em 1992 no Rio de Janeiro – ratificada por 193 países, inclusive o Brasil – que reconheceram a gravidade da crise ambiental e de que ela poderia também afetar os principais desafios de desenvolvimento do planeta. Nesta conferência foram firmados uma série de acordos, sendo os mais importantes a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica.¹⁸ De acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade; importante para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera; sendo vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica. Destaca ainda a CDB em seu artigo 8 que cada país signatário deve estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica *in situ*, ou seja, em ecossistemas e habitats naturais.¹⁹

Em 2010, durante a 10^a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 10), os signatários da CDB chegaram a um acordo sobre um plano estratégico de 10 anos para reduzir a perda da biodiversidade e assegurar a utilização sustentável e equitativa dos recursos naturais em âmbito mundial. Este plano, denominado de Plano Estratégico de Biodiversidade, definiu 20 metas de biodiversidade a serem atingidas até 2020 – as 20 Metas de Aichi de Biodiversidade.²⁰

16 MORA, C.; TITTENSOR, D.P.; ADL, S.; SIMPSON, A.G.B.; WORM, B. How many species are there on Earth and in the Ocean? *PLoS Biol.*, v. 9, n.8: e1001127. p. 1-8, 2011.

17 SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. *Biodiversidade Marinha - Um oceano, muitos mundos de vida*. Montreal, 2012. 77 p.

18 WEIGAND JR, R; CALANDINO, D.S.; SILVA, D.O. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011. 67 p.

19 MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB*. Brasília: MMA, 2000. 30 p.

20 WEIGAND JR, R; CALANDINO, D.S.; SILVA, D.O., op. cit.

As Metas de Aichi para a Biodiversidade estão organizadas em cinco grandes objetivos estratégicos e o tema das áreas protegidas aparece no Objetivo C, que propõe melhorar a situação da biodiversidade, protegendo ecossistemas, espécies e a diversidade genética²¹.

De acordo com o Centro Mundial de Monitoramento da Conservação (UNEP-WCMC), em julho de 2018 havia 238.563 áreas protegidas registradas no Banco Mundial de Dados de Áreas Protegidas (WDPA). Destas, a maioria são áreas terrestres que coletivamente equivalem a 14,9% da superfície terrestre. Por sua vez, as áreas protegidas marinhas representam 7,3% dos oceanos do mundo. Entretanto, as áreas marinhas sob jurisdição nacional (Zona Exclusiva Econômica, 0-200 milhas náuticas da costa) tem significativamente mais proteção (16,8%) do que áreas além da jurisdição nacional (>200 milhas náuticas da costa), com somente 1,2% de proteção (Figura 1).²²

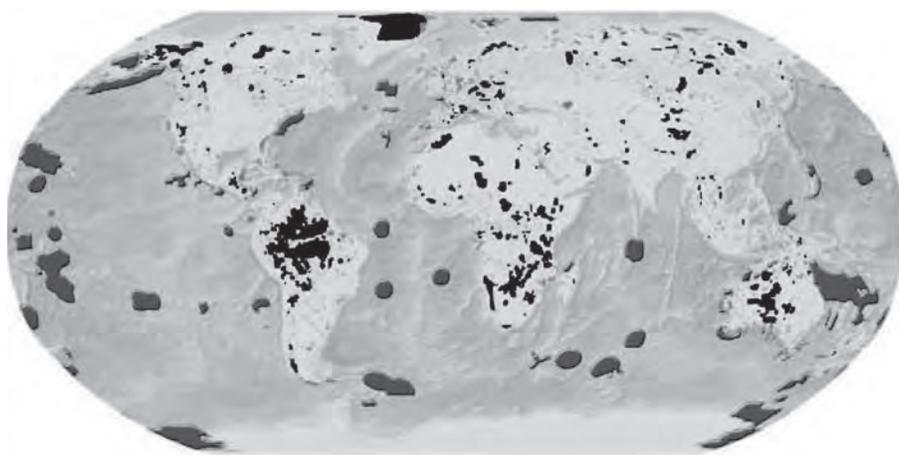


Figura 1 – Distribuição espacial das áreas protegidas do mundo. Em preto áreas protegidas terrestres e na cor cinza-escuro áreas protegidas marinhas e costeiras.

Fonte: UNEP-WCMC e IUCN.

21 Dentro desse objetivo, encontra-se a Meta 11, em que se estabelece: “Meta 11: Até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente as áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas”.

22 UNEP-WCMC, IUCN, NGS. Protected Planet Report 2018. Cambridge UK; Gland, Switzerland; e Washington, D.C., USA: UNEP-WCMC, IUCN e NGS, 2018. 70 p.

5. CONSERVAÇÃO E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE MARINHA NO BRASIL

No Brasil diferentes modalidades de áreas protegidas foram constituídas sob a forma de distintas tipologias e categorias, e por isso, muitas vezes são frequentemente alvo de confusões no país. Historicamente a terminologia “unidades de conservação” é utilizada para designar todas as diferentes áreas protegidas criadas, à exceção de terras indígenas, seja pelo Poder Público ou pela sociedade civil.²³ Contudo, cabe esclarecer que atualmente existem várias tipologias de áreas protegidas, a saber: Unidade de Conservação, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal, Terras Indígenas, Territórios de Remanescentes de Quilombo, Reservas da Biosfera, Sítios do Patrimônio Mundial Natural e Sítios Ramsar.^{24 25 26 27 28}

O termo unidade de conservação é restrito ao Brasil e, de uma maneira geral, o termo usado internacionalmente é áreas protegidas.²⁹ As unidades de conservação (UCs) foram instituídas no Brasil através da Lei nº 9.985/2000,³⁰ que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

-
- 23 MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.
 - 24 MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, vol. IX, n. 1 jan./jun, p. 41-64, 2006.
 - 25 MEDEIROS, R.; GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In: GARAY, I.; BECKER, B.K. (Org.). *Dimensões humanas da biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI*. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. p. 159-184.
 - 26 BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNPAP. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.
 - 27 UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Reservas da Biosfera no Brasil. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/natural-sciences/environment/biodiversity>>. Acesso em: 28 ago. 2019.
 - 28 MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Sítios Ramsar brasileiros. 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar/s%C3%ADtios-ramsar-brasileiros>>. Acesso em: 28 ago. 2019.
 - 29 DRUMMOND, J.A.; FRANCO, J.L.A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R.S. (org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2010. p. 341-385.
 - 30 BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

com o fim de estabelecer áreas para a conservação da natureza³¹. E ainda, além dos biomas continentais, o SNUC contempla os ecossistemas das águas jurisdicionais.³²

6. POLÍTICAS AMBIENTAIS NACIONAIS DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE MARINHA

Para a manutenção do equilíbrio ecológico, planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, notadamente o marinho, destacam-se a seguir alguns eventos históricos importantes que nortearam estas diretrizes, bem como o arcabouço legal para a conservação de ecossistemas marinhos e costeiros no país, impulsionados originalmente pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

Em 1994, o governo brasileiro estabeleceu o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) em cumprimento aos compromissos assumidos frente à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). E entre 1998 e 2000, o Ministério do Meio Ambiente realizou o primeiro diagnóstico sobre diversidade biológica marinha e costeira do Brasil realizado no âmbito do Subprojeto Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade das Zonas Costeira e Marinha. Tal iniciativa foi financiada pelo Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO, que sistematizou, em outubro de 1999, as informações e os resultados alcançados, fornecendo as bases científicas necessárias para instruir estratégias de uso econômico, implantar novas áreas protegidas e auxiliar estados e municípios na gestão integrada das zonas Costeira e Marinha.³³

Em 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído pela Lei nº 9.985/2000, que estabeleceu critérios e

31 São descritas como: “Espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

32 Conforme o Art. 5º, o SNUC será regido por diretrizes que: “I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente”.

33 MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade da zona costeira e marinha. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/areas-prioritarias-para-conservacao.html>>. Acesso em: 13 set. 2019.

normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Até a promulgação da Lei do SNUC, não existia, no ordenamento jurídico, nenhum preceito que estabelecesse o conceito de unidades de conservação e regulamentasse os espaços territoriais especialmente protegidos.³⁴

Em 2006, o governo brasileiro instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Neste documento o país assumiu o compromisso de proteger com unidades de conservação pelo menos 30% da Amazônia e 10% dos outros biomas em unidades de conservação, incluindo a Zona Costeira e Marinha.³⁵

Em 2018, embora não seja uma política propriamente dita na forma de instituição de uma Lei, é importante salientar que foram criadas quatro novas unidades de conservação federais marinhas em dois pontos mais remotos do território nacional, a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, em Pernambuco; e a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martin Vaz e do Monte Columbia, em Vitória (ES).

A criação dessas novas unidades de conservação do bioma costeiro, além de protegerem a biodiversidade dos arquipélagos, cumprem uma função estratégica na delimitação e proteção do mar territorial brasileiro e da Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Com a criação das quatro unidades de conservação marinha, o Brasil passou de 1,5% de áreas marinhas protegidas para 26,45%, permitindo ao país cumprir a Meta 11 de Aichi de Biodiversidade.^{36 37}

34 MILARÉ, E. Espaços territoriais especialmente protegidos. In: MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1261-1348.

35 BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em: 13 set. 2019.

36 ICMBio/MMA – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasil cria quatro novas unidades marinhas. 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9509-brasil-cria-quatro-novas-unidades-marinhas/>>. Acesso em: 13 set. 2019.

37 MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Cadastro nacional de unidades de conservação: dados consolidados. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

7. USO SUSTENTÁVEL DA ZONA COSTEIRA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, no § 4º do seu artigo 225, define a Zona Costeira como patrimônio nacional e estabelece que sua utilização deverá ocorrer dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.³⁸ E ainda, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos, o governo brasileiro concebeu e implantou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), o qual foi constituído pela Lei 7.661, de 16/05/88.³⁹

Já o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conferiu à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a responsabilidade pela elaboração do PNGC e de suas atualizações, tarefas executadas por meio de um Grupo de Coordenação constituído para este propósito, por decreto, sob direção da Secretaria da CIRM.

Ademais, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Em consequência do Decreto nº 86.830, de 12 de janeiro de 1982, a CIRM passou também a gerenciar o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR).⁴⁰

A Zona Costeira do Brasil é uma unidade territorial que se estende, na sua porção terrestre, por mais de 8.500km, abrangendo 17 estados e mais de quatrocentos municípios. Inclui ainda a faixa marítima formada por mar territorial, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha da costa. A Zona Marinha tem início na região costeira e compreende a plataforma continental marinha e a Zona Econômica Exclusiva – ZEE que se alonga até 200 milhas da costa.⁴¹

38 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

39 MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano nacional de gerenciamento costeiro. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc>>. Acesso em: 14 set. 2019.

40 SECIRM – SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR – MARINHA DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

41 MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Zona costeira e marinha. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

Além da área da Zona Costeira, segundo os preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do MAR - CNUDM,⁴² o Brasil pleiteou, junto à Organização das Nações Unidas (ONU), um acréscimo de 900 mil km² a essa área, em pontos onde a Plataforma Continental vai além das 200 milhas náuticas (segundo a CNUDM, podendo ir até um máximo de 350 milhas).

Em 2008, a ONU concordou com a ampliação da plataforma continental do país em 750 mil km² e solicitou novos estudos para os outros 190 mil km² de mar. Concluídos os novos estudos no final do ano de 2018, a nova proposta foi dividida em três áreas que totalizam 2,1 milhões de km². A primeira, “Submissão Sul”, corresponde a 170 mil km². A segunda, “Ocidental/Meridional”, é a maior das três, com 1,6 milhão de km² e, inclui a Elevação do Rio Grande, uma rica reserva mineral oceânica. A terceira, chamada “Submissão Equatorial”, tem 390 mil km² de área. Em uma análise preliminar, a ONU deu parecer favorável ao pleito brasileiro. Desta forma, espera-se que o destino de todas as áreas marítimas reivindicadas pelo país seja decidido em até quatro anos.^{43 44}

O Estudo do Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, encaminhado à ONU para acrescentar 2,1 milhões de km² ao território brasileiro, somados aos 3,6 milhões de km² de ZEE, totalizará uma área marítima de 5,7 milhões de km², ampliando a Amazônia Azul. Em virtude de possuir uma área equivalente a 67% do território terrestre nacional, com dimensão e biodiversidade semelhantes aos da Amazônia “Verde”, convencionou-se chamar de Amazônia Azul a ampliação do território nacional no Oceano Atlântico.⁴⁵

42 BRASIL. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

43 MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Zona costeira e marinha. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

44 ESTADÃO. A Amazônia Azul: o Brasil pleiteia a ampliação do território nacional no Oceano Atlântico em 2,1 milhões de quilômetros quadrados. 2019. Disponível em: <<https://www.opinio.estadao.com.br>>. Acesso em: 14 set. 2019.

45 SECIRM – SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR – MARINHA DO BRASIL. Amazônia Azul. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/amazoniaazul>>. Acesso em: 14 set. 2019.

8. IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 NO ÂMBITO DAS METAS 14.2 E 14.5

De acordo com Sistema das Nações Unidas no Brasil, para que a Agenda 2030 seja efetivamente implementada, os governos têm a responsabilidade primária de realizar acompanhamento e revisão, tanto em âmbito nacional quanto regional e global, do progresso alcançado na implementação dos Objetivos e metas até 2030.⁴⁶

Sendo assim, serão elencadas a seguir algumas das questões abordadas no contexto das metas 14.2 e 14.5 do ODS14, consideradas pelo Sistema das Nações Unidas do Brasil como importantes para o país, bem como as ações correspondentes desenvolvidas pelo governo brasileiro e as lacunas identificadas.

No âmbito da conservação e gestão integrada dos ecossistemas marinhos e costeiros (metas 14.2 e 14.5), o Sistema das Nações Unidas no Brasil recomendou, em 2017, o aumento significativo do número e a extensão das áreas marinhas protegidas, frente aos impactos das atividades humanas sobre os ecossistemas marinhos e costeiros. O capítulo ODS 14, inserido nos “documentos temáticos” do Sistema das Nações Unidas no Brasil, apontava para o percentual de menos de 2% da área marinha brasileira estar protegida em Unidades de Conservação.

Também invocava, no mesmo tópico, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), em que, em 2006, o governo brasileiro havia assumido o compromisso de ter 10% de unidades de conservação em zona costeira e marinha, lembrando, ainda, que as unidades de conservação eram importantes não somente para a proteção da biodiversidade, mas também para a recuperação dos estoques pesqueiros. Além disso, o mesmo documento chamava atenção para o fato de o Brasil ainda não ter alcançado uma das Metas de Aichi, no contexto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), sobre proteger 10% das áreas marinhas por meio de Unidades de Conservação, até 2020.

Em relação às ações governamentais, em março de 2018 o governo brasileiro atendeu às reivindicações citadas ao criar quatro unidades de conservação marinhas, passando de 1,5% de áreas marinhas protegidas para 26,45%,

46 ONUBR – Nações Unidas no Brasil. Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 5, 9, 14. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/documentos-tematicos/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

sendo um feito considerado especialmente relevante no que se refere à meta 14.5, que reafirma esse compromisso no âmbito da Agenda 2030.

Sobre gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros (meta 14.2), em relação às recomendações do Sistema das Nações Unidas no Brasil, para evitar impactos adversos significativos, até 2020, foi mencionada a falta de informações e estudos no país sobre o problema do acúmulo de lixo no oceano, principalmente com relação aos detritos plásticos que prejudicam a sobrevivência de peixes, crustáceos e mamíferos que, além de ter grande importância para o equilíbrio do ecossistema marinho, também constituem fonte de alimento para muitas pessoas. Além disso, o poder público não dispõe de instrumentos e recursos adequados para garantir eficiência de monitoramento e fiscalização, por exemplo, no que diz respeito à gestão das águas residuais, que na maior parte do território são despejadas ao mar sem tratamento.

Sobre as ações governamentais, embora no Brasil o saneamento básico seja um direito assegurado pela Constituição Federal, previsto na Lei nº 11.445/2007, somente 46% dos esgotos do país são tratados e mais de 100 milhões de brasileiros não tem acesso à coleta de esgoto.⁴⁷ Um desafio a ser equacionado para concretizar a meta 14.2 de assegurar oceanos saudáveis e produtivos até 2020.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros no contexto do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 – Vida na Água exige uma ação coordenada entre as várias esferas governamentais e setores da sociedade. Nesse sentido, destaca-se a importância do estabelecimento de políticas públicas ambientais robustas e o compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização sustentável dos recursos costeiros e marinhos, bem como a proteção do bioma marinho costeiro.

O país possui um arcabouço jurídico protetivo que permite a instâncias governamentais atuar em prol da sustentabilidade dos recursos naturais, proteger os ecossistemas marinhos e costeiros, evitar impactos adversos significa-

47 TRATA BRASIL. Esgoto. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>>. Acesso em: 15 set. 2019.

tivos, assegurando, sobretudo, oceanos saudáveis e produtivos. O cumprimento da meta 14.2 no âmbito da ODS 14 pode ser alcançado parcialmente até 2020, ou representar uma lacuna a ser equalizada se esforços não forem empenhados por parte das instituições governamentais, com o auxílio das agências reguladoras e fiscalizadoras. As fontes de poluição advindas do ambiente terrestre (continente) em direção à zona costeira são proeminentes. Destaca-se a falta de saneamento básico para metade da população brasileira e o despejo de esgotos diretamente em rios e afluentes. E como não se lembrar dos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho!

O rompimento da Barragem de Fundão em Mariana (MG), o maior desastre ambiental do Brasil, em 5 de novembro de 2015, lançou 32,6 milhões de m³ de lama no rio Doce no estado de Minas Gerais, vitimou dezenove pessoas e percorreu 670 km até atingir a foz do Rio Doce, no Espírito Santo. A partir dali a dispersão da pluma de rejeitos de minério de ferro alcançou, sete meses depois, o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, uma área marinha protegida, rica em biodiversidade e com espécies ameaçadas de extinção. Já o rompimento da Barragem da Mina I do Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), ocorreu um pouco mais de três anos depois do desastre de Mariana, em 25 de janeiro de 2019. Nesse dia uma avalanche com 11,7 milhões de m³ de lama de rejeitos de minério de ferro deixou um rastro de perdas humanas, mais de 250 pessoas morreram com o impacto da lama. A lama de rejeitos avançou por mais de 300 km pelo leito do rio Paraopeba, principal afluente do rio São Francisco, poluindo e dizimando todo o ecossistema aquático associado.

Com 5,7 milhões de km² de área marinha, recentemente o país passou de 1,5% de área marinha protegida para 26,45% (963.288,61km²), um grande avanço para a conservação do bioma marinho costeiro, notadamente pela criação das quatro novas unidades de conservação federais marinhas. Com isso, o Brasil atende à meta 14.5 no âmbito da ODS 14 no sentido de conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas até 2020, e garante a implementação da Agenda 2030 sob este aspecto, além de cumprir a Meta 11 de Aichi de Biodiversidade.

Salienta-se que, com o aumento da degradação dos meios naturais, a instalação de áreas protegidas é o instrumento prioritário para a manutenção da biodiversidade. O espaço marinho protegido promove o crescimento da biodiversidade e a reconstituição dos equilíbrios ecológicos, assim como permite a recuperação de espécies sobre-exploradas (sobrepesca) e o repovoamento destas em áreas adjacentes. Fator este que contribui para a melhora de regiões de pesca, por exemplo, que se encontram na periferia da área protegida, e, também, estimula o atrativo turístico que a preservação suscita.

No tocante ao Pacto Global da ONU, a OAB Paraná aderiu à iniciativa da ONU em agosto de 2016. Desde a adesão, várias ações foram promovidas e executadas para atender os Princípios do Pacto Global relacionados ao meio ambiente. Em especial, destaca-se o princípio 7: “Assumir práticas que adotem uma abordagem preventiva, responsável e proativa para os desafios ambientais”. Nesse sentido, ressaltamos o trabalho exemplar da OAB/PR quando, a partir de 2019, eliminou totalmente o uso de copos plásticos na Seccional do Paraná como forma de conscientizar o consumo e descarte de plásticos na natureza. Reduzir a geração de lixo plástico é fundamental para a qualidade dos oceanos e também para a espécie humana.

Por fim, os oceanos são o repositório de grande quantidade de plásticos e microplásticos produzidos em terra, ao receberem a água de rios, riachos e esgotos. Estima-se que se nada for feito para mudar a relação de produção, consumo e descarte de plásticos, em 2050 os oceanos terão mais plásticos do que peixes. Sendo assim, denota-se a importância do compromisso assumido pela OAB/PR reafirmando e promovendo a sustentabilidade corporativa na área do Meio Ambiente.

10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKATU. Pesca predatória: ficaremos sem peixes em nosso cardápio em 2048. 2016. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

CAMPOS, E.J.D. O papel do oceano nas mudanças climáticas globais. *Revista USP*, n. 103, p. 55-66, 2014.

DRUMMOND, J.A.; FRANCO, J.L.A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R.S. (org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2010. p. 341-385.

ESTADÃO. A Amazônia Azul: o Brasil pleiteia a ampliação do território nacional no Oceano Atlântico em 2,1 milhões de quilômetros quadrados. 2019. Disponível em: <<https://www.opinioao.estadao.com.br>>. Acesso em: 14 set. 2019.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. The State of World Fisheries and Aquaculture 2016: contributing to food security and nutrition for all. Roma: FAO, 2016. 200 p.

ICMbio/MMA – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE/ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasil cria quatro novas unidades marinhas. 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9509-brasil-cria-quatro-novas-unidades-marinhas/>>. Acesso em: 13 set. 2019.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, vol. IX, n. 1 jan./jun, p. 41-64, 2006.

MEDEIROS, R.; GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In: GARAY, I.; BECKER, B.K. (Org.). *Dimensões humanas da biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI*. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. p. 159-184.

MILARÉ, E. Espaços territoriais especialmente protegidos. In: MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1261-1348.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB. Brasília: MMA, 2000. 30 p.

_____. Sítios Ramsar brasileiros. 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zonas-umidas-convencao-de-ramsar/s%C3%ADtios-ramsar-brasileiros>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

_____. Áreas prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade da zona costeira e marinha. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/areas-prioritarias-para-conservacao.html>>. Acesso em: 13 set. 2019.

____. Cadastro nacional de unidades de conservação: dados consolidados. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

____. Plano nacional de gerenciamento costeiro. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc>>. Acesso em: 14 set. 2019.

____. Zona costeira e marinha. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha.html>>. Acesso em: 14 set. 2019.

MORA, C.; TITTENSOR, D.P.; ADL, S.; SIMPSON, A.G.B.; WORM, B. How many species are there on Earth and in the Ocean? *PLoS Biol.*, v. 9, n.8: e1001127. p. 1-8, 2011.

NATIONAL OCEAN SERVICE-NOAA. What is the biggest source of pollution in the ocean? Most ocean pollution begins on land. 2019. Disponível em: <<https://www.oceanservice.noaa.gov/facts/pollution.html>>. Acesso em: 13 set. 2019.

OBIS – OCEAN BIOGEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM. 2010. Disponível em: <<https://www.obis.org>>. Acesso em: 26 de ago. 2019.

UNEP-WCMC, IUCN, NGS. Protected Planet Report 2018. Cambridge UK; Gland, Switzerland; e Washington, D.C., USA: UNEP-WCMC, IUCN e NGS, 2018. 70 p.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 17 objetivos para transformar o nosso mundo. 2015. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

____. Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

____. Pacto Global. 2000. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

____. Nosso oceano, nosso futuro: chamada para a ação. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org>>. Acesso em: 13 set. 2019.

ONUBR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Documentos temáticos: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 5, 9, 14. 2017. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/documentos-tematicos/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

REBOUÇAS, A.C. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A.C; BRAGA, B.; TUNDISI, J.G. Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras Editora, 2006, p. 1-35.

SECIRM – SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR – MARINHA DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

____. Amazônia Azul. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/amazoniaazul>>. Acesso em: 14 set. 2019.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Biodiversidade Marinha - Um oceano, muitos mundos de vida. Montreal, 2012. 77 p.

TRATA BRASIL. Esgoto. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>>. Acesso em: 15 set. 2019.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Reservas da Biosfera no Brasil. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/natural-sciences/environment/biodiversity>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

VASCONCELOS, Y. Planeta plástico. *Pesquisa FAPESP*, Ano 20, n. 281, p. 18-24, 2019.

WEIGAND Jr, R; CALANDINO, D.S.; SILVA, D.O. *Metas de Aichi*: situação atual no Brasil. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011, p. 67.



O GERENCIAMENTO DA ÁGUA DE LASTRO NO LITORAL PARANAENSE COMO MODELO DE META DO ODS 14 DA AGENDA 2030

Nicolle Sayuri França Uyetaqui¹

1. INTRODUÇÃO

Para preservar o equilíbrio da embarcação, o navio frui-se do sistema de lastreamento, em que preenche o seu tanque com água e atravessa em águas oceânicas até chegar ao seu destino, onde deverá realizar o deslastre, para receber a carga que será transportada. O lastro do navio se faz nas águas do porto de origem e deverá, de acordo com a Normativa Marítima (NORMAM) nº 20/2019 (2ª revisão), ocorrer a duzentas milhas náuticas da terra brasileira mais próxima, caso o porto de destino seja o território brasileiro. Para navios que utilizam o sistema de tratamento da água de lastro, existem diretrizes da NORMAM para tal.

A NORMAM-20 baseia-se na Convenção Internacional para Controle e Gestão de Água de Lastro, que foi ratificada pelo Brasil em 2004 e entrou em vigor a partir de 08 de setembro de 2017. Dentre o que foi convencionado e

¹ Advogada pela Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Paraná, especialista em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, onde possui graduação em Direito e cursa mestrado em Direito Socioambiental, na linha de pesquisa de Sustentabilidade, Cidades e Construções Sustentáveis.

ratificado pelos países signatários, encontra-se a preocupação ambiental com as áreas ecologicamente sensíveis e em unidades de conservação das águas de jurisdição brasileira.²

A razão para tal preocupação ambiental decorre de casos emblemáticos, como o mexilhão-dourado que se alastrou por vários estados brasileiros, vindo dos navios que descarregavam no porto de Buenos Aires, Argentina, gerando problemas nas grades, poços e tubulações das indústrias de celulose em Porto Alegre/RS, em Corumbá/MT e nas Usinas de Itaipu. Há registros da sua chegada em países como Argentina, Brasil, Bolívia, Uruguai e Paraguai.³ O prejuízo não foi só ambiental com a bioinvasão dessa espécie, mas econômico também.

As reuniões a nível internacional ocorrem desde a década de oitenta, buscando solução para a bioinvasão e manutenção do equilíbrio ecológico. Mas foi com a ratificação da Convenção Internacional anteriormente mencionada que a NORMAM-20 teve musculatura para gerenciar a água de lastro.

Destarte, a verificação da água de lastro do litoral paranaense tem sido um exemplo, pois realiza a fiscalização da salinidade das águas de lastro de mais de 80% dos navios que atracam no porto de Paranaguá, no ano de 2017,⁴ e 98% no ano de 2018.⁵ Garantir que as transações econômicas que ocorrem por intermédio de embarcações náuticas a nível nacional e internacional no litoral do Paraná é garantir o desenvolvimento sustentável, dentro do Princípio da Precaução, evitando qualquer possibilidade de dano ou risco decorrente da bioinvasão, o que evidencia a medida tomada como cumprimento da meta 14.2: “Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração,

2 MARINHA DO BRASIL. DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS. Norma da autoridade marítima para o gerenciamento da água de lastro de navios. NORMAM-20. 2ª Revisão. 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/NORMAM-20_DPC_REV2.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

3 ZANELLA, Tiago Vinicius. *Água de Lastro: Um Problema Ambiental Global*. Paraná: Juruá, 2010, p. 84-85.

4 PARANÁ. Governo do Estado. Agência de Notícias Paraná. Rádio Notícias. Porto de Paranaguá monitora a água de lastro de 80% dos navios. Publicado em: 26 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/debaser/visualizar.php?audiovideo=1&xfid=69516&tit=Porto-de-Paranagua-monitora-a-agua-de-lastro-de-80-dos-navios>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

5 BEM PARANÁ. Notícias. Paraná. Appa verifica água de lastro de 98% dos navios em Paranaguá. Publicado em 22 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/appa-verifica-agua-de-lastro-de-98-dos-navios-em-paranagua#.XX1spyhKjIU>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos”,⁶ que é estipulada no ODS 14: “Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”.⁷

2. A RELEVÂNCIA SUSTENTÁVEL DO GERENCIAMENTO DA ÁGUA DE LASTRO NO LITORAL PARANAENSE

O risco decorrente da bioinvasão é imprevisível, não dimensionável e extrapola o limite do tempo, podendo trazer consequências. É o que Heline Sivini Ferreira dispõe como risco de segunda modernidade, os quais transcendem os limites temporais e espaciais até então estabelecidos.⁸

Assim, uma espécie bioinvasora pode trazer desde contaminação ao equilíbrio daquele ecossistema, até uma doença decorrente de proliferação de bactérias. A exemplo, um navio que sai do porto de origem em que as águas de sua jurisdição estejam contaminadas pela bactéria *Vibrio Cholerae*, que transmite a cólera. O deslastre deveria ocorrer em águas oceânicas, no mínimo a duzentas milhas náuticas do porto de destino, trocando a água lastreada pela água do oceano, pois possui o nível de salinidade que torna estéril a proliferação desses organismos.⁹

Outro caso que vale ser citado é do mexilhão-zebra na região dos Grandes Lagos, entre os Estados Unidos e o Canadá. Oriundo do Mar Negro e Cáspio, detectado pela primeira vez no lago St. Clair, o mexilhão-zebra, em dez anos, se espalhou e infectou cinco lagos e os principais rios da região: Mississippi, Tennessee, Hudson e Ohio; tal proliferação gerou prejuízo econômico de US\$ 100 milhões, bem como alterou o pH da água, o que propiciou a proliferação das espécies de algas azuis causadoras de odor nauseante, além de serem tóxicas.¹⁰

6 NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. Objetivo 14. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

7 Idem.

8 FERREIRA, Heline Sivini. A dimensão ambiental da teoria da sociedade de risco. In: FERREIRA, Heline Sivini; ALMENDRA, Cinthia Obladen. *Direito Socioambiental e Sustentabilidade*: Estado, sociedades e meio ambiente. Paraná: Letra da Lei, 2016, p. 117.

9 PRANGE, Geert., Soluções Simples para Sedimentos. Departamento de Engenharia Naval e Oceânica da Universidade de São Paulo - Escola Politécnica 2012, p. 2.

10 GAUTHIER, D; STEEL, D. A. *A synopsis of the situation regarding the introduction of nonindigenous species by ship-transported ballast water in Canada and selected countries*. Canada: Can. Rep. Fish., 1996.

Ademais, a transferência de espécies exóticas altera o ecossistema aquático da região invadida e pode levar à extinção de espécies nativas, e como já dito, trazer prejuízo à comunidade local e à população como um todo, desde a saúde à economia local.¹¹ O que é um risco a ser evitado, visto que a atividade pesqueira coabita o litoral paranaense junto da atividade portuária.

O Instituto Ambiental do Paraná traz uma lista de espécies bioinvasoras, prevista na Portaria nº 59/2015, e divide as espécies em duas categorias: as que conseguem conviver se adaptadas ao ambiente (II); e as que são invasoras e ameaçam o ecossistema em que se encontram (I). Cerca de 80 encontram-se na categoria II e praticamente o dobro (150) de invasoras se encontra na categoria I, o que torna relevante a proteção ambiental.

São inúmeros os casos que denotam a relevância da proteção ambiental do ecossistema aquático, pois está estritamente ligada à saúde e bem-estar do ser humano. A atividade náutica que nele procede deve observar a NORMAM-20, a Lei Federal nº 9.966/2000 e a Resolução de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA de nº 72/2009, a fim de fiscalizar e garantir a proteção das águas de jurisdição brasileira.

Com isso, a gestão e controle da água de lastro acaba sendo um instrumento eivado do Princípio Ambiental da Precaução e da Prevenção que, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, faz essencial distinção:

A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.¹²

Percebe-se que os riscos decorrentes da forma irregular de lastre/deslastre trazem responsabilidades e condutas fiscalizatórias quanto a situações previsíveis e, portanto, preveníveis, bem como, imprevisíveis, que é quando se deve precaver. Assim, vê-se constante harmonia entre o Princípio da Precaução com o Princípio da Prevenção, vez que se tratam de riscos imensuráveis, como já dito acima.

11 PEREIRA, Newton Narciso; VALOIS, Nayara Amaral Lima de. *A Água de Lastro e os seus riscos ambientais*. ONG Água de Lastro do Brasil – ALB. São Paulo: Creative Commons, 2009.

12 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 105.

Além da conscientização ambiental, o sentido de governança que advém com a Agenda 2030 se faz presente no litoral do Paraná quando se trata da fiscalização da Água de Lastro. Não só a ANVISA e a Marinha do Brasil, que tem competência para gerenciar, fiscalizar e controlar, por regulamentação da NORMAM-20 e Resolução RDC nº 72/2009, são quem tomam as medidas fiscalizatórias; a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (Appa) monitorou mais de 80% dos navios que atracaram no Porto de Paranaguá em 2016 para avaliar a salinidade e procedência da água de lastro, o que em números significa 949 de 1.185 navios que atracaram.¹³

A Universidade Federal do Paraná, em parceria com os Terminais Portuários da Ponta do Félix S.A., realiza a coleta da amostra de água de navios atracados no Porto de Antonina, realizando os mesmos procedimentos metodológicos para avaliar a salinidade, fator importante para verificar a presença de organismos. Como resultado, produzem material de conscientização ambiental aos comandantes dos navios.¹⁴

Em 2017, o Porto de Paranaguá providenciou equipe técnica e especializada para verificar se o lastre e deslastre ocorre em águas oceânicas. A justificativa se baseia, pois a água de lastro, se não gerenciada, pode trazer grandes concentrações de organismos dos mais variados, incluindo bactérias, vírus, larvas de crustáceos, moluscos e ovos ou juvenis de peixes. Cerca de 100 milhões de toneladas de água de lastro são lançadas anualmente no litoral brasileiro indevidamente.¹⁵

O litoral paranaense exerce a fiscalização, abrangendo quase 100% dos navios que atracam,¹⁶ por intermédio de medidas de controle e consciência ambiental, a fim de obter o desenvolvimento econômico demanda observância e

-
- 13 PARANÁ. PORTOS DO PARANÁ. Porto de Paranaguá monitora a água de lastro de 80% dos navios. Publicado em 26 jan. 2019. Disponível em: <portosdoparana.pr.gov.br/Noticia/Porto-de-Paranagua-monitora-agua-de-lastro-de-80-dos-navios>. Acesso em: 11 ago. 2019.
 - 14 BOLDRINI, Eliane Beê. PROCOPIAK, Letícia Knechtel. *Projeto água de lastro: Diagnóstico, Dificuldades e Medidas Preventivas Contra a Bioinvasão de Espécies Exóticas por Água de Lastro de Navios nos Terminais Portuários da Ponta do Félix S.A. Porto de Antonina-PR*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/174/_arquivos/174_05122008105057.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.
 - 15 PARANÁ, Governo do Estado. Agência de Notícias Paraná. Rádio Notícias. Porto de Paranaguá monitora a água de lastro de 80% dos navios. Publicado em: 26 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/debaser/visualizar.php?audiovideo=1&xfid=69516&tit=Porto-de-Paranagua-monitora-a-agua-de-lastro-de-80-dos-navios>>. Acesso em: 10 ago. 2019.
 - 16 BEM PARANÁ, Notícias. Paraná. Appa verifica água de lastro de 98% dos navios em Paranaguá. Publicado em 22 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/appa-verifica-agua-de-lastro-de-98-dos-navios-em-paranagua#.XX1spyhKjIU>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

responsabilidade ambiental, configurando assim o desenvolvimento da atividade ali exercida como sustentável.

3. A REGULAMENTAÇÃO DA ÁGUA DE LASTRO

O ODS 14 traz consigo a característica principal de proteger o ambiente marinho, desde a zona costeira até os oceanos, mediante o seu desenvolvimento saudável. Em específico, a meta que se destaca atenção traz consigo palavras-chave: “gerir – proteger – evitar impactos – restauração – sustentável”. Na inteligência do ordenamento jurídico que contempla o gerenciamento da água de lastro, pode-se identificar a gestão compartilhada entre a Marinha, a ANVISA e Administração dos Portos; a proteção do ecossistema marinho e unidades de conservação presentes na normativa da marinha; estratégias que contemplam a prevenção e precaução como vistos anteriormente e, com isso, garante-se o desenvolvimento sustentável da atividade econômica.

Em 2000, com o apoio financeiro do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF) e por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Marítima Internacional (IMO) promoveu ao programa “Remoção de barreiras para a implementação efetiva do controle da água de lastro” (GLOBALLAST), e o Brasil foi o modelo piloto de implementação, exatamente no porto de Sepetiba, Rio de Janeiro. Ademais, foi este programa que introduziu grandes ideias para Convenção de 2004, a mais determinante atualmente para a problemática.

Vladimir Passos de Freitas e Odoné Serrano Júnior fazem considerações relevantes ao programa:

O Brasil participa de um projeto de âmbito global intitulado “Programa Global de Gerenciamento de Água de Lastro” (GLOBALLAST), criado pela Organização Marítima Internacional (IMO), no qual tem-se discutido o manejo da água de lastro para evitar a introdução de espécies exóticas na costa brasileira, bem como em águas interiores de espécies exóticas na costa brasileira, bem como em águas interiores, sendo o mexilhão-dourado um excelente exemplo do alcance das invasões de espécies exóticas trazidas pela água de lastro. Em agosto de 2003, por meio da Portaria n. 494, o Ministério do Meio Ambiente criou uma Força-Tarefa Nacional e lançou um Plano de Ação Emergencial visando o controle de mexilhão-dourado.¹⁷

17 FREITAS, Vladimir de Passos; SERRANO JÚNIOR, Odoné. Poluição ambiental por espécies exóticas invasoras. *Lusíada: direito e ambiente*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, edição única, 2011, p. 273.

Todo o sistema de gestão e fiscalização da água de lastro se faz baseado nas três normativas – NORMAM-20, Lei federal nº 9.966/2000 e a RDC ANVISA de nº 72/2009. Por trás estão a Convenção Internacional, outrora mencionada nesse artigo, e a Resolução da Organização Marítima Internacional (IMO) A.868 (20), que traz medidas voluntárias de controle e gerenciamento da água de lastro, como resposta à Agenda 21, que convocou a IMO e outros órgãos internacionais para promoverem soluções para o problema decorrente água de lastro dos navios.¹⁸

Por intermédio da NORMAM-20, o Brasil adota as diretrizes de cunho internacional para gerenciar e controlar a água de lastro, mas antes mesmo da Agenda 21 o Brasil já adotava medidas mitigadoras, que era o caso da NORMAM-8, que traz em seu art. 3º a previsão do Relatório de Água de Lastro (*Ballast water reporting form*), previsto atualmente no anexo B da NORMAM-20. O preenchimento do Relatório é uma formalidade implicada ao armador de todos os navios que atracarão no país, e sua negligência implicaria sanções administrativas ambientais previstas no Decreto Lei de n.º 6.514/2008.

Além disso, a NORMAM-20 traz em seu item 2.2.2 diretrizes gerais para a troca da água de lastro, reforçando a necessidade de ser, no mínimo, a duzentas milhas náuticas, ressaltando situações emergenciais e colocando como proibido o despejo em unidades de conservação ou em outras áreas cautelares estabelecidas pelos órgãos ambientais ou sanitários nas áreas de jurisdição brasileira (AJB).¹⁹

Para navios que utilizam o sistema de tratamento de água de lastro, a NORMAM-20 dispõe algumas diretrizes de acordo com o Código para aprovação do Sistema de Gerenciamento de Água de Lastro, que envolvem certificados e validades, no item subsequente ao anterior.

Ainda, a NORMAM-20 traz a obrigatoriedade de todos os navios cuidarem dos sedimentos oriundos dos tanques, de acordo com o Plano de gerenciamento de Água de Lastro do navio.²⁰

A RDC ANVISA de nº 72/2009 traz recomendações dentro do que foi convencionalmente ratificado, de modo a dirimir os atos fiscalizatórios pelos agentes da ANVISA, a executar inspeções de cunho sanitário para vários assuntos

18 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MMA. Resposta Internacional. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/agua-de-lastro/resposta-internacional.html>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

19 MARINHA DO BRASIL, DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS, 2019.

20 Idem.

do navio, e dedica a Sessão VI para dispor diretrizes sobre água de lastro, sua coleta de amostra, conferir o formulário e demais diretrizes que venham a comprometer a navegação.²¹

Nota-se que o meio ambiente é uma cautela tomada não só pelos órgãos ambientais, o assunto de água de lastro passa a ser critério de verificação e fiscalização da Marinha, ANVISA e da própria Administração dos Portos. As obrigações estipuladas fazem com que os armadores dos navios providenciem tecnologias de tratamento e façam o controle da troca de água, sob pena de multa.

O consenso e a presença do Princípio da Obrigação geral de cooperar, presente na estratégia organizacional do gerenciamento e fiscalização da água de lastro, se mostra a nível nacional e internacional. A Convenção, ratificada em 2004 e vigente desde 2017 neste país, unifica cooperação de cerca de 80 países signatários e atua em coparticipação com a IMO.²²

Segundo Paulo Affonso Leme Machado, “na cooperação internacional nenhum país trabalhará sozinho e serão compartilhados os fins desse trabalho em conjunto. Os esforços são integrados para que os benefícios sejam repartidos”.²³

Dito isso, pode-se entender que a ratificação e adesão dos países à Convenção Internacional eiva-se do Princípio da Cooperação Internacional e, mais que isso, traz bons frutos a países como o Brasil, de extenso litoral e repleto de rios e seus afluentes. Esses bons frutos são instrumentalizações de diretrizes e medidas de controle e gestão sustentável presentes no ordenamento jurídico.

Não obstante, o gerenciamento da água de lastro parte de uma consciência ambiental coletiva, que inspira no sentido de governança, presente na Agenda 2030, e é tomado não só pelas autoridades competidas a fiscalizar. Nisso, o litoral paranaense assume a frente de cuidar, materializando o Princípio da Precaução e Prevenção que devem existir em prol do meio ambiente, ocorrendo em perfeito equilíbrio com o desenvolvimento sustentável pretendido pelo ODS 14, especialmente, a meta 14.2.

21 BRASIL. Ministério da Saúde. MS. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 72, de 29 de dezembro de 2009. Publicada no D.O.U. em 30 dez. 2009.

22 INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). International Convention for The Control And Management of Ships' Ballast Water and Sediments, (BWM 2004). Done at London, 13 February 2004. Entry into force: 8 September 2017.

23 MACHADO, 2013, p. 105.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos de desenvolvimento sustentável e suas metas, que ao todo são 169, “são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.”²⁴ Contemplados na Agenda 2030, os ODS e suas metas têm o fim de estimular e apoiar ações em áreas de importância crucial para a humanidade: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias.²⁵

Em destaque, o ODS 14, destina a atenção dessas importâncias para os oceanos, mares e rios, garantindo seu desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 dispõe que os oceanos representam aproximadamente US\$ 3 trilhões da economia global por ano, ou 5% do PIB global, e que 40% dos oceanos estão sendo afetados incisiva e diretamente por atividades humanas.²⁶

Diante disso, o Brasil, em destaque o seu estado paranaense, segue cumprindo com a meta 14.2, gerenciando um dos principais vetores de desequilíbrio marinho que pode comprometer todas as três principais áreas da sustentabilidade, pois interfere na saúde, no desenvolvimento econômico e, não menos importante, no meio ambiente e seu equilíbrio.

A iniciativa de gerenciamento no litoral paranaense tornou-se exemplo a nível nacional e seu controle é realizado não só por autoridades competentes, mas por parceiros. O que denota a governança, um dos valores essenciais resguardados na Agenda 2030.

Não obstante, o Brasil doou-se como projeto piloto ao GLOBALLAST, e foi um dos primeiros países a participar da Convenção Internacional e ratificá-la, colocando em prática suas diretrizes antes mesmo de ela entrar em vigor. Prova disso foi a mencionada NORMAM-8, que abriu espaço para os avanços presentes na NORMAM-20.

O litoral paranaense contempla grandes estuários aquáticos para muitas espécies, unidades de conservação, como é o caso da Ilha do Mel, Ilha das Cobras, Rio Guaraguaçu etc. Ainda assim, há quantidade de espécies invasoras que ali habitam, decorrentes da imigração e colonização e, até então, da ausência do devido gerenciamento da água de lastro, trazendo muitas espécies que

24 NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

25 Idem.

26 Idem.

invadem tais áreas ecologicamente sensíveis.

Ademais, os riscos decorrentes da bioinvasão têm dimensões incalculáveis, que transcendem o espaço e o tempo, como é o caso do mexilhão-dourado, que adveio pelo porto da Argentina, passou desde o Sul até o Centro-Oeste do Brasil.

Diante disso, é de se considerar que o comprometimento com a Convenção Internacional ratificada e o estrito cumprimento do ordenamento jurídico, bem como a fiscalização de cunho ambiental e sanitário, tomada por autoridades da Marinha e ANVISA, acompanhada de parceiros, denota grande desenvolvimento sustentável que se é esperado na Agenda 2030.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEM PARANÁ. Notícias. Paraná. Appa verifica água de lastro de 98% dos navios em Paranaguá. Publicado em 22 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.bemparana.com.br/noticia/appa-verifica-agua-de-lastro-de-98-dos-navios-em-paranagua#.XX1spyhKjIU>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Presidente da República. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Publicado no D.O.U. em 23 jul. 2008.

_____. Ministério da Saúde. MS. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 72, de 29 de dezembro de 2009. Publicada no D.O.U. em 30 dez. 2009.

_____. Ministério do Meio Ambiente. MMA. Resposta Internacional. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/agua-de-lastro/resposta-internacional.html>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

_____. Presidente da República. Lei federal nº 9.966, de 28 de abril de 2000. publicado no D.O.U. em 29 abr. 2000.

FERREIRA, Heline Sivini; ALMENDRA, Cinthia Obladen. *Direito Socioambiental e Sustentabilidade*: Estado, sociedades e meio ambiente. Paraná: Letra da Lei, 2016.

FREITAS, Vladimir de Passos; SERRANO JÚNIOR, Odoné. Poluição ambiental por espécies exóticas invasoras. *Lusíada: direito e ambiente*, Lisboa: Universidade Lusíada Editora, edição única, 2011, p. 273.

GAUTHIER, D; STEEL, D. A. *A synopsis of the situation regarding the introduction of nonindigenous species by ship-transported ballast water in Canada and selected countries*. Canada: Can. Rep. Fish., 1996.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP). Portaria nº 59, de 15 de abril de 2015. Publicado no D.O.E.do Paraná em 7 mai. 2015.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). International Convention for The Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments, (BWM 2004). Done at London, 13 February 2004. Entry into force: 8 September 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MARINHA DO BRASIL. DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS. Norma da autoridade marítima para o gerenciamento da água de lastro de navios. NORMAM-20. 2ª Revisão. 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/NORMAM-20_DPC_REV2.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

____. BRASIL. Objetivo 14. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PARANÁ. Governo do Estado. Agência de Notícias Paraná. Rádio Notícias. Porto de Paranaguá monitora a água de lastro de 80% dos navios. Publicado em: 26 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/modules/debaser/visualizar.php?audiovideo=1&xfid=69516&tit=Porto-de-Paranagua-monitora-a-agua-de-lastro-de-80-dos-navios>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

____. PORTOS DO PARANÁ. Porto de Paranaguá monitora a água de lastro de 80% dos navios. Publicado em 26 jan. 2019. Disponível em: <portosdoparana.pr.gov.br/Noticia/Porto-de-Paranagua-monitora-agua-de-lastro-de-80-dos-navios>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PEREIRA, Newton Narciso; VALOIS, Nayara Amaral Lima de. *A Água de Lastro e os seus riscos ambientais*. ONG Água de Lastro do Brasil – ALB. São Paulo: Creative Commons, 2009.

PRANGE, Geert., *Soluções Simples para Sedimentos*. Departamento de Engenharia Naval e Oceânica da Universidade de São Paulo - Escola Politécnica 2012.

ZANELLA, Tiago Vinicius, *Água de Lastro: Um Problema Ambiental Global*. Paraná: Juruá, 2010.



O RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE PRÓPRIA AOS ANIMAIS PELO DIREITO E SUA APARENTE PROTEÇÃO JURÍDICA

Anelize Klotz Fayad¹

Jenifer Andriele da Cruz Lopes²

Maria Eduarda de Moura Soppa³

1. INTRODUÇÃO

No dia 07 de agosto de 2019, foi aprovado o Projeto de Lei da Câmara

1 Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora titular nos cursos de Direito, Administração, Ciências Contábeis e Engenharias na UniSociesc Curitiba. Advogada atuante em Direito de Família, Ambiental e Tribunal do Júri. Especialista em Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Escola de Magistratura do Trabalho do Paraná. Administradora pela Universidade Federal do Paraná, pós-graduada em Marketing e Logística Empresarial na UFPR e em Negócios Internacionais e Logística Internacional pela Faculdade de Administração e Economia do Paraná FAE. Integra a Comissão do Pacto Global, de Direito Ambiental e de Direito Sistêmico na OAB/PR.

2 Acadêmica de Direito, 2º período pela UniSociesc Curitiba.

3 Acadêmica de Direito, 2º período pela UniSociesc Curitiba.

nº 27/2018⁴ (antigo projeto de lei nº6.799/2013)⁵ criando o regime jurídico especial de proteção para os animais, onde estes não poderão mais ser considerados objetos, ou coisas.

O texto estabelece que os animais passam a ter natureza jurídica *sui generis*⁶ como sujeitos de direitos despersonalizados. Passarão a ser legalmente reconhecidos como seres sencientes, ou seja, dotados de natureza biológica e emocional e passíveis de sofrimento.

Acrescenta a determinação para que os animais não sejam mais considerados bens móveis como atualmente prevê o Código Civil (lei nº 10.402/02).

Esta alteração legislativa visa proteger e defender os animais em caso de maus-tratos ao considerá-los como seres passíveis de sentir dor ou sofrimento de todo o tipo (sencientes), assim como percepções, afeto e lealdade. Questiona-se se este projeto trará de fato maior conscientização social na proteção e qualidade de vida digna aos animais face aos maus-tratos originados de condutas humanas.

A tratativa que versa sobre este projeto de lei não enfatiza como proceder a determinados costumes como os rodeios, vaquejadas, e até mesmo a caça, praticados no Brasil, o que gera uma celeuma quanto ao entendimento do que sejam maus tratos ou parte da cultura.

Para esta pesquisa foram utilizados os aportes teóricos do Direito Animal como Adel El Tasse, Daniele Tetu, Vicente de Paula Ataíde Junior, Gary Francione, Eugênio Raúl Zaffaroni, entre outros, assim como artigos e legislações pertinentes.

Diante da atenção jurídica dispensada à proteção dos animais, desde a Constituição da República (art. 225/1988) que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.⁷ O parágrafo 1º e incisos I e VII do mesmo artigo constitucional preconizam que os animais não podem ser tratados como coisas ou objetos.

4 Projeto de lei da Câmara nº27, de 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>>. Acesso em: 08 ago. 19.

5 Antigo Projeto de Lei nº 6.799/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1198509&filename=PL+6799/2013>. Acesso em: 24 ago. 2019.

6 Singular, sem semelhança a outro.

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 ago, 2019.

O Brasil é signatário dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da Agenda 2030 da ONU e com isto se compromete a seguir os objetivos de desenvolvimento sustentável, entre eles os objetivos catorze e quinze, sendo respectivamente, a proteção à vida marinha e à vida terrestre dentro do que preconiza o Princípio nº 7 do Pacto Global. Este princípio remete à necessária adoção de abordagens preventivas e proativas para os desafios ambientais e o presente estudo vem provocar uma análise crítica se haverá efetividade no projeto de lei, caso seja aprovado pelo Senado Federal.

2. A JUSTIFICATIVA DO PLC Nº 27/2018

Os princípios estabelecidos no Pacto Global⁸ oferecem bases para a proteção ambiental, a promoção da responsabilidade ambiental, ações preventivas, incentivos às tecnologias limpas, além de combater toda a forma de corrupção com ética e transparência.

O Pacto Global visa implementar dezessete objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS)⁹ lançados pela ONU, em 25 de setembro de 2015. O Brasil é um dos países que aderiu à Agenda 2030 da ONU e com isto se compromete a preconizar os princípios estabelecidos pelo Pacto Global, assim como definir estratégias, legislações que propiciem o atingimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

A justificativa do projeto de lei da câmara nº 27/2018 propicia a reflexão sobre as relações humanas com o meio ambiente. Tem como objetivos:¹⁰ a afirmação dos direitos dos animais e sua respectiva proteção; a construção de uma sociedade mais consciente e solidária; o reconhecimento de que os animais possuem personalidade própria oriunda de sua natureza biológica e emocional, sendo seres sensíveis e capazes de sofrimento.

A nova configuração dos animais em seres sencientes requer a participação de toda a sociedade, isto porque a condição de animais não possibilita que estabeleçam, de modo autônomo ou voluntário, a própria libertação.

8 PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Rede Brasileira de Pacto Global: lista de signatários. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/64/Lista-de-Signatarios>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

9 ONU BRASIL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Dezessete objetivos para transformar o mundo. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

10 Antigo Projeto de Lei nº 6.599/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1198509&filename=PL+6799/2013>. Acesso em: 24 ago. 2019.

O ser humano por sua consciência tem o dever em respeitar todas as formas de vida, e ter atitudes que resultem em evitar o sofrimento de outros seres, sejam humanos, ou animais.

A partir da determinação constitucional (art. 225), diversos outros dispositivos legais seguiram os preceitos com o intuito de regulamentar atividades potencialmente poluidoras ou prejudiciais ao meio ambiente como a proteção aos animais.

A garantia de proteção é a todos os animais, nativos ou não, silvestres ou aquáticos, bem como os domesticados, os animais considerados migratórios e os exóticos, segundo os acordos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil.

Entretanto, pouco mais de cinquenta anos antes da atual Constituição (1988) e quase setenta anos antes dela, o Decreto nº 24.645/34,¹¹ criado no governo federal de Getúlio Vargas, já estabelecia medidas de proteção aos animais.

Ocorre o entendimento de que o mesmo fora revogado por ter sido publicado de modo provisório, conforme: “O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o artigo 1º do decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930”.¹²

O Decreto nº 24.645/34¹³ regravava medidas de proteção aos animais, é salutar o art. 3º do decreto mencionado em suas determinações em prol aos animais, ao descrever um extensivo e detalhado rol de condutas de maus-tratos. Condutas estas proibidas e não desejadas em uma sociedade humana sadia e civilizada eram praticadas, e infelizmente, ainda são.¹⁴

11 Decreto nº 24.645/34. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24645-10-julho-1934-516837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

12 Revogado pelo Decreto nº 11, de 18 de Janeiro de 1991 que revogou decretos federais conforme informação disponibilizada no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-11-18-janeiro-1991-342571-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

13 Decreto nº 24.645/34. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24645-10-julho-1934-516837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

14 Algumas das condutas proibidas no art. 3º do Decreto nº 24.645/34: manter animais em lugares sem condições de higiene ou que lhes impeçam a respiração, o movimento ou o descanso, ou os privem de ar ou luz; obrigar animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento para deles obter esforços que, não se lhes possam exigir senão com castigo; abandonar animal doente, ferido, extenuado ou mutilado, bem como deixar de ministrar-lhe tudo o que humanitariamente se lhe possa prover, inclusive assistência veterinária; fazer

Face à diversidade dos fatores culturais regionais brasileiros, grande parte das pessoas não aceita a determinação de condutas pelo respeito aos animais como sujeitos. Pelo contrário, para elas, os animais são tratados como ferramentas para trabalho e para a realização de espetáculos, sendo preciso o amparo da legislação em regulamentar certas atividades.

Confronta essa premissa Zaffaroni: “quanto ao juízo pessoal do bem jurídico considerado como delito, o mau trato aos animais não é mais que o direito do próprio animal em não ser objeto da crueldade humana, para o qual é necessário reconhecer o caráter do sujeito dos direitos.”¹⁵ Por este modo, ser sujeito de direito não é uma característica exclusiva do ser humano, devendo ser estendido aos animais.

O PL nº 27/18 não enfatiza condutas específicas praticadas em nome de tradições culturais, ele sequer menciona o que seja a crueldade, deixando uma lacuna, ou até mesmo, uma omissão sobre isto.

3. A REALIDADE LEGISLATIVA DOS ANIMAIS NO BRASIL, DIREITOS UNIVERSAIS OU RELATIVOS

No sentido da preservação das tradições culturais, há a lei nº 13.364/16 que promove o rodeio e a vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial.¹⁶

viajar um animal em caminhada por mais de dez quilômetros, sem lhe dar descanso, ou trabalhar mais de seis horas contínuas sem lhe dar água e alimento; conservar animais embarcados por mais de doze horas, sem água e alimento, transportar animais em cestos, gaiolas ou veículos sem as proporções necessárias ao seu tamanho e número de cabeças, e sem que o meio de condução em que estão encerrados esteja devidamente protegido que impeça a saída de qualquer membro da animal; encerrar em curral ou outros lugares animais em número tal que não lhes seja possível moverem-se livremente, ou deixá-los sem água e alimento; dispor animais à venda em locais que não reúnam as condições de higiene e comodidades relativas; expor, nos mercados e outros locais de venda, aves em gaiolas; sem que se faça nestas a devida limpeza e renovação de água e alimento; despelar ou depenar animais vivos ou entregá-los vivos à alimentação de outros; realizar ou promover lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes, touradas e simulacros de touradas, ainda mesmo em lugar privado; fornecer aves e outros animais nas casas de espetáculo e exibi-los, para execução de jogos de azar ou realizar acrobacias. Decreto nº 24.645/34. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24645-10-julho-1934-516837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

15 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La Pachamama y el Humano*. Ediciones, Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 2011, p. 14. Tradução livre.

16 Lei nº 13.364/16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13364.htm>. Acesso em: 08 ago. 2019.

A Emenda Constitucional nº 96 de 2017,¹⁷ conhecida popularmente pela emenda da vaquejada, acrescentou o § 7º ao art. 225 da CF/1988, permitindo a realização das manifestações culturais registradas como patrimônio cultural brasileiro desde que não atentem contra o bem-estar animal.

Isso alterou a Constituição (1988) ao estabelecer que não se consideram cruéis as manifestações culturais nela definidas e registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, desde que regulamentadas em lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Tratar os animais como entes despersonalizados reflete atraso legislativo e desumanidade. A questão dos maus-tratos e da exploração de animais também é presente às espécies domésticas em criadouros, sendo discutida nesta contemporaneidade no Brasil e no mundo. Há a preocupação com o crescente número de criadouros ilegais, como, por exemplo, os que exploram cães de raça para vender seus filhotes, ainda que lhes sejam exigidos procedimentos licenciatórios e laudos veterinários quanto à saúde dos animais.¹⁸

A caça predatória é outro fator que contribui para o reconhecimento ao animal como sujeito de direitos. Os maus-tratos aos animais nem sempre são configurados de imediato quando o assunto é a caça.

Recentemente na região metropolitana de Curitiba (estado do Paraná) ocorreu uma ação da delegacia de crimes ambientais na área rural de São José dos Pinhais, na Colônia Castelhanos,¹⁹ onde se praticava o chamado “turismo de caça”. No local, foi percebida a prática de outros crimes ambientais, como o uso de motosserras para a extração de madeira nativa, desmatamento e porte ilegal de arma de fogo. Estas armas eram usadas pelos caçadores para a caça de animais nativos, entre eles onças, antas, catetos, tatus, veados, aves e outros animais considerados em extinção. Paralelamente foram encontrados cães da

17 Emenda Constitucional nº 96/17. Disponível em: <<https://www.legis.senado.leg.br/norma/17703519>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

18 Senado Federal, notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/21/comissao-de-meio-ambiente-faz-audiencia-sobre-protecao-e-bem-estar-dos-animais?utm_medium=share-button&utm_source=whatsapp>. Acesso em: 06 de ago. 2019.

19 Serra da Guaricana e Castelhanos: A região que compreende a faixa entre as rodovias brasileiras 277 e 376, entre São José dos Pinhais e o litoral do estado do Paraná, na divisa com as cidades de Morretes e Guaratuba, também no estado do Paraná, sendo considerado um dos principais corredores de biodiversidade do Brasil. A conexão da Serra da Guaricana com a Serra do Castelhanos gera um enorme refúgio de animais silvestres. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br/secretarias/secretaria-industria-comercio-e-turismo/turismo/colonia-castelhanos/>>. Acesso em: 06 de ago. 2019.

raça perdigueiro, que apresentavam maus-tratos, sob alimentação deficiente e inapropriada à saúde canina.²⁰

A Colônia Castelhanos é localizada no Parque Nacional do Guaricana, que é uma unidade de conservação ambiental que compõe o bioma da Mata Atlântica, sendo sua administração feita pelo ICMBIO,²¹ vinculado ao Ministério do Meio Ambiente.

A Mata Atlântica é classificada como patrimônio nacional, e a forma de sua utilização é prevista em lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais e segurança de suas espécies (flora e fauna).²²

O Pantanal, bioma²³ onde se encontram as espécies animais de ariranhas, onças-pintadas, araras, tuiuiús, jacarés e outras diversas, compõe parte dos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul e é uma região onde o abate ilegal de jacaré é frequente, além da prática de pesca em local proibido.²⁴

O Pantanal e a Mata Atlântica são ecossistemas protegidos como patrimônio nacional. São ricos bancos genéticos de incomparável variedade de espécies, tanto da flora quanto da fauna, explica José Afonso da Silva.²⁵ Por isso a indispensável preservação da evolução das espécies e dos recursos naturais.

Estas regiões têm sido alvo de exploração econômica como “turismo de caça”, tratando os animais como troféus, coisas. Para Adel el Tasse não se verifica a ocorrência tão frequente de denúncias delitos como os citados, o que se justifica em decorrência da concepção dos animais como objetos e não sujeitos, e sendo

20 São José dos Pinhais. Notícias. 28 de junho de 2019. Disponível em: <<http://www.pautasjp.com/noticia.php?nid=4456>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

21 Instituto Chico Mendes. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/5075-parna-guaricana>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

22 Art. 225, VII, 4º da CFRF 1988. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 ago. 2019.

23 Bioma: região geográfica que contém comunidades compostas por organismos com adaptações similares. São considerados terrestres e aquáticos. RICKLEFS, Robert. RELYEA, Rick. *A Economia da Natureza*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2016, p. 138.

24 Globo. Natureza. Disponível em: <https://www.g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/06/25/pantanal-tem-um-fiscal-a-cada-204-km-para-combater-a-caca-a-pesca-ilegal-e-outros-crimes-ambientais.ghtml?utm_source=push&utm_medium=app&utm_campaign=pushg1>. Acesso em: 06 ago. 2020.

25 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 844-845.

meras coisas, há a capacidade livre de uso e disposição sobre eles.²⁶

Quanto aos animais domésticos o entendimento provoca divergências, pois algumas pessoas consideram animais domésticos: cães, gatos, passarinhos, entre outros, como membros da família, lhes atribuindo o sentimento de seres vivos dignos de respeito e bons tratos. Já outras os consideram como meros objetos de distração ou ferramentas de trabalho, podendo ser descartados a qualquer momento como um objeto.

O Direito Animal não se limita a cães e gatos, explica Vicente de Paula Ataíde Junior: “Ele se destina a proteger todos os animais, inclusive os chamados ‘animais de criação’, como bois e vacas, porcos, galinhas, e peixes”.²⁷

Na cidade de Itajaí, estado de Santa Catarina, ocorreu recentemente a concessão ao pedido de guarda compartilhada aos tutores para um gato que pertencia a um casal que vivia, anteriormente à separação, em união estável.²⁸ Destaca-se a importância atribuída ao animal, como um integrante da família merecendo tratamento análogo a um filho.

As manifestações culturais registradas como patrimônio cultural denotam uma comparação, por analogia, entre o Direito Animal e os Direitos Humanos que merece reflexão.

Dentro dos estudos sobre Direitos Humanos há um debate cultural entre os considerados universalistas e relativistas que versam exatamente sobre os fundamentos e normas.

Segundo explicação de Flávia Piovesan, os direitos humanos, sob o viés universal, decorrem da dignidade humana e da qualidade intrínseca à sua condição, visando-se atingir o que pode ser compreendido como “mínimo ético”. Já sob o viés relativista é compreendida de acordo com o sistema político, econômico, cultural e moral predominante em determinado núcleo social.²⁹

26 EL TASSE, Adel. O atraso brasileiro no reconhecimento da condição de sujeitos de direitos aos animais. 2016. Disponível em: <<https://www.jus.com.br/artigos/49130/o-atraso-brasileiro-no-reconhecimento-da-condicao-de-sujeitos-de-direitos-aos-animais>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

27 ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. Entrevista com o Juiz Federal Dr. Vicente de Paula Ataíde Junior sobre Direito Animal. Em 26 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.mimiveg.com.br/vicente-de-paula-ataide-junior/>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

28 IBDFAM. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/noticias/6997/Justi%C3%A7a+de+Itaja%C3%AD%2C+em+Santa+Catarina%2C+determina+guarda+compartilhada+de+gato+a+ex-casal>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

29 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 52-56.

O direito animal, ao tratar os animais como seres sencientes, atribuindo-lhes direitos, reconhece-os como possuidores de direitos fundamentais dentro do que é ético. Dentro da comparação universal e relativa, as culturas possuem seus próprios discursos em relação aos direitos fundamentais, o que sustentaria a prática da atividade de “vaquejada” e do rodeio, ainda que representem maus-tratos aos animais. A fim e ao cabo, a nova concepção legislativa não modificou a prática desta cultura, permanecendo o conflito real de entendimentos protetivos.

Entendimento protetivo como dispõe a legislação do estado da Paraíba, (Lei nº 11.140/2018). Esta lei instituiu o Código de Direito e Bem-Estar Animal da Paraíba, estabelecendo normas para a proteção, defesa e preservação dos animais vertebrados e invertebrados situados no espaço territorial desse estado. Preconiza a compatibilização do desenvolvimento socioeconômico e a preservação do meio ambiente de modo harmônico junto à sociedade, seguindo os preceitos constitucionais (federal e estadual).³⁰

Destaca-se o art. 1º, § 1º que incumbe o Estado de todas as providências necessárias ao cumprimento desta lei, devendo promover a saúde dos animais, considerando a boa disposição física e psíquica deles próprios. Já reconheceu no art. 2º que os animais são seres sencientes, devendo ser alvos de políticas públicas que lhes garantam dignidade a fim de que o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida dos seres vivos, mantenha-se ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Prioriza o dever do Estado e de toda a sociedade em combater os abusos e maus-tratos aos animais, bem como livrá-los de ações violentas e cruéis. Agindo assim, reflete a ética, o respeito e moral universal a toda a sociedade com responsabilidade e comprometimento a dignidade e diversidade da vida.³¹

Acompanhando a concepção dos animais como sujeitos de direitos, Danielle Tetu ressalta que a aceitação pela sociedade de que ações de maus-tratos e de crueldades contra os não humanos devem ser combatidas. Em contrapartida, é preciso no mínimo regras <humanizadas> de abate e de atos que submetam os bichos a sofrimentos desnecessários e cruéis. A autora entende que é mister a aplicação de ferramentas eficazes e capazes de ajustar as condutas humanas e coibir as práticas destes crimes, uma vez que “o Direito vem auxiliar a proteção animal mediante a repressão e a organização das condutas humanas, pois não

30 Art. 1º da Lei nº 11.140/2018, Código de Direito e Bem-Estar Animal da Paraíba. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-11140-2018-pb_361016.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

31 Lei nº 11.140/2018, Código de Direito e Bem-Estar Animal da Paraíba. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-11140-2018-pb_361016.html>. Acesso em: 10 ago. 2019.

serve somente para tutelar o ser humano, mas sim a todas as formas de vida”.³²

O Direito vem se adaptar às necessidades da sociedade, não podendo negar aos animais a tutela jurídica simplesmente por serem animais. Francione entende não haver característica que sirva para distinguir os humanos de outros seres. “Qualquer atributo que possamos pensar que torna os humanos ‘especiais’, e assim diferentes de outros animais, é compartilhado por alguns animais não humanos”.³³

Sob este entendimento não há prevalência de superioridade ao estado físico e mental do ser humano sobre o animal no tocante ao sujeito de direito, bastando ser sujeito e poder figurar em uma relação jurídica, admitindo assim a personalidade jurídica.

O Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/02) recepcionou os animais como coisas e não como pessoas sujeitas de direitos. Por outro lado, não determina em seus artigos 3º e 4º que os animais seriam relativos ou absolutamente incapazes.

Vem tutelar direitos aos que necessitam de assistência ou representação para que seus direitos e deveres sejam exercidos ou tenham seus atos válidos. Sob este viés entende-se que os animais (não humanos) podem ter seus direitos tutelados por meio de seus representantes legais quando possuidores de personalidade jurídica.

Adel el Tasse ensina que a abordagem feita pela legislação infraconstitucional reconhece a obrigação da conservação das espécies dentro do objetivo de preservação e restauração dos processos ecológicos ao proibir a submissão de animais à crueldade, mas ainda não reconhecia o animal como sujeito de direitos.

(...) a lei maior implicitamente está a reconhecer a condição de ser não humano, dotado de capacidade de sentir, às diferentes espécies animais, colocando o restante do sistema jurídico positivo e a interpretação que dele tem se feito, em total incompatibilidade com o sentido hermenêutico obrigatório imposto pela Constituição Federal.³⁴

32 TETU, Danielle Rodrigues. Observações sobre a Proteção Jurídica dos Animais. In: *II Congresso Brasileiro de Bioética e bem-estar animal*. 04 a 06 de agosto de 2010 – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. MG Ciênc. vet. tróp., Recife-PE, v. 13, suplemento 1, p. 49-55, agosto, 2010.

33 FRANCIONE, Gary. *Introdução aos Direitos Animais*. Campinas. Unicamp: 2013, p. 32.

34 EL TASSE, 2016.

Outros países, como a França, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, reconhecem os animais como sujeitos de direitos em seus instrumentos jurídicos. Na América Latina, países como Bolívia, Equador e Argentina em suas constituições já preconizam a condição de sujeitos aos animais.

Quando o Direito reconhece a empresa (pessoa jurídica) como pessoa, atribuindo-lhe personalidade, ele estende a personalidade a outro ente além do ser humano.

Um fato que comungou com o reconhecimento dos animais como sujeitos de direitos, é o procedimento de registros em cartório, já realizados nos estados do Paraná e São Paulo.

A partir desta ação as características físicas do animal (vacinação, raça, idade) podem ser registradas como forma de identificação, assim como dados do seu tutor. Esta ferramenta foi criada para quando, hipoteticamente, o animal se perder e ser encontrado, possa ser encaminhado para seu dono. É emitido um registro geral do animal com o máximo das informações pertinentes.³⁵ Isso contribuiu para a identificação dos seus tutores em casos de maus tratos ou abusos.

4. UTILITARISMO ANIMAL EM NOME DA CIÊNCIA

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), durante evento realizado em Bruxelas em 1978, firmou a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, levando a sociedade a debater a necessidade da experimentação animal.³⁶

Há a Convenção Europeia para a proteção de animais de companhia (criada em 13 de abril de 1993), que foi ratificada por países membros como Portugal e que reconhece que o homem tem a obrigação moral em respeitar todas as criaturas vivas, destacando os animais de companhia (domésticos ou que possam auxiliar na qualidade de vida da pessoa, como por exemplo os cães-guia, utilizados por portadores de deficiência visual).

Classifica, de modo minucioso, o modo de vida para o animal. Como

35 Estimação. Disponível em: <<https://www.estimacao.com.br/como-fazer-rga-registro-geral-animal/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

36 ONU BRASIL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Declaração Universal dos Direitos dos Animais. Unesco, ONU. Bruxelas, Bélgica, 27 de janeiro de 1978. Disponível em: <<http://www.urca.br/ceua/arquivos/Os%20direitos%20dos%20animais%20UNESCO.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

deve ser o ambiente em que ele vive, seja em casa, em abrigos, ou criadouros. Regulamenta as formas de abate e quem as pode realizar. Cabe destacar o art. 14, que apresenta o comprometimento em programas de informação e educação para a sociedade, não sendo esta função exclusiva do poder público.³⁷

O art. 225, § 1º VII da CF/1988 veda práticas que coloquem em risco a função ecológica da fauna, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. Este dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 11.794/08,³⁸ que estabeleceu procedimentos para o uso científico de animais.

A Lei nº 11.794/08 regulamenta as situações para a criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional. Institui a competência ao Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA³⁹ para normatizar o uso de animais em ensino ou pesquisa científica, o controle às instituições que criam, mantêm ou utilizam animais para ensino ou pesquisa científica no país.⁴⁰

As pesquisas científicas em animais nem sempre se revelam positivas diante do público, pois seria aceitar a teoria econômica de que o utilitarismo prevalece enquanto proporciona felicidade em grande número de pessoas,⁴¹ defende Spector. Entende-se que o utilitarismo pode propiciar o cálculo de dores e prazeres em uma legislação e ao sistema jurídico, contribuindo com maior felicidade ao maior número de pessoas, segundo Jeremy Bentham.⁴²

Carl Cohen, em sua pesquisa, entende que o uso de animais para realização de pesquisas científicas especialmente para a criação de vacinas, não

37 Ministério Público de Portugal. Disponível em: <<http://www.dciap.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-europeia-para-proteccao-dos-animais-de-companhia-2>> e <<http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec13-1993.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

38 BRASIL, Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.794/98. Brasília, 8 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11794.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

39 Órgão do Poder Executivo vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações. BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações. Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/concea/paginas/concea.html>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

40 FAYAD, Anelize Klotz. *Responsabilidade socioambiental empresarial, uma abordagem a partir do índice de sustentabilidade empresarial ISE – Bovespa*. Instituto Memória. Curitiba, 2018, p. 209.

41 SPECTOR, H. Justicia y bienestar. Desde una perspectiva de Derecho comparado. *Doxa*, nº 26, 2003, p. 09.

42 BENTHAM, J. [1789 [2008]] *Los principios de la Moral y la Legislación*. Buenos Aires: Editorial Claridad S.A.

reflete a supremacia do direito humano sobre o animal. Isto porque não se pode alegar autodefesa ao matar animais para uso em pesquisas, ainda que sejam para o combate a doenças letais como a AIDS, ou poliomielite, ou outra que possa surgir, se eles sequer atacam os humanos. Pois, “Se os animais têm direitos, tem seguramente o direito a não serem mortos para realizar os interesses do outro, sejam quais forem os direitos desses outros”.⁴³

O autor aborda que o teste da vacina contra poliomielite fora utilizado nas próprias crianças à época de seu desenvolvimento, o que causava grande preocupação nas famílias pois muitas crianças morriam. Ainda que os testes sejam aplicados em ratos ou macacos, também são organismos vivos, e associa este procedimento ao período nazista quando os judeus eram utilizados como cobaias para a prática de testes da medicina.⁴⁴

Aprofundando a temática, Carl Cohen entende que ao direito animal, uma obrigação pode surgir, mas não por parte do animal, e sim do ser humano em não o maltratar, não o torturar, não causar qualquer tipo de dor ou sofrimento.⁴⁵

Quando há referência ao animal como alimento, Jan Naverson confronta os aspectos da moralidade à dor e ao sofrimento diante do utilitarismo. Mesmo em algumas culturas onde o canibalismo ainda é presente, não se tolera que um humano se alimente de outro humano, portanto não há satisfação. Ao revés, isso se difere em relação ao animal. Nesta análise, a perda do animal seria modesta em relação à satisfação obtida pelo humano ao dele se alimentar.⁴⁶

Em relação aos animais criados para servirem ao homem como alimento (galinhas, vacas, patos, entre outros), Jan Naverson explica que seguir um estatuto de direitos aos animais precisa ser relativo à medida dos interesses humanos. Interesses como a estimação pelos animais, é tratá-los bem, assim como admirar a beleza de muitas espécies deixando-as em seu habitat natural, não devendo apropriar-se delas ou causar-lhes qualquer tipo de dor. Desta forma, os animais teriam tratamento peculiar sem necessariamente precisarem ser comparados a coisas, dispensando uma proteção legal.⁴⁷ O utilitarismo sob este viés seria, então, relativo.

43 COHEN, Carl. Os animais têm direitos? Org. Galvão Pedro. In: *Os animais têm direitos*. Perspectivas e argumentos. Dinalivro. Lisboa, 2010, p. 64-65.

44 Loc. cit.

45 COHEN, 2010, p. 70.

46 NARVESON, Jan. Moralidade e animais. Org. Galvão Pedro. In: *Os animais têm direitos*. Perspectivas e argumentos. Dinalivro. Lisboa, 2010, p. 93.

47 Ibid., p. 94.

A lei contra crimes ambientais nº 9.605/98⁴⁸ contribuiu ao prever a tríplice responsabilidade junto às esferas administrativas, criminal e cível, focando na responsabilidade objetiva para a pessoa jurídica e física. Mister destacar o art. 32 da referida legislação:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.

O PL nº 27/18 irá alterar a Lei de Crimes Ambientais ao acrescentar o art. 79-B o qual determina a não aplicabilidade do disposto no art. 82 do Código Civil aos animais não humanos. Conforme observado no capítulo 2 deste estudo, o referido projeto não se manifesta pontualmente ao que sejam maus-tratos, deixando ao cargo do art. 32 supra.

Ao atribuir aos animais da natureza jurídica *sui generis*, bem como sua classificação como sujeitos de direitos despersonificados, não assegura em definitivo que os mesmos não venham a ser tratados como objetos; apenas repete que a tutela jurisdicional, em caso de violação, deve existir.

Sob o prisma protetor, corrobora com o art. 225 da CF/1988 ao incluir os animais dentro do direito ambiental, sendo o reconhecimento como sujeitos que desempenham funções ao meio ambiente, portanto, sujeitos de direitos. A partir deste entendimento, os animais desempenhando funções ao meio ambiente para preservação das espécies, abstrai-se existir o utilitarismo ambiental, ou seja, são úteis ao meio ambiente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal (1988) dispõe, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁴⁹ O parágrafo 1º e incisos I e VII do mesmo artigo constitucional orientam que os animais não podem ser tratados como coisas ou objetos. Eles são espécies que desempenham funções ambientais particulares, não devendo o homem submetê-los à crueldade.

48 Lei nº 9.605/98. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 06 ago, 2019.

49 BRASIL. Constituição da República Federativa do. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 ago. 2019.

Há o interesse do legislador quanto à garantia de proteção a todos os animais, nativos ou não, silvestres ou aquáticos, bem como os domesticados. A proteção também se estende aos animais considerados migratórios, bem como animais exóticos, segundo os acordos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil.

Destarte a existência de dispositivos jurídicos elencados em relação à proteção aos animais, foi aprovado o Projeto de Lei da Câmara nº 27/2018⁵⁰ (antigo PL nº 6.799/2013)⁵¹ criando o regime jurídico especial de proteção para os animais, onde estes não mais serão considerados objetos.

Acrescenta a determinação para que os animais não sejam mais considerados bens móveis como atualmente prevê o Código Civil (lei nº 10.402/02), atribuindo-lhes a natureza jurídica *sui generis* e a classificá-los em sujeitos de direitos despersonalizados, dos quais devem gozar e obter tutela jurisdicional em caso de violação, vedado o seu tratamento como coisa.

Ao trazer à baila a reflexão sobre as relações humanas com o meio ambiente, reafirma a proteção aos direitos dos animais. Para isto, é imprescindível a construção (ainda que tardia) de uma sociedade consciente e solidária para existir, de fato, o reconhecimento por todos os humanos de que os animais possuem personalidade própria oriunda de sua natureza biológica e emocional, sendo seres sensíveis e capazes de sofrimento.

A partir do momento que o Direito recepciona os animais como seres sencientes, as normas que dispõem sobre os direitos dos animais incidem sob a ótica de proteção civil, fazendo com que o bem jurídico a ser tutelado não se restrinja apenas à função ecológica.

A questão dos maus-tratos e da exploração de animais também é presente às espécies domésticas em criadouros, além da prática da caça predatória, matéria discutida no mundo.

O PL nº 27/18 não enfatiza condutas específicas praticadas em nome de tradições culturais, ele sequer menciona o que seja a crueldade, deixando uma lacuna, ou até mesmo, uma omissão sobre isto. A nova concepção legislativa não altera a normatização da prática desta cultura, permanecendo o conflito real de entendimentos protetivos, também não menciona o que é considerado

50 Projeto de lei da Câmara nº 27, de 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>>. Acesso em: 08 ago. 19.

51 Antigo Projeto de Lei nº 6.599/2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1198509&filename=PL+6799/2013>. Acesso em: 24 ago. 2019.

bem-estar animal ou condutas de maus-tratos.

Quanto aos procedimentos para o uso científico de animais, há a Lei nº 11.794/08, que regulamenta as situações para a criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica em todo o território nacional. No entanto, é uma norma que foi esquecida pelos legisladores do PL nº27/18, pois seu texto não faz qualquer referência à possível alteração junto a ela, o que faz acreditar que os animais ainda sofrerão o caráter utilitário em nome da ciência, concorrendo com sua utilidade ao meio ambiente.

Em que pese o art. 3º do antigo Decreto nº 24.645/34, o qual descrevia as possíveis condutas de maus-tratos, ter sido revogado, espera-se que o novo projeto ganhe força e revisão para sua efetividade. Talvez o conteúdo deste decreto possa servir de inspiração aos estudos dos legisladores atuais para que compreendam quais as condutas que não propiciem o bem-estar animal.

A aceitação de que os animais são sencientes requer a participação de toda a sociedade, isto porque a condição de animais não possibilita que estabeleçam, de modo autônomo ou voluntário, a própria libertação.

A legislação infraconstitucional reconhece a obrigação da conservação das espécies dentro do objetivo de preservação e restauração dos processos ecológicos ao proibir a submissão de animais à crueldade, mas ainda não reconhecia o animal como sujeito de direitos.

O Brasil, compromissado aos princípios e agendas do Pacto Global, pode dar um passo importante ao reconhecer os animais como seres sencientes e não mais como coisas. É um desafio ambiental a ser enfrentado proativamente para demonstrar o comprometimento com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

A legislação brasileira ao reconhecer, ainda que tardiamente, a personalidade aos animais, romperá o entendimento de que animal é coisa, entretanto muitos enfrentamentos quanto a ordem cultural, econômica e jurídica ainda está por vir. Resta saber quanto tempo será necessário para que a sociedade respeite esta condição de sujeitos atribuída aos animais e deixem de cometer os maus tratos.

A proteção às espécies animais é dever de todos dentro do que preconiza a Constituição/1988, art. 225, para uma sociedade humana considerada civilizada e que abomine todo e qualquer tipo de maus-tratos a eles praticados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. Direito ou crueldade animal: as questões divergentes entre a Constituição Federal e a cultura regional. In Paraná Portal. *Entrevista com o Juiz Federal Dr. Vicente de Paula Ataide Junior sobre Direito Animal*. Chiaradia, Janaina, Curitiba. 26 de março de 2019. Disponível em: <<http://www.mimiveg.com.br/vicente-de-paula-ataide-junior/>>.

BENTHAM, J. (1789 [2008]). *Los principios de la Moral y la Legislación*. Buenos Aires: Editorial Claridad S.A.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Projeto de lei (antigo) nº 6.599/2013. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>>.

_____. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Legislação Informatizada. Decreto nº 24.645 de 10 de julho de 1934. Publicação Original. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24645-10-julho-1934-516837-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

_____. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Legislação Informatizada. Decreto nº 11, de 18 de Janeiro de 1991 que revogou decretos federais. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/1/1991, Página 1513 (Publicação Original). Coleção de Leis do Brasil - 1991, Página 233 Vol. 1 (Publicação Original) Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-11-18-janeiro-1991-342571-norma-pe.html>>.

_____. Estimacão. O que é e como fazer o RGA? Registro Geral Animal. Disponível em: <<https://www.estimacao.com.br/como-fazer-rga-registro-geral-animal/>>.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações. Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/concea/paginas/concea.html>>.

_____. Normas Brasil. Norma Estadual Paraíba. Publicado no Diário Oficial da União em 09 de junho de 2018. Institui o Código de Direito e Bem-estar animal do Estado da Paraíba. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-11140-2018-pb_361016.html>.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.794/98. Brasília, 8 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11794.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.364 de 29 de novembro de 2016. Eleva o rodeio, a vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial. Brasília, 29 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13364.htm>.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.605/1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>.

____. Senado Federal. Atividade Legislativa. Projeto de lei da Câmara nº 27, de 2018 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>>.

____. Senado Federal. Secretaria Geral da Mesa. Secretaria de Informação Legislativa. Emenda Constitucional nº 96 de 06 de junho de 2017. Publicação Original [Diário Oficial da União de 07/06/2017] (p. 1, col. 1). Disponível em: <<https://www.legis.senado.leg.br/norma/17703519>>.

____. Senado Federal. Atividade Legislativa. Projeto de lei da Câmara nº 27, de 2018 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133167>>. Acesso em: 08 de ago. 2019.

____. Senado Federal. Agência Senado. Notícias. Meio ambiente. Comissão de Meio Ambiente faz audiência sobre proteção e bem-estar dos animais. Brasília, 21 de junho de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/21/comissao-de-meio-ambiente-faz-audiencia-sobre-protacao-e-bem-estar-dos-animais?utm_medium=share-button&utm_source=whatsapp>.

COHEN, Carl. Os animais têm direitos? Org. Galvão Pedro. In: *Os animais têm direitos. Perspectivas e argumentos*. Dinalivro. Lisboa, 2010.

EL TASSE Adel. O atraso brasileiro no reconhecimento da condição de sujeitos de direitos aos animais. In: *Jus.com.br – artigos*. Maio de 2016. Disponível em: <<https://www.jus.com.br/artigos/49130/o-atraso-brasileiro-no-reconhecimento-da-condicao-de-sujeitos-de-direitos-aos-animais>>.

FAYAD, Aneluz Klotz. *Responsabilidade socioambiental empresarial, uma abordagem a partir do índice de sustentabilidade empresarial ISE – Bovespa*. Instituto Memória. Curitiba, 2018.

FRANCIONE, Gary. *Introdução aos Direitos Animais*. Campinas. Unicamp: 2013.

GLOBO. G1 Natureza. Desafio Natureza. MORENO. Carolina. Palacio, Eduardo. Pantanal tem um fiscal a cada 204km² para combater a caça, a pesca ilegal e outros crimes ambientais. Mato Grosso, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.g1.globo.com/natureza/desafio-natureza/noticia/2019/06/25/pantanal-tem-um-fiscal-a-cada-204-km-para-combater-a-caca-a-pesca-ilegal-e-outros-crimes-ambientais.ghtml?utm_source=push&utm_medium=app&utm_campaign=pushg1>.

IBDFAM. Instituto Brasileiro de Direito de Família. Notícias. Justiça de Itajaí, em Santa Catarina, determina guarda compartilhada de gato a ex-casal. Santa Catarina. 10 de julho de 2019. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/noticias/6997/Justi%C3%A7a-de+Itaja%C3%AD%2C+em+Santa+Catarina%2C+determina+guarda+compartilhada+de+gato+a+ex-casal>>.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes. Ministério do Meio Ambiente. Unidades de Conservação. Paraná Guaricana. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/5075-parna-guaricana>>.

NARVESON, Jan. Moralidade e animais. Org. Galvão Pedro. In: *Os animais têm direitos. Perspectivas e argumentos*. Dinalivro. Lisboa, 2010.

ONU BRASIL - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Dezessete objetivos para transformar o mundo. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>.

_____. Declaração Universal dos Direitos dos Animais. Unesco, ONU. Bruxelas, Bélgica, 27 de janeiro de 1978. Disponível em: <<http://www.urca.br/ceua/arquivos/Os%20direitos%20dos%20animais%20UNESCO.pdf>>.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Rede Brasileira de Pacto Global: lista de signatários. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/64/Lista-de-Signatarios>>.

PARANÁ. Pauta São José dos Pinhais. Operação policial surpreende turismo de caça no Castelhano. São José dos Pinhais, 28 de junho de 2019. Disponível em: <<http://www.pautasjp.com/noticia.php?nid=4456>>.

_____. Prefeitura de São José dos Pinhais. Turismo. Colônia Castelhano. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br/secretarias/secretaria-industria-comercio-e-turismo/turismo/colonia-castelhanos/>>.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTUGAL. Ministério Público de Portugal. Consulta de Tratados Internacionais. Convenção Europeia para a Protecção dos Animais de Companhia. Disponível em: <<http://www.dciap.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-europeia-para-proteccao-dos-animais-de-companhia-2>>.

_____. Convenção Europeia para a proteção dos Animais de Companhia. Decreto nº 13/1993. Ratificado por Portugal em 16 de fevereiro de 1993. Disponível em: <<http://www.gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec13-1993.pdf>>.

RICKLEFS, Robert. RELYEA, Rick. *A Economia da Natureza*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SPECTOR, H. Justicia y bienestar. Desde una perspectiva de Derecho comparado. *Doxa*, nº 26, 2003.

TETU. Danielle Rodrigues. Observações sobre a Proteção Jurídica dos Animais. In: *II Congresso Brasileiro de Bioética e bem-estar animal*. 04 a 06 de agosto de 2010 – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. MG Ciênc. vet. tróp., Recife-PE, v. 13, suplemento 1, p. 49-55, agosto, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La Pachamama y el Humano*. Ediciones, Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 2011. Tradução livre.



SOB A JURISDIÇÃO DE PÃ: ANIMAIS NÃO HUMANOS COMO SUJEITOS DO PROCESSO

Mariana Cristina Galhardo Frasson¹

1. INTRODUÇÃO

Na mitologia grega, um deus, inquieto com o tratamento que os demais seres possuíam com a natureza, passou a vagar por montanhas, bosques e campos, zelando por todo o ecossistema terrestre. Pã buscava o amor em meio à natureza, seu corpo metade homem, metade animal, fazia uma transição de selvagem a herói.

Um contemporâneo nato que fez do seu território uma jurisdição instituiu uma espécie de tutela jurisdicional de interesses coletivos, que buscava proteger a fauna e a flora da atuação das demais espécies, pois temia sua extinção. Em vista da sua aparência, Pã defendia, em nome próprio, interesses alheios como um representante da ecologia.

Assim, de forma figurada o que Pã na mitologia buscava é o que conduz esse artigo. Uma inquietação acerca da possibilidade de animais não humanos demandarem em nome próprio seus direitos e obrigações.

1 Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Paranaense – UNIPAR, campus Toledo/PR. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Civil pela PUCPR.

O que Pã defendia é que os animais eram seres capazes de sentir dor e sentimento, o que a pesquisa científica depois de anos concluiu e os considerou como seres sencientes.

Dessa forma, diante das recentes pesquisas científicas, nasce um novo olhar do Direito em relação aos animais, e, conseqüentemente, uma nova forma, diferenciada, de tutela jurisdicional, na qual se busca enquadrar os animais não humanos como sujeitos do processo.

Conforme se pretende expor, a referida possibilidade não vagava apenas na mitologia com o Deus Pã, mas em diversos períodos históricos, ou seja, não é novidade a compreensão de animais como sujeitos de direitos. A inovação a qual buscamos é a mudança da concepção jurídica por parte do ordenamento jurídico brasileiro, o que conforme veremos adiante, conta com legislação, doutrina e precedentes os quais fundamentam esse direito.

Os números de exploração animal e de maus-tratos são assustadores, já que ao longo do século XXI só aumentam. Porém, devido à pressão de consumidores e diante de novas leis, políticas inovadoras vêm sendo adotadas quanto ao tratamento dado aos animais, que deixaram de ser objetos e coisas para se enquadrarem como um sujeito de direitos. Como se deu com o incapaz, o nascituro e a pessoa jurídica.

Nesse sentido, diversas entidades passaram a refletir sobre os métodos de exploração animal, até porque o consumo excessivo e desenfreado deles vem causando diversos impactos ambientais. Entre eles podemos citar o uso do solo e desmatamento, escassez hídrica, contaminação e saúde pública, gases de efeito estufa, oceanos, extinção de espécies e crescimento populacional. E sem contar as práticas de atos cruéis e socialmente inaceitáveis no momento do abate.

Dessa forma, surgiu a necessidade da cooperação internacional, junto a diversos países, em defesa a preservação da fauna e flora remanescentes, indispensáveis ao equilíbrio ecológico e sobrevivência das demais espécies e da própria humanidade. Nessa perspectiva, instituiu-se o objetivo 15 – vida terrestre, que compõe os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU.

Por fim, o artigo busca trazer uma reflexão sobre os métodos de exploração de animais não humanos, mobilizando a sociedade em repensar nos seus hábitos de consumo, já que o ordenamento jurídico vem deixando de enxergar o animal como uma coisa, passando a tratá-lo como um sujeito de direitos.

2. DIGNIDADE DOS ANIMAIS: A CAPACIDADE DE SOFRER

Durante a virada dos séculos o que sempre se sustentou ao diferenciar o homem dos animais foi a inteligência, derivada da capacidade de raciocínio lógico e aprendizagem. Esse conceito que se arrastou por tantos anos vem perdendo força, uma vez que cientistas concluíram por diversas pesquisas científicas que não é o homem o único detentor de intelecto. Os animais, em maior ou menor grau, possuem inteligência e, principalmente, concluiu-se que esses seres são capazes de sentir dor e experimentar sofrimento.

Dentre as últimas pesquisas mais relevantes, podemos citar a Declaração de Cambridge sobre a Consciência Animal, que decorreu de um encontro internacional, realizado em 07 de julho de 2002 na Universidade de Cambridge, que reuniu os mais notáveis cientistas atuais, dentre eles Stephen Hawking. De acordo com o estudo realizado, os cientistas concluíram que o ser humano não é o único ser dotado de consciência. Eis o texto da declaração:

A ausência de um neocórtex não parece impedir que um organismo experimente estados afetivos. Evidências convergentes indicam que os animais não humanos têm os substratos neuroanatômicos, neuroquímicos e neurofisiológicos de estados de consciência juntamente com a capacidade de exibir comportamentos intencionais. Consequentemente, o peso das evidências indica que os humanos não são os únicos a possuir os substratos neurológicos que geram a consciência. Animais não humanos como mamíferos e aves, e vários outros, incluindo o polvo, também possuem as faculdades neurológicas que geram consciência.²

Dessa forma, com o reconhecimento da capacidade de sentir, de sofrer e de desfrutar dos mais diversos prazeres faz com que os animais, independentemente de sua configuração biológica, sejam considerados seres sencientes e, portanto, dignos de consideração moral e jurídica por nós humanos, e pelo ordenamento jurídico.

Contudo, a legislação brasileira ainda interpreta a moral como exclusividade do ser humano, protegendo os demais seres vivos não pelo valor em si que possuem, mas para a preservação da espécie humana.

Porém, se a dignidade deriva do fato biológico da senciência, da

2 Disponível em: <<http://www.fcmconference.org/img/CambridgeDeclarationOnConsciousness.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 19.

capacidade de sentir dor e experimentar sofrimentos, físicos e/ou psíquicos, por que ainda somente garantimos proteção aos animais não humanos quando são postos em confronto com o homem, como é o caso da proibição das práticas que submetam os animais à crueldade?

Por outro lado, tratando da dignidade humana, o ministro Luís Roberto Barroso parece admitir também a dignidade animal:

O que poderia ter sido suscitado, isso sim, seria o reconhecimento de dignidade aos animais. Uma dignidade que, naturalmente, não é humana nem deve ser aferida por seu reflexo sobre as pessoas humanas, mas pelo fato de os animais, como seres vivos, terem uma dignidade intrínseca e própria.³

Numa vertente, observa-se que, de qualquer forma, de nada adianta prever a dignidade da pessoa humana se ela não possui qualidade de vida que faça valer a pena sua existência. Como no caso de um ambiente ecologicamente saudável, manter os demais seres vivos em condições dignas garante a sobrevivência digna do ser humano, é, conseqüentemente, um dever de agir ético por parte do homem.

Inclusive, por meio dessa linha de pensamento, a justiça brasileira vem proferindo diversas decisões. Podemos citar como exemplo o caso da Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público, em que se buscava a proibição da caça amadora no Estado do Rio Grande do Sul. Em sentença, o magistrado Cândido Alfredo Silva Leal Júnior considerou a caça amadorista, recreativa e esportiva, sem finalidade social relevante, por não condizerem com a dignidade humana e com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária onde “[...] cada vez mais o homem vem se reconhecendo como integrante da natureza, dependendo do meio ambiente para sua sobrevivência e reconhecendo a cada espécie um valor único e intrínseco”.⁴

Já no plano internacional, o Tribunal de Recursos de Nova York negou um pedido de *habeas corpus* impetrado em favor de um chimpanzé enjaulado em uma propriedade particular, argumentando que, por não existir reciprocidade

3 BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo. A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 118.

4 JÚNIOR, Cândido Alfredo Silva Leal. Ação civil pública – Processo 2004.71.00.021481- 2 – Sentença 0397/2005. In: MOLINARO, Carlos Alberto et al. (org.). *A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 322.

de direitos e deveres na existência animal, a pretensão de que possuiriam direito à liberdade de locomoção seria descabida.⁵

A história do homem é uma luta pela afirmação da dignidade. Um passado sombrio conduziu a evolução dos direitos relativos à dignidade própria. Tivemos negros que, pela cor, não eram considerados dignos. A julgar pela opção de determinada religião também não era considerado digno, ou seja, a dignidade variava de acordo com o sexo, idade e até mesmo a cor.

Assim, reconhecer que os animais são seres sencientes traz significativas mudanças no campo do Direito, já que vivemos em uma era pós-modernista, em que o ser humano não se contenta mais com o dogmatismo, e o Direito, como produto da sociedade, deve tutelar as novas ideias, hábitos e formas de enxergar o outro.

3. DIREITO FUNDAMENTAL A UMA EXISTÊNCIA DIGNA E O PRINCÍPIO DA IGUAL CONSIDERAÇÃO DE INTERESSES

Todo animal é sujeito do direito fundamental à existência digna, positivado constitucionalmente, a partir do qual o Direito Animal se densifica dogmaticamente, espalhando-se pelos textos legais e regulamentares. A sistematização dogmática permite – e permitirá ainda mais – apontar outros direitos correlatos e ajustados à natureza peculiar dos animais não humanos, bem como construir as tutelas jurisdicionais que lhes sejam adequadas.⁶

Vicente de Paula Ataíde Junior discorre em artigo de sua autoria intitulado “Introdução ao Direito Animal Brasileiro”⁷ que o direito animal à existência digna se revela como sendo um verdadeiro direito fundamental

5 MELO, Osório João. *Revista eletrônica Conjur*. Tribunal de Recursos dos EUA nega Habeas Corpus para libertar chimpanzé. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-08/tribunal-eua-nega-habeas-corpus-libertar-chimpanze>>. Acesso em: 20 fev. 2019

6 Segundo Marinoni, Arenhart e Mitidiero, “a tutela jurisdicional, além de tomar em conta a Constituição, deve considerar o caso e as necessidades do direito material, uma vez que as normas constitucionais devem iluminar a tarefa de tutela jurisdicional dos direitos. É por isso mesmo que a ideia de dar sentido aos valores previstos nas normas constitucionais pode, em uma primeira leitura, mostrar dificuldade para explicar a complexidade da função do juiz. Na verdade, a jurisdição tem o objetivo de dar tutela às necessidades do direito material, compreendidas à luz das normas constitucionais.” (Novo curso de processo civil. 2 ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2016. V.1. p. 124).

7 ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Introdução ao Direito Animal Brasileiro*. Disponível em: <<https://www.portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/28768>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

zoocêntrico, situado em uma nova dimensão de direitos fundamentais: a quarta⁸ ou sexta dimensão⁹ – a dimensão dos direitos fundamentais pós-humanistas.¹⁰

A Constituição, no art. 225, §1º, VII, estabelece que incumbe ao Poder Público “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

Da regra constitucional da proibição da crueldade – e dos princípios que também emanam do mesmo dispositivo constitucional¹¹ como o princípio da dignidade animal¹² e o princípio da universalidade – é que exsurge o direito fundamental animal à existência digna. É direito fundamental – e não apenas objeto de compaixão ou de tutela – porquanto é resultado da personalização e positivação do valor básico¹³ inerente à dignidade animal.¹⁴

Nesse sentido, considera-se que o direito fundamental à existência digna do animal deriva das novas pesquisas científicas que os reconheceram como seres sencientes e fez com que doutrinadores e filósofos estudassem uma nova forma de enquadrar e proteger os animais num estado de Direito.

Essa nova descoberta da ciência conduziu o professor e filósofo australiano Peter Singer, nos anos 70, a elaborar o princípio da igual consideração de interesses. Segundo Peter, ao se fazer um juízo ético, deve-se ir além do interesse individual ou grupal e levar em consideração os interesses de todos aqueles que são atingidos por esse juízo.¹⁵

8 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, p. 45-50.

9 Ibid., p. 50-52.

10 SILVA, Tagore Trajano de Almeida. *Direito animal e ensino jurídico: formação e autonomia de um saber pós-humanista*. 2014. Disponível em: <<https://www.ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/personalidade-e-persuasao-um-discurso-sobre-a-personificacao-juridica-dos-animais-nao-humanos/>>, p. 33-42.

11 ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 93-94.

12 Ibid., p. 70.

13 SARLET, op. cit., p. 61-62.

14 cf. LEVAI, Laerte Fernando. *Direito dos animais*. 2 ed. Campos do Jordão/SP: Editora Mantiqueira, 2004, p. 44-47.

15 SINGER, Peter. *Libertação Animal*. Porto Alegre, São Paulo: Lugano Editora, 2004, p. 7.

A título exemplificativo, o interesse do ser humano em comer carne de vitela não pode prevalecer face ao interesse do bezerro de não sofrer durante toda sua existência. O princípio da igual consideração de interesses não permite que o bezerro seja trazido à existência para uma vida miserável desde o nascimento até o abate, para satisfazer o paladar humano.¹⁶

O princípio da igual consideração de interesses, portanto, é um meio imparcial de se considerar os interesses de outrem independentemente de sua condição individual. De forma sumária, o princípio da igual consideração dos interesses requer um processo de igualização por meio da consideração dos interesses alheios por entendê-los como importantes, independente das aptidões ou caracteres dos indivíduos que os detenham.¹⁷

4. O PROCESSO BRASILEIRO E A CAPACIDADE DO ANIMAL PARA SER PARTE

Em uma humanidade além dos humanos,¹⁸ conforme aqui se propõe, existem inúmeros preceitos legais que preveem direitos humanos para os não humanos, construídos com muita semelhança aos direitos humanos. Preceitos estes, como a sensciência, que acabam por permitir um certo acesso à justiça por novos sujeitos de direito ou por pessoas não humanas, como defendem alguns.¹⁹

A convivência mais próxima e exigente com os animais é visível aos olhos da indústria, do comércio, da sociedade e até de setores antes não imagináveis. Um cemitério alemão, por exemplo, desde junho de 2015, oferece sepulturas para urnas crematórias para humanos e animais, permitindo que as cinzas

16 Para uma melhor compreensão do tema é oportuno destacar Peter Singer: A carne de vitela é um subproduto da indústria de laticínios. O bezerro é separado de sua mãe após o nascimento, a separação de mãe e filhote mamíferos causa enorme sofrimento e angústia em ambos, para ser confinado durante toda a sua vida assim, quando abatido, seus músculos anêmicos permanecem macios. Para deitar-se precisam se curvar para acomodar as pernas em uma baia de 55 centímetros. Para um aprofundamento sobre as fazendas industriais. SINGER, 2004, p. 139-23.

17 Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14886>. Acesso em: 10 fev. 2019, p. 3.

18 SCHWARTZ, Germano. O humano e os humanos nos direitos humanos: Animais, Pacha Mama e altas tecnologias, artig. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 222.

19 Neste sentido, TEUBNER, Gunther. Rights of Non-Humans? Eletronic Agents and Animals as New Actors in Politics and Law. *Journal of Law and Society*. London: Wiley, 2006, p. 497.

destes repousem juntas com as de seus antigos tutores.²⁰

No Brasil é cada vez mais forte a presença de animais no núcleo familiar, sendo que o país é o 2º maior mercado mundial em produtos para animais de estimação.²¹ Além dessa presença marcante de animais nos seios familiares, há projetos espalhados pelo Brasil todos os quais permitem que cães ou gatos frequentem hospitais, para promover humanização por meio de terapias. A técnica é conhecida como cinoterapia.²²

Um reflexo legal do respeito crescente aos animais na sociedade brasileira, como já foi dito, é a proibição da exploração, disfarçada em cultura e diversão, de animais de qualquer espécie, domésticos ou silvestres, nativos ou exóticos, como atrativos em espetáculos circenses. Podemos citar como exemplo o estado de Goiás, conhecido nacionalmente por festividades circenses, que proibiu no ano de 2015 a utilização de animais em circos.²³

Assim, tendo em vista a nova forma que o brasileiro encontrou de se relacionar com animais, domesticando-os como membros da família e considerando as pesquisas recentes que tratam da sensibilidade animal, um novo instituto do Direito se opera para garantir que animais não humanos busquem tutela jurisdicional em nome próprio, conforme passamos a expor.

4.1 Animais: coisas ou sujeitos de direito?

Enfim, o tema central do artigo: é possível atribuir aos animais capacidade processual? É chegada a hora de lhes receber processualmente como sujeitos de direito?

De início se faz necessário conceituar “coisa”, que segundo Arruda Alvim, para quem, em sentido jurídico amplo, é toda realidade que apresenta

20 OLHARANIMAL. Revista eletrônica. Cemitério alemão permite enterro de animais com os tutores. Publicado em 12/06/2015. Disponível em: <<http://www.olharanimal.org/estimacao/6176-cemiterio-alemao-permite-enterro-de-animais-com-os-tutores>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

21 ABINPET - Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação. Indústria nacional fatura R\$ 15,2 bilhões e já representa 0,31% do PIB nacional. Disponível em: <<http://www.abinpet.org.br/faq/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

22 Estela Cinoterapia: como a terapia com cães ajudar crianças e idosos. Disponível em: <<https://www.minutosaudavel.com.br/cinoterapia/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

23 CATRACA LIVRE BRASIL. Goiás é o 11º estado brasileiro a proibir circos com animais. Disponível em: <<https://www.catracalivre.com.br/geral/mundo-animal/indicacao/goias-e-o-11o-estado-brasileiro-a-proibir-circos-com-animais>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

utilidade para o ser humano.²⁴ Por outro lado, temos “sujeito de direito”, que segundo Clóvis Beviláquia, é o ser em favor de quem a ordem jurídica assegura o poder de agir contido no direito.²⁵ Assim, de maneira sucinta, Tércio Sampaio Ferraz Júnior aponta: “sujeito é o titular do direito”.²⁶

Existem quatro teorias que tratam do assunto, são elas: Os animais como coisas; Personificação dos animais; Animais como entes despersonalizados e os animais que estão em categoria intermediária.

O ordenamento jurídico brasileiro é adepto da primeira teoria, “Os animais como coisa”, uma vez que o art. 182 do Código Civil vigente inclui os animais entre os bens, ao estabelecer serem móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, os chamados de semoventes.

Nesse sentido, Caio Mário da Silva Pereira afirma que a ordem jurídica limita a concessão da personalidade jurídica ao ser humano e aos entes morais por aqueles criados, excluindo de seu âmbito outros seres vivos.²⁷

Ocorre que, enquadrar animais como “coisas”, como bens de propriedade humana, certamente fortalece o antropocentrismo e a concepção de servidão animal.²⁸

De outro norte, há uma grande busca de fundamentos para a compreensão dos animais como sujeitos de direito em outros ramos da ciência.

Conforme já aqui narrado, pesquisas recentes comprovaram que animais não humanos são capazes de sentir dor e sofrimento, ou seja, tratam-se de seres sencientes, e se assemelham aos seres humanos em diversos aspectos. Isto se deve, principalmente, ao fato de sentirem os prazeres e desprazeres da existência mundana, ou seja, assim como os seres humanos são influenciados por modelos psicossomáticos, eles também o são, manifestando seu estado mental de dor, raiva e solidão, sendo prementes e planejadores, sensíveis aos sons e imagens, sentindo frustração e satisfação, além de outras infinitudes de

24 ALVIM, Arruda. *Comentários ao código civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. V. 11., tomo 1, p. 85-86.

25 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Teoria geral do direito civil*. 4. ed. Brasília: Serviço de Documentação, 1972, p. 53.

26 Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. *Revista da Faculdade de Direito*. V. 88. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993, p. 440.

27 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito Civil*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. 1. p. 143.

28 LÔBO, Paulo. *Direito Civil: parte geral*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

sentimentos e estados psicológicos que os tornam “sujeitos-de-uma-vida”.²⁹

Logo, uma vez provado que a anatomia e fisiologia dos seres vivos têm a mesma origem que nós, humanos, fica cada vez mais simples reconhecê-los como sujeitos de direitos.

Nesse sentido, o jurista e filósofo Kelsen, grande defensor dos animais como sujeitos de direito, sustenta seus argumentos na concepção de que uma relação jurídica não ocorre entre o sujeito de dever e o sujeito de direito e sim entre o próprio dever jurídico e o direito reflexo que lhe corresponde.³⁰

Com o mesmo pensamento, o filósofo Reagan afirma que os direitos dos animais se resumem à compreensão de que estes se entendem como existentes no mundo e conscientes do que lhes acontece. Sentem, sabem e assim são “sujeitos-de-uma-vida”. Assim, em seus termos, se forem “sujeitos-de-uma-vida”, então têm direitos, exatamente como nós, humanos.³¹

Destarte, não são raros os exemplos de animais como partes processuais mundo afora. Como exemplo, podemos citar um dos casos mais emblemáticos da história do direito dos animais, que ocorreu na cidade de Salvador/BA. O que, a princípio garantiu boas gargalhadas à comunidade jurídica na época, terminou com a vitória de um ato de coragem do promotor Dr. Heron Gordilho, que garantiu a liberdade de uma Chimpanzé, cujo nome era “Suíça”.

Dr. Heron, inconformado com as péssimas condições estruturais da jaula em que se encontrava o animal, por meio do Ministério Público, juntamente com um grupo de pessoas, impetrou um *Habeas* em favor do animal. Heron foi alvo de piadas, constrangimentos e chacotas por defender o animal como um sujeito de direito. Contudo, para a surpresa de todos, o remédio constitucional, contrariando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal,³² foi aceito.³³ Mas a história só não terminou melhor porque a chimpanzé não resistiu ao tempo do julgamento da medida e veio a falecer.

29 RODRIGUES, Danielle Tetü. *O Direito e os Animais – Uma Abordagem Ética, Filosófica e Normativa*. São Paulo: Juruá, 2008, p. 110.

30 GORDILHO, Heron José de S. *Abolicionismo animal*. Salvador: Evolução, 2009, p. 36.

31 REAGAN, Tom. *Jaulas Vazias*. Porto Alegre: Lugano, 2006, p. 11.

32 “Animal não pode integrar uma relação jurídica, na qualidade de sujeito de direito, podendo apenas ser objeto de direito, atuando como coisa ou bem” (STF RHC – 63/399).

33 GORDILHO, Heron José de S. et al. *Habeas corpus* impetrado a favor da Chimpanzé Suíça na 9ª Vara Criminal de Salvador. *Revista Brasileira de Direito Animal*. Ano 1, Número 1, jun/dez 2006, p. 261-180.

Portanto, temos que a proteção à vida não deve ser dirigida apenas aos seres humanos, mas a todos os seres portadores de dignidade própria. E sua proteção deve ser resguardada pela Constituição federal. A vida humana que se protege na Constituição Federal não é só a vida atual, mas a potencial, todas inseridas no “conjunto global dos interesses e direitos das futuras gerações”.³⁴

4.2 Legitimidade processual dos animais não humanos

Legitimidade processual é a capacidade para estar em juízo, é um pressuposto conferido ao sujeito de direito pelo ordenamento jurídico para que possa pleitear a defesa de um direito violado. O referido instituto está previsto no art.17 do Código de Processo Civil de 2015.

Deste modo, tem-se que

[...] capacidade processual é aquela que atribui ao indivíduo o direito de estar em juízo por si próprio, ou seja, sem a representação ou assistência de outrem, mas na qualidade de parte. Esta capacidade não é uma capacidade material, mas sim a capacidade de exercitar o seu direito material em juízo. Em outras palavras, diz respeito, tão somente, a possibilidade de o indivíduo figurar por si mesmo e até mesmo para defesa de outrem numa demanda, mas sem que para isso necessite do “amparo ou tutela” de terceiros.³⁵

Assim, se admitirmos que o animal não humano é um sujeito de direito, em vista da sua condição de ser senciente, capaz de sentir dor e sofrimento, além dos demais sentimentos que afligem o ser humano, como solidão, abandono e medo, temos que é totalmente plausível que se possa pleitear na qualidade de parte, a defesa de seus direitos fundamentais. Isto porque, “[...] não se pode inferir que apenas os interesses humanos devam ser reconhecidos ou protegidos sob o manto do direito subjetivo”.³⁶

Heron José de Santana Gordilho apresenta uma solução para o impasse legislativo:

34 LEITE, José R. M. L. e AYALA, Patryck de A. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 57.

35 FERREIRA, A. C. B. Animais não humanos como sujeitos de direito: considerações processuais. *Revista Brasileira de Direito Animal*. Ano 6, n. 9, jul./dez. 2011, p. 305-351. Salvador: Evolução, 2011.

36 GORDILHO, 2006, p. 144-147.

[...] legislação infraconstitucional que outorgue, por exemplo, personalidade jurídica aos animais, pois assim como ocorreu com condomínios, massas falidas, heranças jacentes, nascituros, etc., nada impede que eles tenham capacidade processual para pleitear seus direitos em juízo na qualidade de sujeitos jurídicos despersonalizados.³⁷

Atenta-se ao fato de que os direitos previstos constitucionalmente aos animais não humanos, somente passarão ao plano prático jurídico caso sua defesa seja garantida processualmente em lei específica, afinal o direito “só reina quando a força dispendida pela justiça, para empunhar a espada, corresponde à habilidade que emprega em manejar a balança”.³⁸

O Código Civil brasileiro, ao contrário do que ocorre em países europeus, ainda não contemplou a regra de que animais não são coisas, porém, está em vias de contemplar (PLC 6799/2013 e outros).³⁹

5. CONCLUSÃO

Vivemos em uma sociedade altamente reflexiva e crítica, que ordena e reordena as relações sociais de acordo com o seu cotidiano e suas necessidades. A forma como o ser humano trata o seu semelhante já vem sendo estudada há milhares de anos, estando constantemente em evolução, o mesmo ocorre com a relação homem – animal. Observamos com a leitura do presente artigo, que ao longo da história da humanidade o animal ocupou diversos papéis. Transitando do céu, como deus, ao inferno, como pragas.

Antigamente, indispensável para a sobrevivência humana. E hoje, dispensável se não agradar a vaidade humana: “é couro de verdade? Tem *pedigree*? *Baby bife*? *Carne de vitela*?” Século XXI, vida contemporânea, mundo moderno, onde muito se reflete ao sofrimento animal, mas pouco se sabe de como a carne chega até a mesa.

Pequenos prazeres que custam pouco e pesam na consciência humana, pois as formas de abate continuam primitivas, cruéis e viscerais.

37 GORDILHO, 2006, p. 190.

38 IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 23.

39 Projeto de Lei nº 6799/2013. Câmara dos Deputados. *Ementa*: Acrescenta parágrafo único ao art. 82 do Código Civil para dispor sobre a natureza jurídica dos animais domésticos e silvestres, e dá outras providências. Autor: Ricardo Izar - PSD/SP. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=601739>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

Por outro lado, o que nos define como ser humano é a nossa capacidade de questionar e buscar respostas, e é no mínimo importante que as nossas conclusões sirvam, pelo menos, para dar um destino digno ao que nos rodeia, caso contrário, não há grande diferença entre um homem e um chimpanzé.

Nesse sentido, concluímos que a alteração do *status* jurídico dos animais é passo de suma importância para a superação do legado antropocêntrico, que não permite que a vida seja defendida em seu valor inerente, tendo em vista que sob esta ótica, tudo o que é vivo, mas não pertencente à espécie humana, é mero instrumento de desfrute.

Assim, de todo o exposto, é de se surpreender com o que vem sendo feito no Brasil na defesa do Direito dos Animais. Temos um Direito Animal positivo!

Ademais essa nova área do Direito brasileiro tem como marco inicial a regra da proibição da crueldade, amparada pela Constituição Federal e complementada por um conjunto de leis infraconstitucionais, existentes nas esferas federal, estadual e municipal. Além disso, ainda conta com um importante conjunto de precedentes judiciais.

É nesse sentido que o Direito brasileiro vem buscando proteger os animais, uma vez que bois, porcos e galinhas não precisam ser criados e abatidos de forma desumana. Um conjunto de ações, dentre elas inovações tecnológicas, mudança legislativa e principalmente o despertar da consciência humana ao sofrimento animal, promete reduzir significativamente esse sofrimento. Uma discussão que não se esgota facilmente, pois conforme já discutimos aqui, se trata de um preceito cultural de difícil reestruturação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABINPET - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS PARA ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO. Indústria nacional fatura R\$ 15,2 bilhões e já representa 0,31% do PIB nacional. Disponível em: <<http://abinpet.org.br/faq/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

AVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ALVIM, Arruda. *Comentários ao código civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. V. 11, tomo 1.

ARENHARDT, Sérgio; MARINONI, Luiz Guilherme. Novo curso de processo civil. 2 ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2016. V.1.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Introdução ao Direito Animal Brasileiro*. Disponível em: <<https://www.portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/28768>>. Acesso: 22 dez. 2018.

____. *Direito animal e ensino jurídico: formação e autonomia de um saber pós-humanista*. Salvador: Editora Evolução, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo*. A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CATRACA LIVRE BRASIL. Goiás é o 11º estado brasileiro a proibir circos com animais. Disponível em: <<https://www.catracalivre.com.br/geral/mundo-animal/indicacao/goias-e-o-11o-estado-brasileiro-a-proibir-circos-com-animais/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

ESTELA. Cinoterapia: como a terapia com cães ajudar crianças e idosos. Disponível em: <<https://www.minutosaudavel.com.br/cinoterapia/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FERREIRA, A. C. B. Animais não humanos como sujeitos de direito: considerações processuais. *Revista Brasileira de Direito Animal*. Ano 6, n. 9, jul./dez. 2011, p. 305-351. Salvador: Evolução, 2011.

GORDILHO, Heron José de S. et al. Habeas corpus impetrado a favor da Chimpanzé Suíça na 9ª Vara Criminal de Salvador. *Revista Brasileira de Direito Animal*. Ano 1, Número 1, jun/dez 2006.

IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

JÚNIOR, Candido Alfredo Leal Silva Leal. Ação civil pública – Processo 2004.71.00.021481- 2 – Sentença 0397/2005. In: MOLINARO, Carlos Alberto et al (org.). *A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos humanos: uma discussão necessária*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEVAI, Laerte Fernando. *Direito dos animais*. 2 ed. Campos do Jordão/SP: Editora Mantiqueira, 2004.

LÔBO, Paulo. *Direito Civil: parte geral*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, Ozorio João. Conjur. Tribunal de recursos dos EUA nega Habeas Corpus para libertar chimpanzé. Revista eletrônica. Publicado aos 08/12/14. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-08/tribunal-eua-nega-habeas-corpus-libertar-chimpanze>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

OLHARANIMAL. Cemitério alemão permite enterro de animais com os tutores. Revista eletrônica. Publicado em 12/06/2015. Disponível em: <<http://www.olharanimal.org/estimacao/6176-cemiterio-alemao-permite-enterro-de-animais-com-os-tutores>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

REAGAN, Tom. *Jaulas Vazias*. Porto Alegre: Lugano, 2006.

RODRIGUES, Danielle Tetü. *O Direito & Os Animais – Uma Abordagem Ética, Filosófica e Normativa*. São Paulo: Juruá, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006.

SCHWARTZ, Germano. O humano e os humanos nos direitos humanos: Animais, Pacha Mama e altas tecnologias. In: SCHWARTZ, Germano (org.). *Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SINGER. Peter. *Libertação Animal*. Porto Alegre, São Paulo: Lugano Editora, 2004.

SILVA, Oliveira Bianca. Personalidade e persuasão: um discurso sobre a personificação jurídica dos animais não humanos. Revista eletrônica: Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14886>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. *Revista da Faculdade de Direito*. V. 88. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.

TEUBNER, Gunther. Rights of Non-Humans? Electronic Agents and Animals as New Actors in Politics and Law. *Journal of Law and Society*. London: Wiley, 2006.



A AMAZÔNIA COMO SUJEITO DE PERSONALIDADE JURÍDICA: A NECESSIDADE DE EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

Karina Martins Balan¹

Natan Galves Santana²

1. INTRODUÇÃO

Diante do atual cenário ambiental, muito se discute sobre meio ambiente, conservação e preservação das matas e dos animais, mas ao contrário do que é discutido, ocorre com frequência a destruição do nosso bem mais importante: a natureza.

Toda a destruição causada ao meio ambiente, por consequência, coloca em risco a vida humana, como esta premissa, entende-se que a natureza de modo geral é tratada apenas como um objeto para sanar as vontades do homem.

1 Advogada. Formada em Direito (2017) pela Universidade Paranaense – UNIPAR. Formada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Direito Tributário e pós-graduanda em Direito Imobiliário pelo Damásio Educacional.

2 Advogado. Formado em Direito (2018) pela Universidade Paranaense – UNIPAR. Pós-graduando em Direito de Família e Sucessões pelo Damásio Educacional.

Com uma certa regularidade surgem nas mídias pessoas interessadas em proteger o meio ambiente, bem como as ONGs – Organizações não governamentais, que alegam com veemência que todos os seres vivos são dignos de proteção e com o fundamento de que a natureza, como um todo, possui direito de ser preservada, uma vez que é um ecossistema vivo, portanto, não há que se falar que um ser é mais importante do que o outro, pois todos são importantes para a vida humana.

Neste mesmo cenário, entra em cena o desenvolvimento econômico, que vem sendo usado como desculpa por diversas personalidades políticas para justificar a destruição do meio ambiente, mas devemos deixar em evidência que é totalmente possível se desenvolver sem aniquilar outra parte.

Diante disso, surgem alguns questionamentos, tais como: como criar mecanismos jurídicos para proteger a natureza? A natureza é coisa? Como é protegida a Amazônia no Brasil? Há inovações no âmbito legislativo em outros países? Como ocorre a evoluções de pensamento, de proteção, de natureza, de vida? Em meios a tantas notícias trágicas existe um caminho para mudanças?

A sociedade está diante de várias dúvidas, muito embora nem todas as perguntas possam ser respondidas, o simples fato de nos perguntarmos a respeito do futuro, há crença que um passo foi dado, mas esses passos não podem parar no meio do trajeto, sob pena de retroceder ainda mais.

2. A NATUREZA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ATUAL

O Brasil é um dos países mais ricos em diversidade de fauna e flora do mundo. De acordo com informações de um estudo publicado por cientistas brasileiros denominado “O futuro dos ecossistemas tropicais hiperdiversos”,³ o Brasil é mais importante para a biodiversidade mundial do que se poderia imaginar.

De acordo com o estudo realizado tem-se noção da importância da natureza brasileira:

Quase um quarto de todos os peixes e água doce do mundo – mais precisamente 23% – estão nos rios brasileiros. Assim como 16% das aves do planeta, 12% dos mamíferos e 15% de todas as espécies de animais e plantas.⁴

3 TCU SUSTENTÁVEL. Importância do Brasil na biodiversidade mundial é maior do que se pensava, dizem cientistas. 2018, nº 51.

4 Idem.

Motivo de orgulho e preocupação de muitos brasileiros, a fauna e a flora brasileira são cada vez mais explorados e destruídos a cada ano. Com a tentativa de proteção ao meio ambiente a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu artigo 225 que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁵

Para um melhor entendimento do significado de meio ambiente na legislação brasileira, observemos no artigo 3º, inciso I, da lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sendo o “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rega a vida em todas as suas formas”⁶

Apesar do referido artigo tratar da “vida em todas as formas”, no mundo jurídico brasileiro ainda se trata da natureza, de maneira geral, como um objeto sem personalidade jurídica e, portanto, sem direitos.

De acordo com Silva (apud Lenza, pag. 1323) o meio ambiente possui o seguinte conceito:

É, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensivo dos recursos naturais e culturais.⁷

Assim, o meio ambiente merece toda proteção e como destaca Lenza:⁸ é um direito humano de terceira geração, logo todo ser humano é titular desse direito, com base na solidariedade.

Para o direito brasileiro, os rios, florestas e a fauna são tratados como coisas e que servem para que o homem viva de forma digna. Apesar do pensamento parecer arcaico, podemos observar que somente possuem o direito

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1998.

6 BRASIL. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

7 LENZA. P. *Direito constitucional esquematizado*. Ed. 18. São Paulo: Saraiva, 2014.

8 Idem.

de postular judicialmente pelos seus direitos, antes que possuem personalidade jurídica.

Na visão de Silva,⁹ a personalidade jurídica é a qualidade que torna as coisas capazes de direitos e deveres, ou seja, é protegida pela lei com uma existência própria, assim possui uma qualidade de pessoa.

Nas palavras de Rosa e Nelson Nery Jr (apud CRUZ. C. F. T.; CUNHA. L. R. C.; AGOSTINHO L. L., 2018)¹⁰ “somente é parte legítima aquele que é autorizado pela ordem jurídica a postular em juízo. A norma trata tanto da *legitimatío ad processum* quanto da *legitimatío ad causam* ou material”. Assim, os legitimados são apenas as pessoas físicas e as pessoas jurídicas.

Para entendermos melhor essa diferença, passemos a analisar o biocentrismo e antropocentrismo.

2.1 Visão biocêntrica e visão antropocêntrica

A vida humana está em constante mudança o que em regra é de extrema importância, ocorre que alguns direitos continuam os mesmos, apesar de sempre se ouvir sobre a importância da natureza, ela ainda não está totalmente protegida pela atual legislação.

Quando se fala em meio ambiente no atual cenário mundial, surge a discussão de como deve ser o tratamento e a natureza jurídica dos animais, bem como das matas e dos rios.

Neste viés, há duas visões que classificam a proteção do meio ambiente, sendo elas, a visão biocêntrica e a visão antropocêntrica.

A visão antropocêntrica, de acordo com o dicionário da língua portuguesa, é a “forma de pensamento que considera o homem o centro do universo e tudo interpreta de acordo com valores e experiências”,¹¹ ou seja, o ser humano é o único detentor de direitos e a natureza é apenas um objeto/meio de chegar ao fim humano, considerado, portanto, como antropocentrismo puro.

9 SILVA. P. E. de. *Vocabulário Jurídico conciso*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

10 CRUZ. C. F. T.; CUNHA. L. R. C.; AGOSTINHO L. L. A natureza como sujeito de direitos: uma síntese da novel Constituição do Equador e o tratamento no ordenamento brasileiro. Florianópolis; *Portal Jurídico Investidura*. 2018. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/398/380>>.

11 HOUAISS. A; VILLAR. M. S. de. *Dicionário de Língua Portuguesa*. 4 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

De acordo com Benjamim,¹² há ainda o antropocentrismo mitigado ou reformado, no sentido de proteção aos animais, principalmente os domésticos, pois incorpora um sentimento de bondade. E o antropocentrismo intergeracional fundamenta-se na ética para proteger o meio ambiente para as gerações futuras, tem como característica a solidariedade.

Em oposto, a visão biocêntrica é aquela que considera todas as formas de vida iguais, neste viés o ser humano seria apenas uma espécie de animal, e a natureza assim como o homem é sujeita de direitos.

Com bem esclarece Junges,¹³ existe o biocentrismo mitigado e o biocentrismo global. O primeiro merece tutela moral, uma vez que a natureza seria sujeitos de direito, o autor cita a definição de T. Reagan, no qual o sujeito de vida é quem possui ponto de vista, logo possui identidade, enquadrando nesta definição os mamíferos acima de um ano, assim não é coisa e por consequência exige respeito com proteção da justiça e não simplesmente por clemência. Há outra teoria, esta definida por P. Singer, no qual argumenta que todo aquele que é capaz de conhecer a dor e o prazer é digno de proteção moral, portanto é preciso falar ou pensar para ser protegido. Por fim, cita-se a terceira teoria defendida por P. W. Taylor, abrangendo a proteção a todos os seres no qual protege cada ser em si mesmo e não como meio. Já o biocentrismo global defende a proteção não apenas individuais, mas a todo conjunto sistêmico, sendo totalmente contrária ao antropocentrismo.

Desse feita, com o passar do tempo foram evoluindo as diversas teorias, ademais não tem uma teoria correta, mas tudo leva a crer que a mais correta seria a biocêntrica, garantindo assim a proteção esperada aos animais, matas e rios, pois todos os seres vivos são dignos de proteção moral e jurídica.

2.2 Visão adotada pelo Brasil

O Brasil, apesar de ser um dos países com uma riquíssima fauna e flora, ainda segue a visão antropocêntrica no qual a natureza é um meio para o ser humano, motivo único que merece proteção. É possível notar essa visão em vários trechos da lei, por exemplo a parte final do art. 225 da CF, que reza

12 BENJAMIM, A. H. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. v. 31 n. 1 (2011): jan./jun. 2011. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/398/380>>.

13 JUNGES, J. R. Ética ecológica: antropocentrismo ou biocentrismo? *Persp. Teol.* 2001, pag. 33 a 66. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/307867365_ETICA_ECOLOGICA_ANTROPOCENTRISMO_OU_BIOCENTRISMO>.

“dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”,¹⁴ assim, a proteção apenas é buscada para o privilégio da geração presente e futura e não pela própria natureza.

A mudança é esperada por muitos, mas para isso é preciso alteração na norma constitucional para uma efetiva proteção do meio ambiente.

Destarte, o Brasil adota o antropocentrismo mitigado e o intergeracional uma vez que protege os animais e pensa na geração futura, porém se confunde com o antropocentrismo puro uma vez que a grande proteção é um meio para o ser humano atingir o fim.

Em tempo, cabe elencar o projeto de lei 27/2018¹⁵ já aprovado no Senado, assim os animais passam a ter natureza jurídica *sui generis*, não serão mais reconhecidos como bens móveis, portanto deixaram de ser coisa e passam a ser passíveis de sentir dor e emoções, ou seja, sujeitos de direito, além de ser uma grande evolução da sociedade.

3. O RECONHECIMENTO DA NATUREZA COMO SUJEITO DE DIREITOS NA CONSTITUIÇÃO DO EQUADOR

O Equador foi pioneiro, no direito internacional, ao elevar a natureza como sujeito portador de direitos, ao colocar em sua Constituição o artigo 71 que prevê:

Art. 71. A natureza ou Pachamama onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Toda Pessoa, comunidade, povoado ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos se observarão os princípios estabelecidos na Constituição no que for pertinente.

O Estado incentivará as pessoas naturais e jurídicas e os entes coletivos para que protejam a natureza e promovam o respeito a todos

14 BRASIL, 1998.

15 AGÊNCIA SENADO. Senado aprova projeto que cria natureza jurídica para os animais. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/07/senado-aprova-projeto-que-inclui-direitos-dos-animais-na-legislacao-nacional>>.

os elementos que formam um ecossistema.¹⁶

Entende-se, dessa forma, que a própria natureza pode reivindicar perante as autoridades, inclusive o Poder Judiciário, a defesa de seus direitos, o que torna mais acessível e ampla a proteção ambiental.

A nova Constituição Equatoriana foi aprovada no dia 28 de setembro de 2008, teve votação massiva dos povos indígenas, e a reforma foi aprovada com 64% dos votos. Como se sabe o país é considerado plurinacional por defender e aceitar suas inúmeras diversidades.

A intenção da reforma da constitucional equatoriana era justamente fazer com que aumentasse a tutela que o Estado deve oferecer à natureza, respeitando-a como um organismo vivo que precisa ser preservado.

Entende-se, portanto, que a Constituição equatoriana tem uma visão ecocêntrica, em que a natureza precisa ser protegida, independentemente das necessidades humanas.

E com essa inovação jurídica, houve a dúvida se funcionaria na prática e de que forma a natureza exerceria esse direito.

Ocorreu então um caso onde estavam ampliando a estrada que liga a cidade de Vilcabamba a Quinara, e durante essa construção houve o depósito de grandes quantidades de pedras e materiais de escavação no rio Vilcabamba.

Cabe salientar que não havia sido feito qualquer estudo de impacto ambiental para a realização das obras, e os detritos despejados no rio aumentavam a corrente fluvial e provocavam riscos de enchentes, causando sérios danos à natureza.

Assim, Gussoli¹⁷ em sua pesquisa demonstra o seguinte: Richard Frederick e Eleanor Geer Huddle, cidadãos norte-americanos residentes no Equador, que têm propriedade às margens do rio Vilcabamba, inconformados com a situação, procuraram orientação jurídica, apresentando o material de fotos e vídeos que possuíam sobre as obras.

A ação de proteção em nome do Rio Vilcabamba foi ajuizada na data de

16 EQUADOR. Constituição (2008). Constituição da República do Equador: promulgada em 28 de setembro de 2008. 218 f. Tradução livre. Disponível em: <<http://www.biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>>.

17 GUSSOLI, K. F. A natureza como sujeito de direito na Constituição do Equador: considerações a partir do caso Vilcabamba. 2014. Disponível em: <<http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-Felipe-Gussoli-classificado-em-1%C2%BA-lugar-.pdf>>.

07 de dezembro de 2010, onde foi reconhecida a legitimidade para o mesmo atuar no polo ativo de uma ação judicial (representado por dois seres humanos), e reconhecida também a existência de direitos, sendo a demanda favorável à natureza.

Nota-se, como é de suma importância, o reconhecimento do rio como possuidor de personalidade jurídica no caso em comento, pois através dessa inovação jurídica foi possível analisar a situação, punir os culpados e garantir que o rio seja preservado, de acordo com os objetivos e premissas de desenvolvimento sustentável elencados pela ONU, nos quais o Brasil está inserido.

4. A CONCESSÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA AO RIO WHANGANUI NA NOVA ZELÂNDIA

Em 15 de março de 2017, o rio Whanganui teve o reconhecimento de sua personalidade jurídica pelo parlamento neozelandês, sendo o primeiro do mundo a obter esse direito.

A decisão histórica, conquistada principalmente pela dedicação da tribo Maori, garante ao rio ser oficialmente considerado um ser vivo. Na prática, ele será representado por dois “guardiões”, um da tribo e um representante do governo.¹⁸

O principal intuito em obter esse direito era para que o rio fosse preservado, pois agora qualquer tipo de ofensa, exploração, poluição em alguma parte do rio por interesses econômicos será considerado crime contra a própria comunidade Maori.

Importante ressaltar que para entrar com uma possível demanda, os representantes da tribo e do governo agirão de forma conjunta, o que demonstra que uma atuação governamental preocupada realmente com as futuras gerações e com o meio ambiente faz toda a diferença para as inovações jurídicas ambientais.

5. A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA

O interesse na proteção do meio ambiente é global, ou seja, todos os países busca a proteção, nesse sentido a Organização das Nações Unidas, no qual trata-se organização internacional formada por diversos países que buscam a paz e o desenvolvimento, buscam também a proteção do meio ambiente.

18 PRESSE. F. Nova Zelândia concede ‘personalidade jurídica’ a rio venerado por maoris. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/natureza/noticia/nova-zelandia-concede-personalidade-juridica-a-rio-venerado-por-maoris.ghtml>>.

De acordo com o IBGE:

A Amazônia é o maior bioma do Brasil: num território de 4.196.943 milhões de km² (IBGE,2004), crescem 2.500 espécies de árvores (ou um-terço de toda a madeira tropical do mundo) e 30 mil espécies de plantas (das 100 mil da América do Sul).

A bacia amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo: cobre cerca de 6 milhões de km² e e tem 1.100 afluentes. Seu principal rio, o Amazonas, corta a região para desaguar no Oceano Atlântico, lançando ao mar cerca de 175 milhões de litros d'água a cada segundo.¹⁹

Com a definição da Amazônia fica mais fácil visualizar o quanto ela é importante para o planeta e para as futuras gerações, sendo assim, alterar as leis para o aumento de sua proteção não é só uma evolução legislativa, mas um passo de generosidade e consciência humanitária.

Nesse sentido, foram editados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS para transformar o mundo, dentre tantos objetivos de suma importância merece destaque o ODS 15, que dispõe:

Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.²⁰

Isso demonstra a preocupação mundial em preservar e fazer uso de modo sustentável, com o fim de reverter a degradação do meio ambiente. Nesse aspecto é necessário a modificação da legislação brasileira com o fim de obter maior proteção ambiental.

Em análise das metas do ODS 15²¹ é possível notar a preocupação com o desenvolvimento sustentável, o combate à caça e ao tráfico de animais protegidos, restaurar florestas e deter o desmatamento, meios imprescindíveis para a preservação da natureza.

19 Ministério do Meio Ambiente. Amazônia. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia>>.

20 ONU. 17 objetivos para transformar o mundo. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>.

21 Idem.

Posto isso, nota-se que há 3 (três) propósitos para objetivo supramencionado, quais sejam: proteger, recuperar e promover o uso sustentável. Neste viés, tem por finalidade o desenvolvimento sustentável, assim, fica evidência de que o crescimento econômico não deve prejudicar o planeta, já que é coletivo e a nossa casa.

Ademais, o meio ambiente equilibrado é direito básico de todos os habitantes, logo, não há liberdade para agredir a natureza, já que a ideia de liberdade está ligada ao respeito ao próximo, dessa feita, qualquer manifestação de agressão ao meio ambiente fere a liberdade do outro em ter um meio ambiente equilibrado.

O crime ambiental infelizmente não coloca em risco os seus praticantes, por outro lado, oferece ótimos lucros, já que as leis não são suficientes para coibir tais práticas, ainda existe em números absurdos casos de corrupção que garantem o crime impune.

Logo, é evidente a necessidade de a natureza deixar de ser coisa e passar a ter direito, tendo em vista a preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Uma outra necessidade da criação de lei para que possa ser postulada ação em nome da Amazônia, é que a situação no local não ficaria só nas mãos de políticos, que muitas vezes não entendem a real necessidade da floresta.

Assim, com a mudança legislativa para conceder à Amazônia personalidade jurídica, pessoas realmente ligadas à floresta e que sabem a real necessidade poderiam postular em nome da natureza para protegê-la e, desse modo, estariam em consonância com a ODS 15.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a sociedade caminha para mudanças sociais e ambientais, ocorre que a natureza no Brasil ainda é vista como coisa, por consequência não poderá reclamar proteções judiciais pois lhe falta capacidade para tanto e continuará sendo protegida com único objetivo de melhorar a vida humana.

Em contrapartida, ainda mantendo a natureza como coisa, parte da sociedade postula por mudanças, e nota-se que os animais em breve passarão de ser simples animais para obter natureza jurídica, o que os torna mais protegidos. Assim, advêm evoluções de pensamento, posto que as pessoas veem animais, matas e rios com outros objetivos.

Percebe-se que o mundo inicia um novo processo de legislação ambiental, inclusive seguindo a ODS 15 da ONU, garantindo em sua lei maior uma proteção

adequada ao meio ambiente, como são os belíssimos exemplos do Equador e da Nova Zelândia, que poderiam também ser seguidos pelo Brasil.

No que tange ao Brasil observa-se que, mesmo com tantas trágicas notícias em relação ao meio ambiente, é totalmente possível a evolução legislativa com o objetivo de proteger todas as nossas naturezas, em especial a maior mata tropical do mundo, considerada como o berço da biodiversidade.

Dessa forma, conceder à Amazônia personalidade jurídica, para poder postular e defender-se através de representantes interessados, traria uma maior segurança jurídica para as demandas envolvendo a floresta, e ainda, dentro das diretrizes da ONU, seria um avanço na preservação dessa biodiversidade que é necessária a nível global.

Notório que a legislação brasileira deve evoluir, ocorre que isso leva tempo e interesse governamental, e não há tempo de espera para um problema tão sério e perigoso, portanto, é necessário a aplicação da lei em vigor, bem como das convenções internacionais e cooperação entre países, e principalmente combate à corrupção, já que é o principal causador de impunidade.

Ainda, deve ser investido em políticas públicas, ensinando a todos a importância do meio ambiente, para assim, todos lutarem juntos na causa, preservando, recuperando e fazendo renda através do uso consciente da natureza, passando de uma simples coisa para um ente com personalidade jurídica que através de pessoas comprometidas com a vida poderá buscar proteção na justiça.

Por fim, seguindo os exemplos dos países que buscam incessantemente a proteção do meio ambiente é necessário destacar pessoas que vivem e lutam pela preservação das vidas terrestres, como ONGs, para postular judicialmente junto a representantes do governo buscando garantir o direito do meio ambiente, assim como meios de administrar de forma sustentável os recursos utilizáveis da floresta.

7. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Senado aprova projeto que cria natureza jurídica para os animais. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/07/senado-aprova-projeto-que-inclui-direitos-dos-animais-na-legislacao-nacional>>.

BENJAMIM, A. H. A natureza no direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso. v. 31 n. 1 (2011): jan./jun. 2011 *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/398/380>>.

BLANCO. B. G. de. Uma reflexão antropológica sobre personalidade jurídica de não-humanos. 2018. Disponível em: <<https://www.prppg.ufpr.br/signa/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=42204&idprograma=40001016027P9&anobase=2018&idtc=12>>.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. In: *Vade Mecum Saraiva OAB*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CRUZ. C. F. T.; CUNHA. L. R. C.; AGOSTINHO L. L. *A natureza como sujeito de direitos: uma síntese da novel Constituição do Equador e o tratamento no ordenamento brasileiro*. Florianópolis; Portal Jurídico Investidura. 2018. Disponível em: <<http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-constitucional/336790-a-natureza-como-sujeito-de-direito-uma-sintese-da-novel-Constituicao-do-Ecuador-e-o-tratamento-no-ordenamento-brasileiro>>.

EQUADOR. Constituição (2008). Constituição da República do Equador: promulgada em 28 de setembro de 2008. 218 f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.espe.edu.ec/upload/2008.pdf>>.

GUSSOLI, K. F. *A natureza como sujeito de direito na Constituição do Equador: considerações a partir do caso Vilcacamba*. 2014. Disponível em: <<http://www.direito.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2014/12/Artigo-Felipe-Gussoli-classificado-em-1%C2%BA-lugar-.pdf>>.

HOUAISS. A; VILLAR. M. S. de. *Dicionário de Língua Portuguesa*. 4 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

JUNGES, J. R. Ética ecológica: antropocentrismo ou biocentrismo? *Persp. Teol.* 2001, pag. 33 a 66. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/307867365_ETICA_ECOLOGICA_ANTROPOCENTRISMO_OU_BIOCENRISMO>.

LENZA. P. *Direito constitucional esquematizado*. ed. 18. São Paulo: Saraiva, 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Amazônia. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biomas/amaz%C3%B4nia>>.

ONU. 17 objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>. PRESSE. F. Nova Zelândia concede 'personalidade jurídica' a rio venerado por maoris. 2017. Disponível em: <<https://www.g1.globo.com/natureza/noticia/nova-zelandia-concede-personalidade-juridica-a-rio-venerado-por-maoris.ghtml>>.

TCU SUSTENTÁVEL. Importância do Brasil na biodiversidade mundial é maior do que se pensava, dizem cientistas. 2018, nº. 51. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwj3oOrk76XkAhWQHLkGHZWxACEQFjADegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A81881F65AAE4150165B016D51F36DC&usq=AOvVaw3UosXOC6SmuDQYaKxR4Zme>>.

SILVA. P. E. de. *Vocabulário Jurídico Conciso*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SOUZA. D. R. N. de. *A natureza como titular de direitos segundo a Constituição do Equador*. 2014. Disponível em: <<https://www.jus.com.br/artigos/34752/a-natureza-como-titular-de-direitos-segundo-a-constituicao-do-equador>>.

VIANA. M. G. *A Terra como sujeito de direitos*. Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 247-275, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/106>>.



VIDA SOBRE A TERRA: OS IMPACTOS DAS EMPRESAS NOS DIREITOS HUMANOS DOS POVOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS NA AMÉRICA LATINA

Luciana Alves de Lima Angelo¹

Patricia Almeida de Moraes²

1. INTRODUÇÃO

A partir do fenômeno da globalização houve uma intensificação da atividade empresarial, com uma expansão das empresas nacionais e filiais de multinacionais, conseqüentemente resultando em uma maior exploração de bens e recursos naturais, com objetivo de desenvolvimento econômico e a busca pelo lucro, muitas vezes sem a observação às populações tradicionais das localidades impactadas por esses empreendimentos, além de ocorrerem agressões ao meio ambiente.

1 Advogada no escritório Canto Bueno & Lima Angelo. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba. Pós-Graduada em Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná. Pós-Graduada em Direito Contemporâneo pelo Curso Professor Luiz Carlos.

2 Mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro da Clínica de Direitos Humanos PPGD/PUCPR. Membro do Global Business and Human Rights Scholars Association. Advogada.

A exploração dos recursos naturais, por meio das atividades empresariais, na maioria das vezes acaba por atingir as pessoas que sobrevivem da utilização dos recursos naturais impactados, além de viverem no local onde ocorre a exploração econômica por parte do ente empresarial. Importante salientar que essas empresas labutam em atividades altamente impactantes, como a exploração de minérios, corte de madeiras nativas, hidrelétricas, produção agropecuária em áreas de proteção ambiental, além de muitas vezes adentrarem em áreas públicas, de comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades. Esses povos, que são as populações locais tradicionais, são diretamente afetados em seu território, isto quando não são expulsos, conseqüentemente, podem perder tudo aquilo que representa sua identidade, seus meios de subsistência, moradia e cultura, em troca da exploração pelas empresas em busca de vantagens econômicas e sob o pretexto do desenvolvimento. Ademais, essas empresas acabam por violar diversos direitos humanos das populações tradicionais no exercício de suas atividades exploratórias.

O presente artigo irá tratar das violações causadas pelas empresas neste contexto, que corriqueiramente ocorre na América Latina, sendo realizadas por empresas extrativistas ou hidrelétricas, que além da devastação socioambiental que promovem, causam perdas imensuráveis a esses povos que carregam nossa história e tradição.

2. OS POVOS INDÍGENAS TRADICIONAIS E AS TERRAS

Os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais, representadas pelos quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, quebradeiras de coco, extrativistas, dentre outros, possuem uma relação com a terra que vai muito além de um simples bem econômico e local de moradia. Estas terras são denominadas territórios, os quais aludem em dimensões simbólicas, que representam a própria existência, a sua cultura, espiritualidade e tradições, além de que nesses locais as comunidades indígenas comunicam-se por meio da língua materna, mecanismo este importantíssimo para a preservação da tradição.

De acordo com o Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, estes povos são aqueles grupos diferenciados que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, “que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovação e práticas gerados e transmitidos pela tradição.”³

3 BRASIL. Decreto nº 6.040 de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 04 set. 2019.

Com as violações severas aos direitos dos povos indígenas e tradicionais, sendo uma das mais impactantes a invasão de suas terras, a retirada de madeiras, a queima das matas, a poluição dos rios, através inclusive da substância mercúrio utilizada nos garimpos e várias outras mazelas, tudo isso atinge a comunidade no seu todo.

Cultura, para o antropólogo britânico Edward Burnett Tylor, considerado o fundador da antropologia cultural, é todo o complexo que inclui conhecimentos, crenças, artes, moral, leis, costumes e quaisquer outros hábitos e capacidades adquiridos pelo homem como membro da sociedade.⁴ Tal definição pode ser incorporada para os povos tradicionais de igual modo, a qual é manifestada em seu território.

A identidade cultural destes povos e comunidades tradicionais é também ameaçada quando há obras de grandes impactos socioambientais, geralmente realizadas pelo poder público e por empresas multinacionais autorizadas por aquele, sem o seu consentimento, pois na grande maioria das vezes há falta de garantia ao direito à consulta prévia, livre e informada e, quando essas consultas são realizadas, não há observação ao devido chamamento de toda a comunidade, muito menos o respeito às suas vontades, consistindo meramente num mero formalismo ineficaz e vazio. Os Estados são os responsáveis pela proteção dos direitos destes povos, então deveriam ser eles os responsáveis pelos processos de consulta e consentimento, respeitando sempre a tradição, os usos, costumes, organização e língua (no caso dos indígenas).⁵

De acordo com Rodrigo Varela Torres, o Estado deve adotar um dever especial de proteção que garanta os direitos coletivos nos casos em que seja necessário o consentimento, afinal os Estados têm responsabilidade frente aos seus próprios órgãos e às empresas privadas que executam obras no entorno dessas comunidades. Esta responsabilidade é ainda maior quando não se alcançou a devida explicação a essas comunidades e muito menos obteve-se o consentimento coletivo para o desenvolvimento dessas atividades.⁶

A identidade das comunidades tradicionais com seu *habitat* é algo que transcende o entendimento que a nossa sociedade possui sobre a posse e

4 TYLOR, Edward Burnett *apud* LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 19 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, p. 25.

5 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 123.

6 TORRES, Rodrigo Varela. El derecho a la identidad cultural de las nacionalidades indígenas y el paradigma del desarrollo modernizador de la política económica. Análisis de casos del Ecuador. In: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José, C.R.: IIDH, 2017. ISBN:978-9930-514-12-2. p. 250.

propriedade. Se a sociedade envolvente não sente no seu íntimo uma angústia em dispor de determinado bem imóvel, até mesmo quando este é local de sua moradia, as populações tradicionais têm uma concepção muito mais ampla com relação à sua terra, isto é, ao local onde residem com seus familiares e demais membros de sua comunidade. O espaço onde habitam tem um valor que transcende o aspecto econômico, pois ali está a história, a ancestralidade, os costumes, as suas tradições, além da língua para as comunidades indígenas.

Ao expulsar essas comunidades tradicionais de seus locais, a perda não é apenas do próprio espaço, muitas vezes corresponde à morte simbólica do seu Eu, da identidade individual e coletiva, da esperança, da própria fé no futuro e a quebra dos laços com seu passado. É lamentável que parte significativa de nossa sociedade desconhece essa dor que essas comunidades sentem quando são afetadas, em especial os governantes que em vez de proteger o direito dos povos e comunidades tradicionais, respaldam a exploração gananciosa das empresas que ali atuam.

Em relação especificamente aos povos indígenas Guaranis, a terra é o chamado *Tekohá*, o qual deve ser entendido como uma unidade política, religiosa e territorial e deve conter as condições ideais para efetuar a relação cosmológica, histórica e cultural. A relação com a terra é tida como uma relação umbilical.⁷

Destarte, diante da significativa importância da terra e/ou territórios para essa população, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a qual trata sobre os Povos Indígenas e Tribais, dedicou um capítulo para tratar sobre as terras, sendo que dispõe em seu artigo 13.1 que os governos deverão “respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.”⁸ E, na sequência, salvaguarda os direitos de propriedade e posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas e, para além disso, quando da necessidade, excepcional, de trasladar e reassentar, isso só poderá ocorrer após concessão livre e com pleno conhecimento de causa. E, ademais, sempre que possível, esses povos têm o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento, consoante dispõe o artigo 16.3 da referida Convenção.

7 GUARANI Kaiowá. Povos Indígenas do Brasil: Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://www.pib.socioambiental.org/pt/Povo:Guarani_Kaiow%C3%A1>. Acesso em: 29 ago. 2019.

8 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169. Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

3. AS EMPRESAS E OS IMPACTOS QUE CAUSAM

Na ordem atual vemos uma grande expansão do poder das multinacionais, de acordo com a informação do grupo Global Justice Now,⁹ no ano de 2015, das 100 maiores economias do mundo, 31 são Estados e 69 são multinacionais, cujo faturamento anual destas excede o PIB de Estados. Para John Ruggie, as empresas multinacionais estão ultrapassando economias nacionais e suas transações internacionais.¹⁰

Muitas dessas multinacionais exercem grande poder e influência nos países em que instalaram suas filiais, principalmente em países subdesenvolvidos, que são a grande maioria na América Latina, de forma que essas empresas têm uma força política muito grande em razão de ser um dos principais sustentáculos da economia das nações, impactando, muitas vezes de forma negativa, os contextos sociais, culturais e políticos destas sociedades.

Diante deste contexto, a comunidade internacional começa a se voltar para questão do impacto resultante da atividade empresarial. A partir dos anos 2000 há o fortalecimento da agenda sobre Responsabilidade Empresarial.¹¹

A Reponsabilidade Empresarial compreende instrumentos e iniciativas voluntárias, como o Pacto Global, que possui a finalidade de mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas e negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos, nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, o que se dá a partir da adoção de 17 princípios, denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 pelos países membros

9 GLOBAL JUSTICE NOW. 10 biggest corporations make more money than most countries in the world combined. 12 de Setembro 2016. Disponível em: <<https://www.globaljustice.org.uk/news/2016/sep/12/10-biggest-corporations-make-more-money-most-countries-world-combined>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

10 RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* – as corporações transnacionais e os Direitos Humanos. Editora: Planeta Sustentável. São Paulo. 2014, p. 17.

11 É comumente entendida como “um conjunto de princípios, diretrizes valores e práticas compartilhadas que buscam ressignificar o papel dos negócios privados sobre o bem-estar mais amplo das pessoas e da sociedade. A partir desse racional, as empresas e as associações empresariais, de maneira isolada ou em parceria com os governos e a sociedade civil, passaram a desenvolver uma variedade de iniciativas”. FGV, Centro de Direitos Humanos e Empresas. Avaliação de Impactos em Direitos Humanos – o que as empresas devem fazer para respeitar os direitos de crianças e adolescentes. Disponível em: <https://www.direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/guia_de_avaliacao_de_impacto_em_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

das ONU e que são parte da agenda 2030.¹²

O Objetivo número 15, referente à vida sobre a terra, incentiva as empresas a proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, deter e reverter a degradação da terra. Esse objetivo busca a proteção do ecossistema, das águas e o equilíbrio do clima, além da preservação histórica e cultural de povos tradicionais. De acordo com a Agenda 2030, “usar sustentavelmente os recursos naturais em cadeias produtivas e em atividades de subsistência de comunidades, e integrá-los em políticas públicas é tarefa central para o atingimento destas metas e a promoção de todos os outros ODS.”¹³

Somada à discussão da Reponsabilidade Empresarial, tem sido impulsionada a temática empresas e direitos humanos, compreendendo esses direitos como padrão mínimo de conduta esperado das empresas pela sociedade, exigindo-se, outrossim, que a responsabilidade das empresas deve ir além.¹⁴ Dessa forma novas responsabilidades foram incorporadas neste escopo, com a adoção pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2011, dos Princípios Orientadores para Empresas e Direitos Humanos.

Os princípios redigidos por John Ruggie estipulam de forma detalhada as etapas necessárias para que governos e empresas implementem o Quadro Referencial “Proteger, Respeitar e Remediar”, que é composto por três pilares: i) o dever dos Estados de proteger contra abusos cometidos contra direitos humanos por terceiros, por meio de políticas, regulamentação e julgamento apropriados; ii) a responsabilidade independente das empresas de respeitar os direitos humanos, com a realização de processos de auditoria (*due diligence*) para evitar violações de direitos, e abordar os impactos negativos resultantes; iii) a necessidade de maior acesso das vítimas à reparação efetiva, por meio de ações judiciais e extrajudiciais. Ao todo são 31 princípios, divididos nestes três pilares, que se configuram como *soft law*, vez que suas disposições não vinculam juridicamente os Estados e as empresas que o adotaram.

O princípio 11 estabelece que as empresas devem respeitar os direitos

12 Pacto Global. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 05 set. 2019.

13 AGENDA 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/15/>>. Acesso em: 05 set. 2019.

14 PIOVESAN, Flávia; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. Empresas e Direitos Humanos: desafios e perspectivas à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia P.; TORELLY, Marcelo. *Empresas e Direitos Humanos*. Salvador: Editora JusPodivim, 2018, p. 93.

humanos, abstando-se de infringi-los, enfrendando os impactos negativos sobre os direitos humanos. Isso deve ocorrer independentemente da capacidade dos Estados de cumprirm suas próprias obrigações na área de direitos humanos, e combater os impactos negativos implica tomar medidas adequadas para preveni-los, mitigá-los e repará-los.¹⁵

O Estado deve aplicar sanção a uma empresa se ela não agir de acordo com o princípio de responsabilidade social e ambiental, em decorrência da responsabilidade estatal derivada de atos e omissões de atores não estatais e que atuam mediante instruções ou sob sua responsabilidade, administração ou controle, ou que lhe sejam conferidos poderes para a atuação estatal.¹⁶

As transnacionais detêm uma quantidade extraordinariamente grande de riqueza e poder que muitas vezes supera a renda e a capacidade do país hospedeiro. Portanto, os Estados hospedeiros que dependem destas empresas para crescimento e desenvolvimento frequentemente sucumbem às pressões para flexibilização de regras de proteção, ou pior, atuam em cumplicidade no abuso aos direitos humanos, garantindo, assim, a permanência, em seu território, das ETNs.¹⁷

De acordo com Humberto Cantú Rivera,¹⁸ no campo jurídico a interação dos regimes de direito internacional permitiu que as empresas se consolidassem como sujeitos de importantes direitos e prerrogativas, entretanto sem as obrigações mínimas de respeitar os direitos humanos e o meio ambiente das comunidades locais onde operam. Além disso, o autor ressalta a diferença entre os padrões regulatórios dos países de origem e nos países onde investem, além de uma ausência de padrões globais aplicáveis às empresas, o que, muitas vezes, resulta em conflito entre a necessidade de atrair investimentos estrangeiros e as possíveis limitações dos governos de garantir os direitos humanos.

15 UNITED NATIONS. Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework. New York and Geneva, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.

16 TORRES, 2017, p. 255.

17 AMERSON, Jena Martin. "The End of the Beginning?": A Comprehensive Look at the U.N.'s Business and Human Rights Agenda from a Bystander Perspective. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. Volume 17, Number 4 2012 Article 1, p. 877. Disponível em: <<https://www.ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1314&context=jcfl>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

18 RIVERA, Humberto Cantú. Los desafíos de la globalización: reflexiones sobre la responsabilidad empresarial em materia de derechos humanos. In: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José, C.R.: IIDH, 2017. ISBN:978-9930-514-12-2, p. 38.

Esta é uma situação que corriqueiramente ocorre na América Latina, em decorrência de sua grande riqueza natural, fato este acarretado principalmente por empresas extrativistas e hidrelétricas. Essas companhias instalam-se em regiões onde há abundância de matéria-prima para ser explorada, e a diversidade e complexidade da natureza é ignorada e destruída. Ocorre que nestas regiões, geralmente, vivem povos tradicionais que estabelecem de forma contínua uma relação intrínseca com esses bens naturais, os quais baseiam toda sua vida e sua cultura na ligação que possuem com aquele local e aquela natureza. Assim, muitas vezes, além de sofrerem todas as mazelas advindas da exploração da terra, esses povos são expulsos de seu *habitat*, e juntamente, ceifando sua cultura e sua razão de existência.

Empresas que violam direitos humanos de populações tradicionais e realizam exploração demasiada, com conseqüente devastação do meio ambiente, deveriam estar sujeitas a uma sanção imposta pelo Estado. No entanto, na maioria das vezes, essa sanção não existe ou é desproporcional aos danos causados.

Cabe ressaltar, as empresas mesmo tendo de desempenhar um papel de respeito aos direitos humanos, isto não significa que elas substituam os Estados. Cabe a elas ter conhecimento da importância da interação de suas atividades com os direitos humanos e como devem atuar para cooperar na manutenção de níveis de respeito e garantia de acordo com os padrões internacionais.¹⁹

De acordo com Danielle Anne Pamplona,²⁰ o reconhecimento de que os Estados não são os únicos a violar direitos humanos leva à necessidade de novos caminhos para, além de prevenir, socorrer as vítimas das violações cometidas pelas transnacionais.

3.1 Empresas Hidrelétricas

Uma das explorações que mais afetam as comunidades tradicionais é a referentes às águas, por meio das construções de hidrelétricas.

O antropólogo Silvio Coelho dos Santos relata fatos ocorridos nas construções de hidrelétricas, como no caso dos indígenas da reserva de Ibirama, localizada no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, em que a construção da

19 CHÁVEZ, Gustavo Zambrano, VARELA, Rodrigo. Los Principio Rectores salvarán al Perú? La debida diligencia em las actividades extractivas de hidrocarburos em la Amazônia peruana. Análisis de casos del Ecuador. In: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José, C.R.: IIDH, 2017, p. 286.

20 PAMPLONA, Danielle Anne. Das violações de direitos humanos e do envolvimento das grandes corporações. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia P.; TORELLY, Marcelo. *Empresas e Direitos Humanos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 183.

hidrelétrica ocasionou diversos problemas à comunidade indígena, pelo fato de terem sido inundadas suas terras e não ter sido feito nenhum projeto preventivo para eles, como narra Silvio Coelho dos Santos:

Logo que aconteceram as primeiras enchentes, os Índios de Ibirama tiveram prejuízos concretos. Roças foram inundadas; casas destruídas; currais e depósitos carregados pelas águas; animais mortos. As reclamações começaram a ser feitas, as primeiras indenizações dos prejuízos causados começaram a se concretizar. Entretanto, nenhum trabalho esclarecedor procedeu essa entrega de recursos. Resultado, em poucos meses os indígenas haviam repassado os ganhos da indenização para o comércio de Ibirama.(...) Em decorrência da falta de planejamento e da inépcia administrativa, a população indígena de Ibirama abandonou quase que totalmente as práticas agrícolas e a pequena criação. A depredação de recursos florestais é enorme.²¹

Como visto, este empreendimento acarretou inúmeros problemas para a população indígena de Ibirama, tendo em vista que eles perderam parte de sua terra produtiva, deixando de possuir meios de subsistência.

Este fato ocorreu no início da década de 80. Todavia, as consequências ainda são vistas na atualidade, onde os indígenas vivem na miserabilidade, necessitando de políticas públicas assistencialistas para a sobrevivência, ocasionando, assim, outras consequências, como o alcoolismo e a prática de delitos.

Caso semelhante a esse ocorreu em 2002, na construção da hidrelétrica na cidade de Minaçu, em Goiás, onde parte das terras dos índios da etnia Avá-Canoeiro foi inundada e “as áreas utilizadas pela tribo para cultivo, assim como a vegetação, cachoeiras e outras barreiras naturais, ficaram submersas”.²²

Outro exemplo que deve ser citado é o da construção da hidrelétrica binacional de Itaipu, a qual nunca assumiu a responsabilidade em relação aos impactos socioambientais ocorridos nos municípios de Terra Roxa e Guaíra, localizados na região oeste do estado do Paraná. Com a construção da barragem

21 SANTOS, Sílvio Coelho dos. *Povos Indígenas e a Constituinte*. Florianópolis: UFSC, 1989, p. 19.

22 RODRIGUES, Patrícia de Mendonça. Os Avá-Canoeiro do Araguaia e o tempo de cativo. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=2ahUKewivjLzZgrTkAhXVB9QKHTCyDBIQFjAFegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dan.unb.br%2Fimages%2Fpdf%2Fanoario_antropologico%2FSeparatas%25202012_1%2F0s_Ava-Canoeiros_do_Araguaia_e_o_tempo_de_cativoiro_%2520Patricia.pdf&usg=AOvVaw3TFw_KGdwBGULyW55hiUN>. Acesso em: 18 ago. 2019.

e formação do lago de Itaipu, os locais de absoluta importância para os Avá-Guarani foram inundados, locais este que não apenas representavam sua morada, mas um local sagrado.²³

E assim como exemplos de hidrelétricas já construídas, há ainda as que estão em processo de construção ou de projeto, como a do Rio Trombetas, localizada no Pará, a qual foi anunciada sua construção em janeiro de 2019 e que impactará quatro Terras Indígenas e oito Terras Quilombolas.²⁴

O Estado deve, anteriormente e por meio de autoridade competente, garantir o direito de consulta prévia, livre e informada desse povo, pois o exercício deste direito protege o território e a identidade cultural dos grupos que podem ser afetados, assim como apenas empreender após o livre consentimento dos povos afetados, sob pena de infringir os direitos humanos das comunidades.

3.2 Empresas Extrativistas

Diante de um cenário comum na América Latina, em que as operações de empresas extrativistas²⁵ promovem diferentes impactos negativos na seara dos direitos humanos, torna-se necessário reverter essa situação. Os impactos negativos são sofridos por trabalhadores, pelas comunidades residentes nas proximidades dos locais de exploração, resultando, muitas vezes, em mortes causadas por doenças crônicas advindas dos produtos utilizados pela atividade ou pela própria privação de determinados recursos naturais que acabam deixando de existir.²⁶

A questão do extrativismo é abordada por Horacio Machado Araújo,²⁷

23 SERRAGLIO, Diogo Andreola. Impactos sociais da implementação da usina de Itaipu. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Os Avá Guarani no Oeste do Paraná: (Re) Existência em Tekoha Guasu Guavira*. Curitiba: Letra da Lei, 2016, p. 278.

24 COMISSÃO Pró Índio. Governo anuncia nova hidrelétrica na Amazônia que impactará Terras Indígenas e Quilombolas. 23 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/governo-anuncia-nova-hidreletrica-que-impactara-terras-indigenas-e-quilombolas/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

25 É importante salientar que as empresas extrativistas em nada se confundem com as comunidades tradicionais extrativistas, as quais se utilizam da natureza de modo sustentável.

26 PAMPLONA, Danielle Anne; ERNESTO, Moisés Xavier. As violações de direitos humanos pela indústria extrativista. *Revista Direito Sem Fronteiras* – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu. Edição Especial. 2017; v.1(3): 47-60.

27 ARÁOZ, Horacio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca – a natureza americana e a ordem colonial. In: *Descolonizar o imaginário* – debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 444-468. Disponível em: <https://www.rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar_o_Imaginario_web.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

para o qual o extrativismo é um produto histórico das relações coloniais, assim a natureza é pensada de modo linear, tratada como objeto de conquista e de exploração a serviço da acumulação, de forma que o capital traçou uma trajetória de objetificação, cientificação e mercantilização da natureza.

O Professor John Ruggie realizou um estudo em que examinou os dados levantados pelo Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos, diante da ausência de dados oficiais, e verificou que em relação aos setores da economia que mais infringem os direitos humanos, a indústria extrativista é responsável pela maior parcela de denúncias (28%), pois deixa uma grande pegada destruidora no local, em termos de escala de seu impacto.²⁸

Com relação aos povos tradicionais, é necessário que lhes seja garantido o direito à consulta prévia e informada, que deve ser garantido pelo Estado, conforme a Convenção 169 da OIT. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao interpretar a Convenção Americana à luz do disposto na Convenção 169, definiu os elementos que constituem o direito a consulta prévia e os casos em que os Estados devem buscar consentimento prévio. De acordo com Rodrigo Varela Torres,²⁹ a Corte faz uma interpretação teleológica e sistemática, considerando que a Convenção Americana é instrumento vivo que se baseia em outros textos em vigor que possuam fins semelhantes. Além disso, segundo o mesmo autor,³⁰ a Corte entende que:

*como contenido esencial de los derechos, planteó que es el determinable com razonabilidad, que no los desnaturaliza y permite um ejercicio razonable de um derecho, que uma vez se há definido em lo concreto se constituye em absoluto, inexcipionable, no puede dejarse de lado por razones utilitarias y debe ajustarse com relación a otros bienes jurídicos.*³¹

Destarte, se uma empresa deseja realizar uma atividade de extração de recursos naturais não renováveis em um território indígena e quilombola, o Estado deve, anteriormente e por meio de autoridade competente, garantir o

28 RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* – as corporações transnacionais e os Direitos Humanos. Editora: Planeta Sustentável. São Paulo. 2014, p. 80.

29 TORRES, 2017, p. 256.

30 Loc. cit.

31 Como conteúdo essencial dos direitos, afirmou que é o determinável com razoabilidade, que não os desnatura e permite um exercício razoável de um direito, que uma vez definido concretamente, é constituído em absoluto, não pode ser tratado como excepcional, não pode ser ignorado por razões utilitárias e deve ajustar-se em relação a outros bens jurídicos.

direito de consulta prévia, livre e informada desse povo, pois o exercício deste direito protege o território e a identidade cultural dos grupos que podem ser afetados.

4. CASO SARAMAKA VS. SURINAME

O Caso o Povo *Saramaka Vs. Suriname*,³² julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2007, tratava de violações de direitos humanos sofridas pelo povo Saramaca, uma comunidade tribal que vive na região superior do rio Suriname, em virtude da construção da represa hidrelétrica Afobaka na década de sessenta, que inundou o território onde viviam indígenas e quilombolas. Como não se pode processar diretamente multinacionais em âmbito internacional, a demanda foi interposta em face ao Estado do Suriname.

A Corte Interamericana, ao final do processo, condenou o Estado do Suriname por violação do direito à propriedade, em relação às obrigações de respeitar, garantir e efetivar este direito no âmbito interno, e por violação do direito à proteção judicial. Na decisão foram impostas ao Estado diversas medidas que também tinham como objetivo atingir a empresa que teria realizado as obras para a construção da hidrelétrica, como por exemplo: “se abstenha de todo ato que possa dar lugar que agentes do próprio Estado ou terceiros, atuando com o consentimento ou tolerância do Estado, afetem o direito à propriedade e à integridade do território do povo Saramaka.”

Para a Corte, os Estados têm um dever convencional de garantir a aplicação prévia de certas salvaguardas à exploração ou extração dos recursos naturais encontrados no subsolo nos territórios ancestrais dos povos indígenas, para que não ocorra a negação à subsistência do povo. Assim, os bens legais protegidos por consulta prévia também são seu território e identidade cultural.

Rodrigo Varela Torres³³ menciona que estas salvaguardas são: a) a realização de um processo participativo e adequado, que garanta o direito à consulta, principalmente em casos de desenvolvimento em larga escala; b) realização de um estudo de impacto ambiental; c) compartilhar razoavelmente os benefícios decorrentes da exploração dos recursos naturais, de modo a constituir uma compensação justa, em conformidade com o disposto no artigo

32 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>>. Acesso em: 29 de agosto de 2019.

33 TORRES, 2017, p. 257.

21 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A Corte Interamericana considera ser ainda mais necessário o consentimento prévio nos casos em que o projeto de desenvolvimento cause a transferência do povo de terras tradicionais, e nos casos de disposição de resíduos tóxicos em terras de povos indígenas e tradicionais.³⁴ O conteúdo essencial do direito à consulta e consentimento prévio demonstra sua importância como uma garantia para evitar o processo de transformação forçada da identidade cultural de grupos indígenas e quilombolas e que afetam seus territórios e recursos naturais. Entretanto, reitera-se, a violação principal é realizada por grandes corporações.

5. CONCLUSÃO

É evidente o dano socioambiental que as grandes companhias realizam quando da exploração de recursos naturais, em especial empresas hidrelétricas e extrativistas, as quais instalam suas filiais em países da América Latina com objetivo de explorar a abundante riqueza natural existente no continente. Além da devastação ambiental que essas empresas causam, há prejuízo aos direitos coletivos de povos indígenas e tradicionais, que têm sua propriedade, cultura e meios de subsistência afetados, e em alguns casos aprofundando as tensões sociais já existentes no país.

Diante deste contexto, há que se atentar para a proteção das condições de vida dos povos tradicionais, principalmente aqueles em situação de isolamento, respeitando os acordos alcançados nos processos de consulta prévia, livre e informada. Assim, evidencia-se a necessidade de o Estado garantir os direitos coletivos dos povos indígenas, principalmente com relação ao exercício do direito à consulta prévia, livre e informada e, na sequência, se houver receptividade, o consentimento em relação às atividades de extração de recursos naturais.

De igual modo, as empresas devem abster-se de realizar operações quando não obtiverem o consentimento dos povos tradicionais residentes na região, devido à necessidade de salvaguarda da identidade cultural e território. Este dever das empresas está garantido nos Princípios Orientadores da ONU para Empresas e Direitos Humanos, no sentido de que as companhias transnacionais devem respeitar os direitos humanos reconhecidos internacionalmente e

34 NACIONES UNIDAS. Consejo de derechos humanos. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. 15 de julho de 2009. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>>. Acesso em: 09 de setembro de 2019.

impedir que suas atividades causem consequências negativas, além de atuar para mitigá-las ou impedi-las em suas operações.

Antes da criação dos princípios Orientadores, a ONU já havia realizado iniciativas para que as empresas se abstivessem de violar direitos humanos, como o Pacto Global e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sendo que o Objetivo 15 busca a proteção da vida sobre a terra.

Os Princípios de Ruggie surgiram na busca de efetivação das medidas a serem tomadas pelas empresas no seu dever de respeito aos direitos humanos. Entretanto, todas as iniciativas mencionadas, incluindo os Princípios Orientadores, tratam-se de iniciativas voluntárias a serem adotadas pelas empresas, de forma que ainda não há uma maneira de imposição ou aplicação de punição às empresas pelas violações de direitos humanos que ocorrem, em âmbito internacional. Apenas podem ser aplicadas sanções às empresas por violações em âmbito interno, as quais sofrem variações de acordo com a legislação doméstica de cada Estado. O ideal seria a possibilidade das Cortes Internacionais terem a competência de julgar não apenas Estados, como também as empresas transnacionais violadoras de direitos humanos dos povos indígenas e tradicionais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERSON, Jena Martin. "The End of the Beginning?": A Comprehensive Look at the U.N.'s Business and Human Rights Agenda from a Bystander Perspective. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*. Volume 17, Number 4 2012 Article 1, p. 877. Disponível em: <<https://www.ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1314&context=jcfl>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

ARÁOZ, Horacio Machado. O debate sobre o "extrativismo" em tempos de ressaca – a natureza americana e a ordem colonial. In: *Descolonizar o imaginário – debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. Fundação Rosa Luxemburgo, 2016 p. 444-468. Disponível em: <https://www.rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar_o_Imaginario_web.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.040 de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 04 set. 2019.

CHÁVEZ, Gustavo Zambrano, Rodrigo Varela. Los Principio Rectores salvarán al Perú? La debida diligencia em las actividades extractivas de hidrocarburos em la Amazônia peruana. Análisis de casos del Ecuador. In: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José, C.R.: IIDH, 2017. ISBN:978-9930-514-12-2.

COMISSÃO Pró Índio. Governo anuncia nova hidrelétrica na Amazônia que impactará Terras Indígenas e Quilombolas. 23 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/governo-anuncia-nova-hidreletrica-que-impactara-terras-indigenas-e-quilombolas/>>. Acesso em: 12 set. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Sentença de 28 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/cc1a1e511769096f84fb5effe768fe8c.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

GLOBAL JUSTICE NOW. 10 biggest corporations make more money than most countries in the world combined. 12 de setembro 2016. Disponível em: <<https://www.globaljustice.org.uk/news/2016/sep/12/10-biggest-corporations-make-more-money-most-countries-world-combined>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

GUARANI Kaiowá. Povos Indígenas do Brasil: Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://www.pib.socioambiental.org/pt/Povo:Guarani_Kaiow%C3%A1>. Acesso em: 29 ago. 2019.

NACIONES UNIDAS. Consejo de derechos humanos. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. 15 de julio de 2009. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção 169. Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

PAMPLONA, Danielle Anne. Das violações de direitos humanos e do envolvimento das grandes corporações. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia P.; TORELLY, Marcelo. *Empresas e Direitos Humanos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

_____. ; ERNESTO, Moisés Xavier. As violações de direitos humanos pela indústria extrativista. *Revista Direito Sem Fronteiras* – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Foz do Iguaçu. Edição Especial. 2017; v.1(3): p. 47-60.

PIOVESAN, Flávia; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. Empresas e Direitos Humanos: desafios e perspectivas à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia P.; TORELLY, Marcelo. *Empresas e Direitos Humanos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

RIVERA, Humberto Cantú. Los desafíos de la globalización: reflexiones sobre la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos. In: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José, C.R.: IIDH, 2017. ISBN:978-9930-514-12-2.

RODRIGUES, Patrícia de Mendonça. Os Avá-Canoeiro do Araguaia e o tempo de cativo. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=2ahUKEwivjLzZgtTkAhXVB9QKHTCyDBIQFjAFegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.dan.unb.br%2Fimages%2Fpdf%2FAnuario_antropologico%2FSepa ratas%25202012_1%2FOs_Ava->. Acesso em: 18 ago. 2019.

RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* – as corporações transnacionais e os Direitos Humanos. Editora: Planeta Sustentável. São Paulo. 2014.

SANTOS, Sílvio Coelho dos. *Povos Indígenas e a Constituinte*. Florianópolis: UFSC, 1989.

SERRAGLIO, Diogo Andreola. Impactos sociais da implementação da usina de Itaipu. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Os Avá Guarani no Oeste do Paraná: (Re) Existência em Tekoha Guasu Guavira*. Curitiba: Letra da lei, 2016.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2008.

TORRES, Rodrigo Varela. El derecho a la identidad cultural de las nacionalidades indígenas y el paradigma del desarrollo modernizador de la política económica. Análisis de casos del Ecuador. In: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Derechos Humanos y Empresas: Reflexiones desde América Latina*. San José, C.R.: IIDH, 2017. ISBN:978-9930-514-12-2.

TYLOR, Edward Burnett *apud* LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 19 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

UNITED NATIONS. Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. New York and Geneva, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Guiding-PrinciplesBusinessHR_EN.pdf>. Acesso em: 05 set. 2019.



A CRISE NO SISTEMA GLOBAL DA ONU E A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DE MECANISMOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS: UMA CONFLUÊNCIA ENTRE A *SOFT LAW* E A OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

Daniella Maria Pinheiro¹

Luís Alexandre Carta Winter²

-
- 1 Doutoranda em Direito pela (PUCPR). Professora Universitária, com ênfase em Direito Constitucional/Direitos Humanos, e Processo Civil. Membro do NEADI- Núcleo de Estudos Avançados de Direito Internacional e Desenvolvimento Sustentável da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogada. Doutoranda Bolsista pela temática em Direitos Humanos da PUCPR.
 - 2 Doutorado em Integração da América Latina pelo USP/PROLAM (2008). Atualmente é professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná na graduação (onde foi Coordenador entre 1987 a 1989), na pós *lato sensu* onde coordena a especialização em Direito, logística e negócios internacionais. Coordenador do NEADI - Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional. Membro do Centro de Letras do Paraná e do Instituto de Advogados do Paraná.

1. INTRODUÇÃO

A evolução da tecnologia, tanto na indústria como na comunicação, permitiu o advento de diversos benefícios para a vida social. A intervenção humana por meio do desenvolvimento tecnológico impactou não apenas a economia e as sociedades, mas trouxe também consequências nefastas para o homem e o meio ambiente, por meio do uso de reservas naturais não renováveis e acúmulo de resíduos não reaproveitados.

Essas ingerências ocasionam um desequilíbrio na relação entre o ser humano e o meio ambiente. Apesar da natureza e seus recursos serem compreendidos como objetos a serem dominados pela técnica humana, ou seja, pelo sujeito, a sobrevivência de toda a humanidade depende da manutenção das condições para a vida. Diante desse contexto, que reposta podemos dar à Carta Internacional dos Direitos Humanos? Seria ainda possível falar-se numa aplicabilidade dessa norma? Utiliza-se o método dedutivo para a investigação, tendo por base pesquisa em doutrina de direito internacional e de direito comparado, dados de instituições oficiais nacionais e internacionais.

O consumo desenfreado, a emissão de gases poluentes, o uso de fertilizantes e agrotóxicos, a poluição dos mares e rios, as alterações desordenadas do clima, dentre outras causas, terminam por limitar a continuidade das espécies sobre a terra, inclusive o *homo sapiens*, notadamente, nas regiões mais pobres do planeta, *não alcançadas pelo processo da automatização da tecnologia*.

Mesmo nos países mais avançados, o que observa é uma competição acirrada diante das intempéries dos mercados em nível global, agravada pelos regimes neoliberais do século XXI, propagando-se ondas de xenofobia, discriminação, e uma série de violações aos direitos humanos.

O descompasso do nível de desenvolvimento humano (IDH) entre os países mais ricos e mais pobres vem colocando em xeque a aplicabilidade dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, passando a assumir um papel frágil na ordem política econômica global. A criação e a amplitude da *soft law*, à exemplo do Pacto Global da ONU e da Agenda 2030, em tempos atuais, demonstra, fielmente, que a alegada “imperatividade” dos direitos humanos não tem sido aplicável, de fato, no contexto global.

A ONU pede por “socorro” ao ver a possibilidade de não ter suas expensas sendo financiadas pelos países mais desenvolvidos, tendo o atual Chanceler António Guterres se pronunciado, reiteradas vezes, sobre a impossibilidade de necessárias reformas, o que retrata a vulnerabilidade dessa organização e o nível de disputa e animosidade que ora se enfrenta em nível mundial.

Portanto, definitivamente, o consenso em nível internacional em matéria de direitos humanos conquistado no após segunda guerra *não* mais retrata as frequentes tensões do mundo atual, e ainda, sem nível paradigma: as crises climáticas, o aumento dos índices de pobreza nas regiões mais pobres do planeta, e ainda, o poder bélico de tamanha destruição em massa.

Desse modo, há que se demonstrar, diante de momentos frágeis e de crise internacional, necessário ter-se se um paradigma inverso de análise a respeito da aplicabilidade dos direitos humanos, através do fortalecimento do controle de convencionalidade no âmbito dos Estados-membros no âmbito jurídico interno, o que se comunga com a confluência da crescente *soft law*, cuja natureza baseia-se nas orientações, diretrizes e recomendações, em nível internacional.³

2. UMA VISÃO NEGATIVA DA GLOBALIZAÇÃO: A CRISE DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Para muitos estudiosos, a globalização é um processo lento, de alguns séculos, de grande repercussão política, econômica, social, e cultural em nível mundial, e vai conquistando espaços em busca da hegemonia de um sistema que privilegia o consumo em detrimento da vida humana.

No fenômeno atual da globalização há duas faces,⁴ havendo aspectos positivos e negativos. Há reflexos positivos como o aprimoramento da pesquisa e da ciência;⁵ os avanços tecnológicos da humanidade em vários segmentos;⁶ melhor acessibilidade/obtenção de bens e serviços pelos países em desenvolvimento por força de acordos comerciais; o fortalecimento da competitividade entre os países nas transações comerciais; preços mais baixos, etc.

3 NASSER, Salem Hikmat. *Fontes do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

4 LAMEIRA, Daniella Maria Pinheiro. FREITAS, Vladimir Passos de. La adopción de políticas de políticas públicas para "migrantes forzados" en Brasil: las posibilidades y los obstáculos, y los límites do deber de asistencia en el contexto actual." In: ALISEDA, Julian Mora; VELARDE, Jacinto Garrido, Castanho, Rui Alexandre (Org.) *Planeamiento Sectorial: Recursos Hídricos, Espacio Rural Y Fronteras*. Navarra (Espanha): Thomson Reuters, 2019, p. 441.

5 STIGLITZ, Joseph E. *Globalização - como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 69.

6 Loc. cit

Se por um lado, a globalização tem propiciado avanços tecnológicos,⁷ a facilitação na obtenção de bens e serviços, por outro, tem provocado enormemente um aumento das vulnerabilidades e desigualdades, e, principalmente, a escassez de recursos naturais e danos ambientais,⁸ provocando uma série de tragédias climáticas.

A pós-modernidade, marcada pela consolidação de regime capitalista de produção em nível global,⁹ caracterizado pela valorização marcado pelo binômio “informação-conhecimento tecnológico”,¹⁰ em que há uma relação de dominação econômica sobre os grandes mercados de consumo, de modo a enrijecer a tensão entre os povos, vem acarretando, por consequência, inúmeras guerras, conflitos, por razões políticas, religiosas, étnicas, e desigualdades,¹¹ o que tem desencadeado pobreza, e exclusão¹² de todas as formas no planeta.

Há o descumprimento de tratados, convenções e documentos internacionais celebrados em nível internacional, normas a serem observadas por todos os países que se comprometeram perante a ordem internacional a reconhecer, proteger a dar efetividade aos direitos humanos.¹³

-
- 7 “Na modernidade avançada, a produção social da riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos. Desta forma, os problemas e conflitos relacionados com a distribuição numa sociedade de escassez juntam-se aos problemas e conflitos que emergem da produção, definição e distribuição de riscos produzidos tecnocientificamente” (BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 19).
 - 8 O termo “dano ambiental” é empregado, neste artigo, sob a seguinte acepção: “toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem” (LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. São Paulo: RT, 2003, p. 104).
 - 9 STIGLITZ, 2007, p. 70.
 - 10 DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O Direito ao Desenvolvimento na Perspectiva da Globalização*. Paradoxos e Desafios. Rio de Janeiro. Renovar. 2001, p. 19.
 - 11 FACHIN, Melina Girardi. *Fundamentos dos Direitos Humanos*. Teoria e Práxis na cultura da tolerância. Rio de Janeiro. Renovar. 2009, p. 2.
 - 12 KASSEN, Kaskia. *Expulsões*. Brutalidade e Complexidade na Economia Global. Tradução Angélica Freitas. 1ª edição. Rio de Janeiro. 2016. Ainda firma que “o surgimento de novas lógicas de expulsão de pessoas”, empresas e lugares” em variáveis situações, mas que há um ponto em comum: “todos são agudos”, o quem tem propiciado uma crise internacional e humanitária sem paradigma, p. 9-11.
 - 13 FLORES, Joaquim. *A reinvenção dos Direitos Humanos*. Tradução Carlos Alberto Diogo Garcia. Florianópolis. Editora Fundação Boiteux, 2009, p. 9.

A conceituação do termo ‘Direitos Humanos’ não é pacífica na doutrina. Trata-se de temática que até hoje causam muitos debates aos estudiosos do tema. Enquanto alguns juristas entendem simplista esta discussão, entendendo ser de obviedade a questão, em sendo esses todos inerentes aos seres humanos, outros, da doutrina especializada,¹⁴ se debruçam sobre o tema, para o qual não há definição estanque.

No entanto, vale ponderar a necessária diferenciação conceitual entre crescimento e desenvolvimento. É possível entender-se o conceito de desenvolvimento como sendo mais amplo ao de crescimento, este “uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, englobando as dimensões, ética, política, social, ecológica, econômica, cultural e territorial, todas elas sistematicamente inter-relacionadas e formando um todo”.¹⁵

O conceito de desenvolvimento¹⁶ em voga ultrapassa os limites do crescimento econômico, superando tal conceito e albergando muitos outros elementos, exemplo dos fatores sociais e políticos.¹⁷ Na doutrina internacional já se admite que a compreensão dos Direitos Humanos demanda que se recorra ao direito ao desenvolvimento, que por sua vez, demanda uma globalização ética e solidária.

Ressalta o economista indiano Amartya Sen,¹⁸ ao dedicar em obra sobre o tema, que há uma necessária relação entre o desenvolvimento e a conquista

14 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Ed. Livraria dos Advogados, 2001, p. 60. Afirma o autor: “A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável.”

15 SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 319.

16 No âmbito do direito interno, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema ao julgar a ADI-MC 3540, na qual o posicionamento vencedor afirma que o desenvolvimento sustentável é um princípio jurídico constitucional, com suporte na Constituição de 1988 e nos compromissos internacionais da área ambiental assumidos pelo país. STF: ADI-MC 3540 / DF relator ministro Celso de Mello publicado em DJ 03-02- 2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP00528. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/imprensa/pdf/adi3540ementa>>. Acesso em: 10 Dez. 2018.

17 SACHS, op. cit., p. 319.

18 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo. Companhia das Letras. 1999, p. 53.

do pleno exercício de “liberdades substantivas”,¹⁹ que está apta a promover diversos outros tipos de liberdades, havendo uma relação de simbiose entre elas de tal forma que uma não se pode ser efetivamente ser garantida sem a conquista da outra na sua plenitude.²⁰

Também nesse sentido, elucida Flávia Piovesan que a expressão ‘liberdades’ pode ser compreendida concomitantemente como uma “finalidade em si mesma e como o principal significado do desenvolvimento”.²¹ Assim, as referidas finalidades teriam função constitutiva – relacionada com a intrínseca importância da liberdade para a vida humana, e instrumental em relação ao desenvolvimento.²²

Afirma Cançado Trindade²³ que a interação entre a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e a Carta das Nações Unidas, de 1945, se mantêm tão relacionadas ao passo de que os próprios órgãos das Nações Unidas utilizam a Declaração Universal dos Direitos Humanos como fonte de interpretação dos dispositivos de direitos humanos contidas na Carta das Nações Unidas.

É nesse momento atual que a diplomacia assume notável importância. Pois, na medida em que o poder bélico se aprimora e a globalização é fortalecida, há uma maior concentração de riqueza, fazendo-se necessário o fortalecimento

-
- 19 SEN, 1999, p. 52. Afirma o autor: As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo, ter condições de evitar a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler, fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc”.
 - 20 Ibid., p. 53. Nesse sentido afirma ainda o autor: “O papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades, e intitamentos contribuem para a expansão da liberdade humana em geral, e assim, para a promoção do desenvolvimento”.
 - 21 PIOVESAN, Flávia. *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. In: WERTHEIN, Jorge. Org. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2018, p. 145.
 - 22 Loc. cit. Afirma a autora: “As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a subnutrição, a mortalidade evitável, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política e a proibição da censura”.
 - 23 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre. 2ª ed. Vol.1, 2003, p. 67. Afirma o autor: “A tese segundo a qual as declarações sobre direitos humanos têm o *status* de “interpretações autênticas” (“authoritative interpretations”) tem sido bastante discutida na doutrina; no entanto, no caso da Declaração Universal, mesmo os mais críticos, (a ela atribuindo caráter puramente recomendatório), reconhecem seu considerável impacto não apenas em instrumentos sobre direitos humanos e numerosas outras resoluções das Nações Unidas, como também em tratados multilaterais e bilaterais, constituições e legislações nacionais e decisões judiciais”.

das negociações diplomáticas,²⁴ o que não vem ocorrendo de forma satisfatória, a revelar o nível de tensão nas negociações diplomáticas das grandes potências mundiais, inclusive para atuarem em situações sensíveis e cada vez mais recorrentes nos mais diversos territórios, em nível mundial, tal como no Brasil.

3. AS GRAVES VIOLAÇÕES AOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL ATUAL

Com o fim da ditadura e a redemocratização no Brasil, fazia-se necessária a ratificação de um arcabouço jurídico internacional em matéria de direitos humanos, o que veio a ocorrer ao longo das últimas décadas, sendo que inúmeras Convenções e Tratados se “internalizaram” no país, protegendo diversas classes, notadamente as mais desfavorecidas, tais como a proibição à discriminação da mulher, discriminação racial, de refugiados, deficientes, trabalho infantil, dentre tantos outros, numa perspectiva *human rights approach*.²⁵

O Brasil aderiu aos Pactos, bem como ao Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, e ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992. Esses Pactos Internacionais marcaram a “jurisdicização” dos direitos humanos, que em sendo unidos à Declaração Universal dos Direitos Humanos, portanto, esses três documentos, passam a formar a denominada “Carta Internacional dos Direitos Humanos” (ou *Internacional Bill of Rights*), tornando-se o que a doutrina denomina de “pedra fundamental”, ou ainda, o “mosaico protetivo mínimo dos direitos humanos contemporâneos”,²⁶ e o que trouxe o embasamento para a celebração de diversos tratados multilaterais.

Nessa esteira, é cediço que o Brasil está vinculado ao Sistema Americano de proteção aos direitos humanos, formado pela Organização dos Estados Americanos, em 1948. É composto pela Convenção Americana de Direitos Humanos, ou Pacto de São José da Costa Rica, celebrado em 1969, e entrando em vigor em 1978, e ainda, pela atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

24 ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília. Editora Unb. 2002, p. 12. Afirma Aron, “pensar na paz, a despeito do fragor dos combates, e não esquecer a guerra quando as armas silenciarem”, sendo necessários que os objetivos da política externa sejam fixados com clareza, daí a necessidade de uma boa diplomacia e de sistemas internacionais (p. 12-13). “Diplomacia é a arte de vencer sem convencer sem usar a força, já a estratégia vence de modo mais direto. Mas essa distinção é relativa, já que são dois aspectos da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com outros Estados em benefício do “interesse nacional.” (p. 74).

25 PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Curso de Direito Constitucional Internacional*. 16 ed. Saraiva: São Paulo, 2016, p. 53.

26 MAZZUOLI. Valério de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo. Editora Gen. Método. 2015, p. 79.

e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Brasil é membro da OEA desse a sua fundação, tendo aderido à Convenção Americana também em 1992.

Aliás, sobre a aplicabilidade e proteção a tais direitos fundamentais e humanos, a Carta da ONU, de 1945, também ratificada pelo Brasil (pois esteve presente na Conferência de São Francisco), consagra como regra, em seu art. 2º parágrafo 7º, o princípio da reserva da jurisdição, assim determinando que as Cortes Internacionais podem apreciar violações aos direitos humanos somente após o prévio esgotamento da jurisdição interna, assim prestigiando, mais uma vez, em nome da soberania, a jurisdição doméstica como regra.

Também vale consignar que a emenda constitucional n. 45/2004 elevou as normas de direitos humanos ratificadas por *quorum* de maioria absoluta ao *status* de emenda constitucional, bem como contemplou o mecanismo de incidente de deslocamento de competência (que consiste, objetivamente, na transferência da competência estadual para federal em razão da inércia no processamento de tais graves violações aos direitos humanos), o que veio a corroborar para o fortalecimento da jurisdição nacional em detrimento da jurisdição internacional.

Por essas e outras razões, há uma absoluta necessidade de tais direitos humanos serem observados e obedecidos sob a ótica jurídica do direito interno, de modo a não apenas fortalecer os mecanismos jurisdicionais nacionais, mas também provocar a *ação dos outros poderes*, na ótica do sistema de freios e contrapesos, um maior comprometimento do Estado com o respeito aos direitos fundamentais e humanos.

No entanto, passados mais que 30 (trinta) anos desde o advento da CR/88, em que pese o arcabouço legislativo no âmbito interno, segundo dados da ONU, o Brasil continua a ser um dos países em que há um maior nível desigualdade no mundo.²⁷

Em diversas temáticas, é sabido que o Brasil segue como um país cujas violações de direitos humanos são graves e muito frequentes. À guisa de exemplo, podemos citar alguns temas, como mulheres, negros, deficientes, idosos, crianças, LGBT's, indígenas, determinados modelos de famílias, e tantas outras pessoas que sofrem, diariamente, discriminação das mais variadas ordens: vida, liberdades de mais diversas formas, integridade, honra, privacidade, dentre outros, e sobretudo, a dignidade, fundamentos que consolidam a democracia do

27 ONU – Nações Unidas Brasil. Brasil está entre os países mais desiguais. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Estado brasileiro e que são hodiernamente violados.²⁸

As recorrentes crises de mercado/financeiras, o desequilíbrio nas relações comerciais dos países desenvolvidos (tecnológicos) em relação aos países em desenvolvimento (agrícolas), evidenciam uma discrepância entre países do norte e sul do planeta, corroborando ao aumento das desigualdades, dos conflitos, guerras, aumento da pobreza, e, por fim, exclusão de todas as formas, em nível mundial, e de modo idêntico em território brasileiro.²⁹

Como exemplo, vale citar matéria recente circulada pela ONU (2018),³⁰ ao destacar que a escravidão ainda é um fenômeno muito real e amplo, afetando mais de 40 milhões de pessoas em todo o mundo. Já a OIT afirma que um quarto desse total são crianças, lembrando que esse cenário permanece apesar da entrada em vigor em 2016 do protocolo de combate ao trabalho forçado. Já a ONG Repórter Brasil (2018),³¹ afirma que existem pelo menos 20,9 milhões de pessoas escravizadas no mundo, ou seja, esses números são conflitantes, mas o que não retira a gravidade da questão. De igual modo, segundo dados recentes, estima-se no Brasil que 161 mil pessoas vivam em condições análogas à escravidão,³² sendo um número exorbitante, mas não menos alarmante que os países vizinhos.

Por todos os exemplos acima mencionados, é certo afirmar que a consolidação do Estado Social e Democrático deve observar uma proposta de uma jurisdição constitucional comprometida com a concretização dos direitos fundamentais e humanos,³³ ou seja, sempre convergindo com a finalidade maior de apreciar o conflito e dar uma resposta positiva ao cidadão, o quanto mais rápida possível, de modo a atender a realização e a concretude de tais direitos humanos.

28 Estatísticas podem ser obtidas em dados oficiais disponíveis do órgão do Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

29 KASSEN, 2016, p. 16.

30 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Mais de 40 milhões de pessoas ainda são vítimas de trabalho escravo no mundo. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/mais-de-40-milhoes-de-pessoas-ainda-sao-vitimas-de-trabalho-escravo-no-mundo/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

31 ONG REPÓRTER BRASIL. "Escrevo, nem pensar" - Uma abordagem sobre trabalho escravo contemporâneo. Disponível em: <<http://www.escravonempensar.org.br/livro/apresentacao/>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

32 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA MEDICINA DO TRABALHO. Quase 46 milhões vivem em regime/e de escravidão no mundo. Disponível em: <<https://www.anamt.org.br/porta/2016/06/01/quase-46-milhoes-vivem-regime-de-escravidao-no-mundo/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

33 LAMEIRA, Daniella Maria Pinheiro. *A repercussão geral e seu manejo democrático do Estado de Direito*. Dissertação de Mestrado. 2012, p. 239.

4. A OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA AOS TRATADOS INTERNACIONAIS E DE DIREITOS HUMANOS PELA VIA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E A NECESSIDADE DA FORTALECIMENTO DA *SOFT LAW* NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNACIONAL

A dignidade³⁴ de índole emancipatória e que vem a possibilitar o exercício das liberdades, concebida na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, é mais do que uma garantia fundamental, é um princípio que serve de base para todo o ordenamento jurídico pátrio, bem como para nortear as condutas dos agentes públicos e sociais,³⁵ embora possa variar seus fundamentos de direitos humanos de acordo com as concepções culturais, filosóficas, religiosas, políticas e jurídicas, das diferentes etnias.

Nessa linha, o “diamante ético”³⁶ dos direitos humanos deve ser invocado pela Corte maior, sendo necessário que se fortaleçam mecanismos de cotejo no âmbito do controle de convencionalidade, com o intuito de se analisar se as leis internas são compatíveis com o conteúdo dos tratados de direitos humanos ou comuns vigentes no país, não apenas sob a argumentação da existência de um suposto *jus cogens* – o que é amplamente discutível numa órbita de direito

34 TRINDADE, 2003, p. 36-37. Afirma o autor: “Logo, torna mais claro que a universalidade se expressa de diversos modos, e que é possível aplicar padrões universais de direitos humanos em meio à diversidade cultural. Com efeito, ao longo dos anos, países de tradições diversas, de orientações políticas, culturais e religiosas distintas, nem por isso deixam de livremente ratificar ou aderir aos tratados de direitos humanos de aplicação universal. (p. 36) (...) Tema recorrente na evolução do presente domínio de proteção nas últimas cinco décadas e meia, a questão da universalidade dos direitos humanos ocupa, permanentemente um espaço importante no tratamento da matéria. Subjacente a esta evolução, encontra-se a crença, já sedimentada na consciência coletiva, na dignidade inerente à pessoa humana. (p. 37)” Nesse mesmo sentido: MELLO. Celso D. Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 1997, p. 3. Afirma ainda o Autor: “Refletir o patrimônio ético das diversas culturas humanas, restaurar a perdida dignidade do ser humano. Tudo deverá ser realizado dentro dos limites naturais do ser humano. A utopia se torna mortífera quando desligada da consciência histórica.” (...) O DIDH pode ser definido como o conjunto de normas que estabelece os direitos que os seres humanos possuem para o desenvolvimento de sua personalidade e estabelece mecanismos de proteção a tais direitos.” (p. 03) Os direitos do homem são um conjunto de direitos que condicionam a mesmo tempo a liberdade do homem, sua dignidade, e o desenvolvimento de sua personalidade visando a um ideal jamais atingível.” (p. 12)

35 BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 12ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 62.

36 FLORES, Joaquim. *A reinvenção dos Direitos Humanos*. Tradução Carlos Alberto Diogo Garcia. Florianópolis. Editora Fundação Boiteux, 2009, p. 12.

internacional –,³⁷ mas, sobretudo, por obediência à esses tratados internacionais ratificados, e que, internalizados, passaram a vigorar, substancialmente, na ordem jurídica nacional.

Portanto, há urgência no fortalecimento dos mecanismos internos de jurisdição constitucional, de modo a proteger e priorizar direitos fundamentais e humanos, notadamente através da obrigatoria fundamentação das decisões judiciais, o que se revela um desafio ao Tribunal Constitucional brasileiro, na qualidade de guardião, em última instância, em nível interno.

Por outro lado, é com o propósito de estabelecer a técnica processual adequada ao atual contexto que o constituinte derivado veio modernizar as técnicas processuais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, através da Emenda Constitucional nº 45/2004, introduzindo na “Carta Magna” diversos princípios constitucionais, dentre eles o direito à “duração razoável do processo” (art. 5º, LXXVIII), “celeridade” e efetividade (art. 5º, XXXV, e LXXVIII, da CR/88), como corolário da isonomia em sua acepção mais ampla (art. 5º, caput, da CR/88).

Embora seja nítido o aumento das atividades do Poder Judiciário, sobretudo no campo das decisões políticas envolvendo um catálogo de direitos fundamentais,³⁸ observa-se um entrave, um grande obstáculo, no que se refere à aplicabilidade de tais normas internacionais quando dos pronunciamentos da Corte Constitucional brasileira, que ainda vê com resistência o dever de fundamentação na perspectiva dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, o que acaba por enfraquecer o diálogo com a Corte Internacional com a qual o Brasil está vinculado, qual seja, a Corte Interamericana.

Nesse sentido, o controle de convencionalidade revela-se uma relevante ferramenta no sentido de difundir/proteger violações a tais direitos humanos em nível doméstico, e, inclusive, em caso de descumprimento, a Corte Interamericana tem se posicionado no sentido de que o exercício dessa jurisdição de convencionalidade decorre de um dever de *ordre public*³⁹ internacional, de modo a possibilitar o fortalecimento de um diálogo entre a Corte Constitucional e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, para o caso de descumprimento do r. *decisum*.

Nessa linha, o controle internacional de convencionalidade de leis acaba por ser complementar ao controle interno, mas que apenas ganha notável

37 REZECK, Francisco. *Direito internacional Público*. 13ª ed. São Paulo. Saraiva. 2011, p. 146.

38 KOZICKI, Katya. BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Judicialização da Política e Controle judicial das Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 15, jan-jun 2012, p. 3.

39 MAZZUOLI, 2015, p. 253.

importância diante dos tribunais internacionais de direitos humanos (v.g. da Corte Interamericana), se os juízes e tribunais internos se comprometerem a controlar a convencionalidade de suas normas domésticas.⁴⁰ Isso leva à obrigatoriedade na observância de tratados de direitos humanos não somente pelo fato de que as regras de direito dos tratados estão previstas no âmbito da constituição brasileira (art. 5 e parágrafos 2º e 3º da CR/88), mas, sobretudo, porque uma tutela constitucional tem por finalidade maior o cumprimento com os direitos fundamentais e humanos, de modo que o judiciário brasileiro não pode se furtar à observância de tais tratados ratificados, que se tornam normas vigentes no Brasil.

Bem por essa razão, faz-se necessário consolidar o sistema judiciário protetivo de forma inversa, ou seja, na perspectiva de “dentro para fora”, face a obrigatoriedade do atendimento aos tratados de direitos humanos pela via do controle de convencionalidade, na forma difusa ou abstrata, desempenhando-se, com rigor, o dever constitucional de fundamentação das decisões judiciais (art. 489, do CPC/2015 c/c art. 93, IX, da CR/88).

Essa é uma grande missão a ser “depurada” pela Corte Constitucional Brasileira, de modo a reforçar a ideia de integração do ordenamento jurídico brasileiro, corroborando para o fortalecimento das instituições brasileiras. Assim, observa-se a grande importância do dever constitucional da necessária motivação das decisões judiciais, próprio do Estado de Direito, para fins de resguardar o direito à uma tutela jurisdicional, de forma a corroborar à promoção dos direitos fundamentais e humanos, seja em nível interno, seja em nível internacional, com o fortalecimento dos litígios estruturais.⁴¹

Por outro lado, observa-se ser possível e salutar a existência de numa relação de convergência entre as normas obrigatórias no âmbito interno e as normas que possuem valores éticos universais, com natureza de *soft law*, no âmbito internacional, em matéria de direitos humanos, ou seja, em que não há uma obrigatoriedade no seu cumprimento, mas sim uma recomendação, sendo, portanto, orientações, diretrizes, cada vez mais necessárias como meio de preservação e fortalecimento dos direitos humanos numa sociedade sustentável atual. Pois, de fato, acredita-se ser um modelo que se apresenta mais atual diante da realidade das relações e tensões políticas no planeta.

40 MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle de Convencionalidade*. Um panorama latino americano. Brasília. Gazeta Jurídica. 2013, p. 37.

41 HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts. *The Yale Journal Of Internacional Law*: Disponível em: <<https://www.pdfs.semanticscholar.org/4d5f/bed8fa90823b85873b7941a451aaef66ac49.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

Como exemplo, podemos citar, propriamente, o advento do Pacto Global da ONU lançado em 1999, em que o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, chamou “a atenção da comunidade empresarial internacional para o apoio e o respeito à proteção de valores fundamentais e Direitos Humanos”.⁴² O referido documento demonstrou a necessidade de os organismos internacionais e respectivas agências especializadas atentarem às questões ambientais, sociais e políticas. Assim, afirma Caputo que “a iniciativa inaugura a percepção da função dos atores econômicos na implementação dos Direitos Humanos.”⁴³

Assim, o Pacto Global como uma norma tipicamente de *soft law* revela-se como uma iniciativa de aprofundamento dos direitos humanos na dimensão horizontal, tendo por objetivo mobilizar empresas, sindicatos, organizações não governamentais em prol de práticas de negócios guiadas para a preservação dos direitos humanos.⁴⁴ Para tanto, o acesso e a transparência na divulgação dessas informações mostram-se essenciais para a consecução dos objetivos do Pacto em nível nacional e mundial.

Nessa linha de entendimento, não é apenas o Estado ente unicamente responsável pela promoção dos direitos humanos (cabendo à esse órgão a proteção e guarda de tais direitos, numa última análise), mas também, de forma complementar, outros atores sociais, através das orientações e recomendações emanadas da *soft law*, pois é preciso compreender que a preservação dos direitos fundamentais não ocorre apenas na relação vertical entre o Estado e os particulares, mas também depende da relação de respeito mútuo entre os próprios particulares, em relação às instituições privadas, nas relações horizontais, e igualmente importantes para fins de proteção e propagação dos direitos humanos.

5. CONCLUSÃO

Em um mundo globalizado marcado por enormes tensões diplomáticas, e crise da ONU, não se torna uma tarefa fácil o caminho a percorrer para se alcançar o almejado e não menos discutido desenvolvimento sustentável. Para tanto, inegável a importância do Pacto Global da ONU na construção de tal objetivo maior.

42 TAIAR, Rogério. CAPUCIO, Camilla. A Organização Mundial Do Comércio e os Direitos Humanos: uma relação possível? *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v.105, p. 145-164 jan./dez. 2010.

43 Idem.

44 PACTO GLOBAL. Rede Brasil. Os dez princípios do Pacto Global. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

Nesse sentido, os Estados-membros, por sua vez, além de atores, têm a difícil tarefa de ‘tutelar’ à atuação dos demais entes. Nesse aspecto, deverá o Brasil manter e fortalecer os compromissos internacionais já assumidos, de modo a prosseguir na efetivação de suas obrigações juntamente com os demais setores da sociedade.

Portanto, os eixos do Pacto Global, como norma do tipo *soft law*, norteiam a atuação de Estados, sociedade civil, e empresas, tríade sem a qual não poderá obter um desenvolvimento sustentável. A sociedade civil, enquanto público final do desenvolvimento sustentável, demonstra a necessidade de participação social, não só enquanto atores do desenvolvimento, mas também como fiscal da atuação *dos Estados e das empresas*.

Sob outro prisma, e de igual relevância, *é necessário que os Estados-membros, assim como o Brasil*, sejam responsáveis por uma cada vez maior implementação dos direitos fundamentais e humanos constantes dos tratados internacionais os quais tenham ratificado, assim sendo necessário e obrigatório que o Poder Judiciário brasileiro realize o enfrentamento de tais matérias nas questões que venham a lhes ser apresentadas, inclusive de ofício, ou seja, ainda que a parte não tenha assim realizado o cotejo da norma, pois uma tutela jurisdicional comprometida com o direitos fundamentais e humanos não pode deixar passar despercebidos tais valores tão caros e importantes à sociedade.

Nesse condão, afirma Piovesan⁴⁵ que os tratados internacionais de direitos humanos possuem o condão de promover o reforço da promoção aos direitos humanos no Brasil, o que requer uma ampla sensibilização dos operadores do direito, mas sobretudo, do Poder Judiciário, pois a este cabe o dever de zelar pelo direito à uma tutela jurisdicional adequada e tempestiva, de forma a confirmar a promoção dos direitos fundamentais e humanos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília. Editora Unb, 2002.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA MEDICINA DO TRABALHO. Quase 46 milhões vivem em regime de escravidão no mundo. Disponível em: <<https://www.anamt.org.br/portal/2016/06/01/quase-46-milhoes-vivem-regime-de-escravidao-no-mundo/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

45 PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de proteção aos direitos humanos. Disponível em: <<https://www2.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/API/article/download/3516/3638>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 12ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O Direito ao Desenvolvimento na Perspectiva da Globalização*. Paradoxos e Desafios. Rio de Janeiro. Renovar. 2001.

FACHIN, Melina Girardi. *Fundamentos dos Direitos Humanos*. Teoria e Práxis na cultura da tolerância. Rio de Janeiro. Renovar. 2009.

FLORES, Joaquim. *A reinvenção dos Direitos Humanos*. Tradução Carlos Alberto Diogo Garcia. Florianópolis. Editora Fundação Boiteux, 2009.

HUNEEUS, Alexandra. Reforming the State from Afar: Structural Reform Litigation at the Human Rights Courts. *The Yale Journal Of Internacional Law*: Disponível em: <<https://www.pdfsemanticscholar.org/4d5f/bed8fa90823b85873b7941a451aaef66ac49.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

KASSEN, Kassia. *Expulsões*. Brutalidade e Complexidade na Economia Global. Tradução Angélica Freitas. 1ª edição. Rio de Janeiro. 2016.

KOZICKI, Katya. BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Judicialização da Política e Controle judicial das Políticas Públicas. *Revista Direito GV*, v. 8, n. 15, jan-jun 2012.

LAMEIRA, Daniella Maria Pinheiro. *A repercussão geral e seu manejo democrático do Estado de Direito*. Dissertação de Mestrado, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo. Editora Gen. Método. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle de Convencionalidade*. Um panorama latino americano. Brasília. Gazeta Jurídica. 2013.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direitos Humanos e Conflitos Armados*. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 1997.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA SAÚDE E DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: ONU – Nações Unidas Brasil. Brasil está entre os países mais desiguais. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PACTO GLOBAL DA ONU. Rede Brasil. Os dez princípios do Pacto Global. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Curso de Direito Constitucional Internacional*. 16ª ed. Saraiva: São Paulo, 2016.

_____. Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. In: WERTHEIN, Jorge. Org. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de proteção aos direitos humanos. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/download/3516/3638>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

- REZECK, Francisco. *Direito internacional Público*. 13ª ed. São Paulo. Saraiva. 2011.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Ed. Livraria dos Advogados, 2001.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 1999.
- STIGLITZ, Joseph E. *Globalização - como dar certo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- TAIAR, Rogério. CAPUCIO, Camilla. A Organização Mundial Do Comércio e os Direitos Humanos: uma relação possível? *Revista da Faculdade de Direito da USP*. v.105. jan./dez. 2010.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre. 2ª edição, Vol.1., 2003.



LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A TOMADA DE DECISÃO PARTICIPATIVA: PERSPECTIVAS PARA UMA JUSTIÇA EFICAZ E INCLUSIVA

Bianca M. Schneider van der Broecke¹

Katya Kozicki²

1. INTRODUÇÃO

A crescente judicialização da política em democracias do Sul Global traz como um de seus desdobramentos mais significativos o emprego de novos mecanismos procedimentais para solucionar a violação contínua e generalizada de direitos fundamentais de alguns grupos menos favorecidos, nos denominados “litígios estruturais”. A solução dessas demandas exige a criação de remédios judiciais que se diferenciam dos ordinários pela complexidade das decisões a serem emanadas, bem como pela possibilidade de uma gestão judicial ativa e com enfoque dialógico, nos moldes em que alguns estudos sobre *structural reform litigation*, nos EUA, trouxeram a lume.

1 Advogada inscrita na OAB/PR. Doutoranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Cândido Mendes – RJ. Bolsista CAPES/PROEX.

2 Professora titular da PUCPR e professora associada da UFPR, programas de graduação e pós-graduação em Direito. Pesquisadora do CNPq.

Durante os anos de 1950 e 1960, demandas judiciais envolvendo o fim da segregação racial nas escolas públicas, a reforma de sistemas prisionais estaduais e outras mudanças estruturais transformaram a litigância em defesa dos *civil rights* nos Estados Unidos. Esses casos, que envolviam a reorganização estrutural de algumas instituições públicas do país, que operavam de forma a violar a Constituição, deram origem a uma nova forma de adjudicação, identificada por Owen Fiss (1979) como *Structural Reform Litigation*.

Tais litígios estruturais – ou processos estruturantes, como usualmente se traduz para o português –³ inovaram ao ocasionar uma mudança de postura do juiz, bem como uma relação de longa duração entre ele e a instituição envolvida, mediante uma série de *structural injunctions* (medidas estruturais), que buscavam adequar o procedimento às especificidades da causa. A implementação das sentenças estruturais passou a acarretar uma ingerência permanente do judiciário nas esferas de competência das autoridades representativas, com o intento de moldar a ação pública do Estado para assegurar a superação de quadros complexos de inconstitucionalidade. Nesse diapasão, os juízes passaram a desempenhar uma função gerencial no momento da sua execução, com o escopo de suplantar falhas estruturais, decorrentes de ações ou omissões persistentes. Esse modelo de “gestão judicial ativa”, vislumbrado no contexto do controle de constitucionalidade nos Estados Unidos, não por acaso, foi denominado por Judith Resnik (1982) de “*managerial judging*”. Trata-se da adoção, também pelo Poder Judiciário, de técnicas compatíveis com a ideia de boa governança, no sentido de uma gestão pública de qualidade, norteadas pelos princípios da eficiência, da eficácia e da transparência, que se concretizam por meio da tomada de decisão participativa.

Atualmente, as decisões judiciais que buscam solucionar litígios estruturais mostram-se um poderoso instrumento para levar a cabo processos de transformação social, em contextos de desigualdade e déficit de proteção de direitos fundamentais, tornando-se uma das mais extremadas manifestações da judicialização da política, principalmente em países em desenvolvimento. E, em relação ao Brasil, houve recentemente a “migração constitucional”⁴ do procedimento

3 Mencione-se que os autores brasileiros que escrevem sobre o tema utilizam tanto o termo “litígios estruturais” (CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016), como a designação “processos estruturais” (JOBIM, Marco Félix. *Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013), para nomear o mesmo instituto que, no direito comparado, também se denomina de “casos estructurales” (GARAVITO, César Rodríguez. *El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales*. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014).

4 Aqui utilizando o conceito de Virgílio Afonso da Silva, no sentido da migração (ou “empréstimo”)

adotado pela Corte Constitucional da Colômbia em litígios estruturais, a partir da declaração do “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) do sistema carcerário pátrio, pelo Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347/2015. Consoante já expusemos em outro trabalho científico,⁵ seguindo a mesma linha da jurisprudência estadunidense, mas atendendo às especificidades do contexto, referido mecanismo procedimental traz em seu bojo o diálogo e a colaboração entre os Poderes e, principalmente, destes para com os potenciais afetados pela decisão judicial. A Corte Constitucional colombiana atua para superar a inação e a falta de coordenação entre os atores governamentais envolvidos, bem como promovendo o monitoramento contínuo do cumprimento da sentença, com o favorecimento do debate, entre todos os interessados, sobre os procedimentos a serem adotados na implementação das políticas públicas para concretização dos direitos fundamentais em lide, trazendo à tona a possibilidade de uma justiça eficaz e inclusiva.

Destarte, a questão que aqui se coloca é quais seriam as perspectivas para um novo papel a ser desempenhado pela jurisdição constitucional brasileira, nos moldes do que ocorreu e ainda ocorre no âmbito dos litígios estruturais no direito comparado e tendo em vista os compromissos internacionais assumidos pelo país para a implementação da Agenda 2030 da ONU, especificamente no que tange ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Para tanto, a proposta do presente trabalho é apresentar as particularidades e desdobramentos desse tipo de estratégia judicial, especialmente no que tange à denominada “*Prison Reform Litigation*” nos EUA, mediante o emprego do método lógico dedutivo, visto que a pesquisa teve por base a investigação dedutiva da doutrina e jurisprudência de direito comparado sobre o tema, utilizando-se, principalmente, o material bibliográfico.

de ideias constitucionais, que propicia a integração horizontal entre ordens jurídicas nacionais, por meio do diálogo entre tribunais, ou seja, do livre câmbio de experiências, ideias, teorias (SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (orgs.). *Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 519-524.

5 KOZICKI, Katya; VAN DER BROOCKE, Bianca M. Schneider. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 53, jul/dez 2018, p. 147-181.

2. PRISON REFORM LITIGATION E JUDICIAL MANAGEMENT: EM BUSCA DA EFICIÊNCIA A PARTIR DE UM MODELO DE GESTÃO JUDICIAL ATIVA E DIALÓGICA EM LITÍGIOS ESTRUTURAIS

O ponto de partida para o estudo de um modelo de “gestão judicial ativa”, que reflete a necessidade de adoção de novos mecanismos procedimentais, de viés dialógico e inclusivo, para a solução de litígios estruturais que envolvem a concretização de direitos fundamentais, remete ao paradigmático caso *Brown vs. Board of Education*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Nessa ação, diante do persistente descumprimento da primeira sentença, proferida em 1954, que punha fim à segregação racial nas escolas públicas da região sul, foi prolatada uma nova decisão (*Brown II*), contendo ordens estruturais para a reforma em larga escala das instituições que se encontravam em mau funcionamento, a partir do pressuposto de uma relação de colaboração entre as esferas de poder envolvidas.

Para Fiss, as ordens estruturais originadas deste tipo de litígio consubstanciaram-se num dos legados mais importantes da defesa dos *civil rights* estadunidense em juízo, sendo o seu propósito a reorganização de uma instituição social a fim de evitar que uma ilegalidade se repita.⁶ Além disso, devem ser entendidas como precursoras de um relacionamento entre a Suprema Corte e os entes governamentais, visto que a emissão de uma decisão dessa natureza significa menos um ato coercitivo, um comando, e mais um ato de colaboração, consubstanciado na declaração de que, doravante, “*the Court will direct or manage the reconstruction of the social institution, in order to bring it into conformity with the Constitution*”.⁷

Um dos casos mais emblemáticos de reforma estrutural que se sucedeu à *Brown II* foi a ação coletiva (*class action*) denominada de *Holt vs. Sarver*, que reuniu seis causas, entre ações e recursos, que tramitaram entre 1969 e 1982, questionando a constitucionalidade do sistema prisional do Estado do Arkansas, com base na cláusula que proíbe punições cruéis e incomuns, contida na Oitava Emenda à Constituição estadunidense.⁸ Nessa demanda, assim como nos litígios estruturais que surgiram para a reforma prisional em outros estados, em síntese, a *class action* teve início com base na reunião de demandas individuais de

6 FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978, p. 11-12.

7 Ibid., p. 36-37.

8 VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos Estruturais*, Salvador: Juspodivm, 2017, p. 307-333.

peessoas privadas de liberdade, que postulavam o reconhecimento da violação dos seus direitos constitucionais em razão dos maus-tratos e dos procedimentos disciplinares arbitrários dentro das prisões, mas no decorrer da lide foram acrescentados relatos de superlotação, condições insalubres, falta de tratamento médico adequado, ausência de recreação e banho de sol, bem como restrições a visitas e correspondências.⁹

A atuação dos juízes federais também seguiu um padrão, a que Judith Resnik chamou de *managerial judging*.¹⁰ A partir da análise dos vários processos judiciais destinados a melhorar as condições das instituições que compunham os sistemas prisionais estaduais, a autora identifica o surgimento de um novo papel para os juízes estadunidenses, que passaram a desempenhar uma função gerencial no momento da execução da sentença. Trata-se de uma nova forma de ativismo judicial, a qual denomina de *judicial management* e que, segundo ela, reflete o esforço sincero dos juízes estadunidenses para atender as necessidades por eles percebidas nesses tipos de litigância, a fim de obter maior eficiência e melhores resultados.¹¹

Na análise de Resnik, a emergência desse modelo de atuação gerencial deveu-se à necessidade do desenvolvimento de estratégias procedimentais adequadas à reestruturação a longo prazo e monitoramento de instituições públicas que estavam em desacordo com a Constituição, no contexto de expansão dos casos de *structural reform litigation*. Tal transformação não poderia ser realizada com uma simples ordem judicial e não se encaixava na tradicional concepção estadunidense de adjudicação, mas sim exigia a adoção de técnicas típicas da atividade de governança estatal.¹² Partindo de uma perspectiva histórica, explica a autora que os juízes estadunidenses, paulatinamente, passaram a experimentar esses mecanismos de gerenciamento também em resposta a críticas sobre a sua falta de eficiência. Isso porque entre 1960 e 1970 houve o aumento considerável da carga de trabalho, com a consequente proclamação de uma crise no Poder Judiciário, por conta da demora na resolução dos processos e da falta de *accountability*¹³ judicial. Diante disso, em 1967 o Congresso

9 SCHLANGER, Margo. Beyond The Hero Judge: Institutional Reform Litigation as Litigation, *Michigan Law Review*, vol. 97, mai/1999, p. 2009-2030.

10 RESNIK, Judith. Managerial Judges, *Harvard Law Review*, vol 96, n. 378, 1982-1983, p. 377.

11 *Ibid.*, p. 387.

12 RESNIK, 1982-1983, p. 387-388.

13 Seguindo a linha do discurso político e acadêmico estadunidense, o termo *accountability* é aqui usado como um conceito normativo, ou seja, a partir da ideia de um conjunto de padrões para a avaliação do comportamento dos atores públicos. Nos Estados Unidos, como explica Mark

dos Estados Unidos criou o *Federal Judicial Center*, que passou a treinar juízes recém-nomeados em técnicas de gestão por meio de seminários e workshops.¹⁴

Essa postura mais ativa e gerencial dos juízos federais em litígios estruturais, identificada por Resnik nos anos 80, tomou corpo por meio do *case management* na fase *post trial* e trouxe a lume estudos acerca de como as cortes poderiam estruturar uma atuação judicial expansiva de forma eficiente, ou seja, de modo a efetivamente promover a transformação institucional. Com esse escopo, em um trabalho datado de 1990, a professora Susan Sturm primeiramente analisou os fatores que influenciavam a dinâmica organizacional que originava as condições inconstitucionais e impedia a autocorreção institucional, no âmbito do sistema carcerário dos Estados Unidos. Segundo ela, a eficácia da intervenção judicial nesses casos de *structural reform litigation* dependia da capacidade das cortes de influenciar as questões subjacentes a essa dinâmica.¹⁵ Em seguida, partindo dessa premissa, a autora discriminou quatro diferentes abordagens judiciais na intervenção prisional e avaliou a capacidade de cada uma dessas estratégias de gerenciamento para alterar o *status quo*.¹⁶

Os estilos gerenciais de supervisão do processo de execução das sentenças, que declararam a inconstitucionalidade das condições carcerárias nos EUA, identificados por Sturm, foram: o juiz deferente, o juiz diretor, o juiz mediador e o juiz catalisador. E, segundo ela, este último seria o único a deter um potencial real para lidar com a dinâmica da estagnação organizacional e promover o desbloqueio político e institucional, permanecendo dentro dos limites do exercício da função judicial.

O juiz catalisador é aquele que cria mecanismos e incentivos para induzir as partes a participarem de um processo deliberativo, a fim de formular e implementar um remédio judicial eficaz. Para tanto, o catalisador exige que os funcionários da prisão se envolvam em rodadas deliberativas com os representantes dos queixosos, para a construção das medidas estruturais

Bovens, ser *accountable* – ou, mais precisamente, prestar contas, ser responsável –, é visto como uma qualidade positiva de organizações ou funcionários. Assim, os estudos de *accountability* geralmente se concentram em questões normativas, na avaliação do comportamento real e ativo dos agentes públicos. (BOVENS, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics Journal*, vol 33, 2010, p. 949).

14 RESNIK, 1982-1983, p. 395-400.

15 Sturm usa o termo “*dynamics of organizational stasis*”, para denominar o conjunto que abrange as normas, incentivos, padrões de informação e as estruturas de poder, que permeiam as condições encontradas nas prisões dos Estados Unidos (STURM, Susan. Resolving the Remedial Dilemma: Strategies of Judicial Intervention in Prisons, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 138, 1990, p. 810).

16 *Ibid.*, p. 808-811.

pertinentes, utilizando-se das tradicionais sanções para conseguir a colaboração necessária. Os envolvidos devem identificar as condições que causam a violação constitucional, reunir as informações, conhecimentos e recursos requeridos para a elaboração de uma solução viável, bem como contar com a experiência dos atores essenciais para que a reforma institucional seja bem-sucedida.¹⁷

Tanto nos casos de *Prison Reform Litigation*, como em outros contextos institucionais, o modelo de atuação judicial em litígios estruturais nos Estados Unidos, dos anos de 1990 em diante, guinou de uma abordagem “top-down”, com um regime de imposição de regras fixas, numa intervenção corretiva do tipo comando-e-controle, para a abordagem catalisadora, identificada e descrita por Sturm, que enfatiza a deliberação entre as partes interessadas, a eficiência e a transparência. Essa mudança de abordagem nas práticas resolutivas judiciais, identificada na segunda geração de litígios estruturais nos Estados Unidos, foi descrita por Charles Sabel e William Simon em um artigo publicado na *Harvard Law Review*, em 2004, como *experimentalist regulation* e por eles caracterizada como uma espécie do que o brasileiro Mangabeira Unger denomina de “*destabilization rights*”, no “sistema de direitos” que apresenta em sua obra *False Necessity* (1987), a qual contém um detalhado programa institucional de “empoderamento da democracia”.^{18 19}

Esses direitos de desestabilização protegem os interesses dos cidadãos, assegurando a possibilidade de alteração do funcionamento de uma instituição pública que não esteja conseguindo satisfazer padrões de desempenho adequados e, que esteja imune aos mecanismos políticos convencionais de correção. O próprio Unger afirma que os direitos de desestabilização possuem homólogos nas variações do complexo de *injunctive relief* encontrado no direito estadunidense contemporâneo, mais especificamente nas *injunctives* que autorizam a intervenção judicial em escolas, hospitais e outras instituições sociais, para a sua reconstrução, em nome de ideais democráticos.²⁰ E, por conta dessa assertiva, Sabel e Simon afirmam que a prática jurídica nos casos de *structural reform litigation*, nos anos que se seguiram à publicação do livro de Unger, deve ser considerada tanto como uma vindicação quanto como uma elaboração da sua ideia.²¹

17 STURM, 1990, p. 848-849.

18 UNGER, Roberto Mangabeira. *False Necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 510-530.

19 SABEL, Charles F; SIMON, William H. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds, *Harvard Law Review*, vol. 117, n. 4, fev/2004, p. 1041-1056.

20 UNGER, op. cit., p. 531-532.

21 SABEL; SIMON, op. cit., p. 1056.

3. LITÍGIOS ESTRUTURAIS, *EXPERIMENTALIST REGULATION* E NOVA GOVERNANÇA: PERSPECTIVAS PARA UM PODER JUDICIAL *ACCOUNTABLE* E RESPONSIVO

O avanço nos casos de reforma estrutural do sistema prisional estadunidense mostra-se vinculado a uma abordagem judicial experimental de cunho catalisador deliberativo, que pressupõe a adoção de medidas transformadoras do sistema em mau funcionamento, por meio da promoção da colaboração e do diálogo entre os diferentes atores governamentais e não governamentais, possibilitando a deliberação democrática sobre problemas públicos.

Como explica Alana Klein, essa forma de *case management* que passou a ser preponderante na resolução dos litígios estruturais dos Estados Unidos a partir da década de 1990 faz parte do conjunto de métodos da chamada “nova governança”, originalmente defendidos no contexto privado empresarial e, posteriormente, aplicados a campos que incluem a regulamentação governamental de problemas sociais. Em vez de abordagens hierárquicas baseadas em regras do tipo *top-down*, essa forma de gestão pública apresenta um modelo de regulamentação mais participativo e colaborativo, no qual as várias partes interessadas, incluindo atores governamentais e não governamentais, colaboram para alcançar um objetivo comum.²²

Segundo a autora, a ideia desse sistema experimentalista é promover o equilíbrio na relação entre os demandantes que têm os seus direitos violados e os representantes da estrutura estatal em mau funcionamento, por meio do empoderamento dos cidadãos. Neste sentido, os tribunais atuam para garantir que todos os interessados se envolvam em um esforço inclusivo e de boa-fé para a implementação progressiva dos direitos constitucionais, mediante o uso obrigatório de melhores práticas e da contínua prestação de informações sobre a busca de soluções. Nas palavras de Klein:

A court in an experimentalist system thus does not come up with once-and-for-all solutions to threats against individual rights. Instead, courts superintend an experimentalist procedure by detecting potential threats to constitutional values, and by assessing whether the state is engaging in the appropriate deliberative process. Where entities engage in the

22 KLEIN, Alana. Judging as Nudging: new governance approaches for the enforcement of constitutional social and economic rights, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 39, 2007-2008, p. 394-395.

*required consultative and deliberative processes, generate enough data on the effectiveness of their chosen mechanisms to make rolling best-practice standards possible, and adopt the best practices of other localities or justify deviations, courts will defer to these choices. The idea is that the experimentalist system itself provides citizens in individual jurisdictions with information to hold their own institutions to account so courts do not have to get involved in substance.*²³

A *experimentalist regulation* propugnada por Sabel e Simon no âmbito dos litígios estruturais é característica dessa “nova governança”, sendo marcada por processos de tomada de decisão descentralizados e *accountables* por meio da participação dos cidadãos afetados.²⁴

O termo “nova governança” teve origem no âmbito das relações privadas e do gerenciamento empresarial na Europa e nos Estados Unidos nos anos 1980, mas passou a ter importância no contexto global a partir dos anos 1990, durante a ECO-Rio 1992 e os Fóruns Econômicos Mundiais de Davos, por ocasião do comprometimento internacional em prol do crescimento econômico aliado ao desenvolvimento social, que deveria ocasionar uma mudança profunda na gestão mundial de negócios. Com fundamento nessa ideia, em 2000 foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o Pacto Global, com o escopo inicial de conferir uma dimensão social à globalização, por meio do encorajamento das empresas a adotar políticas de responsabilidade social corporativa e sustentabilidade, com base em 10 princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, derivados da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. E, em 2015, os 193 países-membros da ONU acordaram em ampliar esse plano de ação, estipulando uma nova agenda para os próximos 15 anos, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que demandam um esforço conjunto de países, empresas, instituições e sociedade civil.²⁵

Os compromissos internacionais assumidos com políticas e práticas gerenciais para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania se referem ao conceito de governança que, na esfera estatal, está relacionado à qualificação da ação dos governos e o manejo da gestão pública, estando estritamente

23 KLEIN, 2007-2008, p. 396.

24 SABEL; SIMON, 2004, p. 1019.

25 Informações extraídas do site: <<https://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 02 out. 2019.

vinculado com as mudanças ocorridas nos últimos quarenta anos na cena mundial, provenientes da globalização, dos avanços tecnológicos, do auge de organismos não governamentais e do crescente papel político da sociedade civil, que provocaram uma crise no modelo tradicional de Estado. Nesse sentido, a governança leva em conta o funcionamento do Estado, mas também a sua interação e relação com os outros atores públicos e privados. A definição de governança, como elucidam Mary Luz Alzate Zuluaga e Gerardo Romo Morales, pode ser entendida:

*(...) como un proceso directivo de los asuntos públicos que supone una nueva forma de legitimidad y actuación pública, centrada en la participación activa de los ciudadanos a través de sus organizaciones privadas y sociales. De lo cual se infiere una sustitución del sistema jerárquico de actuación pública, en la que la centralidad de la toma de decisiones y consensos estaba antes localizada en las administraciones gubernamentales y en toda forma de representación estatal.*²⁶

Desta feita, além de uma perspectiva mais cooperativa e consensual em relação aos modelos tradicionais de atuação estatal, o processo da governança encontra fundamento em valores como a transparência, a participação, a prestação de contas, a eficácia e a coerência, implicando um espaço de discussão e promoção que pretende redirecionar o âmbito de criação e implementação de políticas públicas.²⁷

Como afirma Grenfieth de Jesús Sierra Cadena, a governança se caracteriza pela ideia de pluralidade dos atores de poder e reconhece o caráter técnico da decisão, a necessidade de eficiência, rapidez e imediatismo das disposições, assim como a necessidade de uma democracia de proximidade. E, as esferas de ação pública e privada, bem como as decisões jurídicas, são influenciadas por esta realidade, mudando de configuração. O Direito inserido na governança cumpre uma função técnica operacional de gestão, a partir da qual uma nova ideia de “Estado de Direito” se edifica.²⁸ O juiz constitucional, enquanto ator jurídico e político do poder constitucional, é parte ativa na construção da governança

26 ZULUAGA, Mary Luz A.; MORALES, Gerardo Romo. El enfoque de la gobernanza y su recepción em el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, n. 3, dez/2014, p. 481.

27 Ibid., p. 483.

28 CADENA, Grenfieth de Jesús Sierra. La Justicia Constitucional en la Era de la Gobernanza: un análisis de perspectiva comparada desde la periferia del derecho, *Revista de Filosofia, Derecho y Política*, n. 13, jan/2011, p. 67-95.

por meio da proteção e promoção dos direitos fundamentais em busca da igualdade e, neste intuito:

Las decisiones, no solo deben ser jurídicamente posibles sino técnicamente reales y eficientes. La decisión crea un impacto dentro de la sociedad, lo que pone en marcha a la administración para cumplir sus finalidades políticas o limitar tales finalidades a valores morales y políticos enmarcados en la Constitución y los instrumentos internacionales. La gobernanza demanda que el juez vislumbre al Derecho, no solo como la aplicación de postulados normativos; bajo premisas verdaderas o falsas y una técnica de argumentación lógica. Demanda reconocer que la ejecución de una norma es la ejecución del sistema Estatal en su integralidad (político, ideológico y administrativo).²⁹

A partir do momento em que as cortes passam a desempenhar um papel significativo na elaboração de políticas públicas, além da independência judicial, a *accountability* e a eficiência passam a ser credenciais democráticas para a *judicial review*. Nesse diapasão, consoante elucida Daniela Piana, formas de *accountability* judicial associadas com mecanismos de transparência pública e de gestão eficiente, são adequadas em contextos nos quais os juízes atuam como *policy makers*.³⁰ E, diante desse quadro, sobressaem dois modos específicos de *accountability* judicial,³¹ que a autora denomina de *managerial* e de *societal*. O primeiro refere-se ao fato de que o Judiciário deve ser *accountable* a um padrão de eficiência e, para tanto, deve promover a introdução de sistemas de gestão processual nas cortes. A *societal accountability*, por sua vez, abrange qualquer tipo de controle exercido por agentes privados, em particular por organizações da sociedade civil e cidadãos, que torne os juízos mais responsivos às demandas dos potenciais afetados pelas suas decisões.³² Como afirma Piana:

29 CADENA, 2011, p. 84.

30 PIANA, Daniela. Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality, *Comparative Sociology*, Koninklijke Brill NV, Leiden, vol 9, 2010, p. 60.

31 Na obra da autora são também descritos outros mecanismos de *accountability* judicial, com base nas normas e padrões recomendados pela União Europeia e pelo Conselho da Europa, para um tipo ideal de constitucionalismo, quais sejam: *legal accountability*; *institutional accountability*; e *professional accountability* (PIANA, 2010).

32 PIANA, op. cit., p. 50-51.

*The perceived legitimacy of the judicial system depends on many factors, among which stands courts' transparency and efficiency. The more judges are involved in social practices and in policy-making processes, the more they need to be held accountable and to be responsive to the society in which they adjudicate.*³³

Ran Hirschl identifica essa atuação das cortes na determinação dos resultados de políticas públicas, principalmente por meio da proteção dos direitos e liberdades constitucionais, há muito vivenciada no âmbito da *judicial review* estadunidense, como um dos processos abarcados pelo termo “judicialização da política”.³⁴ Segundo ele, esse fenômeno é um dos desdobramentos mais significativo dos governos do fim do século XX e início do século XXI em jovens democracias constitucionais. Após a Segunda Guerra Mundial, com a constitucionalização de direitos e a adoção de um controle ativo de constitucionalidade, vem sendo experimentada em inúmeros países ao redor do planeta a expansão do poder judicial em detrimento das esferas de governo representativas, passando o Judiciário a desempenhar um papel chave na resolução da maioria das questões sociais e políticas controversas.³⁵

Com a disseminação do modelo de *judicial review* desenvolvido nos Estados Unidos, a *structural reform litigation* também começou a aparecer e até mesmo prosperar em outros lugares. Atualmente tribunais superiores na Índia, Argentina, África do Sul e Colômbia³⁶ atendem a certas reivindicações baseadas

33 PIANA, 2010, p. 60-61.

34 HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. (Org.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press: New York, 2008, p. 121-123. Ver também: HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

35 Ibid., p. 119-121.

36 Como exemplo de intervenção judicial em litígios estruturais mais frequentemente abordado pela doutrina citamos a declaração do “Estado de Coisas Inconstitucional”, na Colômbia (ver: GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), 2010 e GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015), e o “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) desenvolvido pela África do Sul para a proteção dos direitos sociais e econômicos (ver: PILLAY, Anshri. *Toward effective social and economic rights adjudication: The role of meaningful engagement*. Oxford University Press, Vol. 10, n.º 3, 2012). Mencione-se também a jurisprudência do Tribunal Supremo da Índia, que ao se ocupar de problemas sociais como a fome e o analfabetismo tem criado comissões judiciais de assessoramento para supervisionar o cumprimento das decisões judiciais proferidas nas chamadas “*public interest litigation*”, previstas constitucionalmente para a defesa de direitos coletivos (ver: CASSELS, Jamie.

em direitos fundamentais mediante ordens judiciais para a reforma em larga escala de políticas governamentais. E, a forma como a gestão judicial desses processos acontece na prática pode fazer com que as instituições do Poder Judiciário se tornem eficazes, transparentes e inclusivas ao se imiscuírem na esfera das políticas públicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o aparecimento de casos de *structural reform litigation* fora dos EUA, formas de gestão judicial ativa e inclusiva também passaram a ser vislumbradas em outros países, como acontece na Colômbia, por ocasião da declaração do “Estado de Coisas Inconstitucional”, em sede de litígios estruturais. Neste país, assim como em outros da América Latina, inclusive o Brasil, a Constituição em vigor aposta na ideia de governança democrática, no sentido de uma gestão pública de qualidade, norteada pelos princípios da eficiência, da eficácia e da transparência, estabelecendo as bases jurídica, política e social para que as várias instituições desenvolvam ações em prol desse modelo. Destarte, não por acaso, foi na paradigmática *sentencia* T-025 de 2004, concernente à emergência humanitária causada pelo deslocamento forçado de famílias em meio ao conflito armado colombiano, que se obteve maior êxito com o emprego da doutrina do ECI para a resolução de um litígio estrutural. A Corte Constitucional emitiu ordens flexíveis, deixando para o Poder Público a formulação das políticas públicas para o amparo dessa população vulnerável, bem como reteve a jurisdição e determinou a realização de Audiências Públicas periódicas para o monitoramento e deliberação contínuos sobre as medidas tomadas e o sucesso da sua implementação, trazendo a lume um ativismo dialógico e experimentalista, nos mesmos moldes da abordagem do juiz catalisador identificada por Sturm.

Nesse diapasão, no que tange à ADPF 347/2015, em que se admitiu a utilização dessa mesma estratégia (ECI) para a reforma estrutural do sistema carcerário brasileiro, bem como, tomando como norte a relevante experiência estadunidense na *Prison Reform Litigation*, é pensando no emprego de uma abordagem gerencial e experimentalista, de cunho catalisador deliberativo –

Judicial activism and public interest litigation in India: attempting the impossible? American Society of Comparative Law, v. 37, n. 3, 1989. p. 495-519. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/840090>>. Na Argentina, faz-se referência ao caso “Mendoza”, que envolve a questão da judicialização da saúde e, no qual, a Corte Suprema estimulou a participação e a deliberação durante o processo, bem como emitiu ordens flexíveis, para lidar com as condições institucionais, políticas e econômicas que deram ensejo às violações de direito (ver: BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). *Por una justicia dialógica*: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014, p. 245-291).

que, coincidentemente, tem por base ideias de um pensador brasileiro que se disseminaram mundo afora –, que a forma de atuação do Supremo Tribunal Federal deve ser moldada para a efetiva superação dos bloqueios políticos e institucionais,³⁷ que originam o complexo quadro de inconstitucionalidade em que há muito se encontram as prisões do país. E, ao que tudo indica, é este o modo de atuar que o tribunal pretende empregar, consoante se extrai do Voto do Relator, Min. Marco Aurélio, ao apreciar a medida cautelar:

Esse é, enfim, o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas. Ordens flexíveis sob monitoramento previnem a supremacia judicial e, ao mesmo tempo, promovem a integração institucional cogitada (...).

Esse novo modelo de atuação judicial para a solução do litígio estrutural em questão tem o potencial de abrir caminho para a edificação de uma nova concepção de Estado de Direito no Brasil, fundamentada nos ideais de transparência pública, gestão eficiente e tomada de decisão participativa no âmbito jurisdicional. Para tanto, deve-se compreender que o juiz constitucional também desempenha um papel importante na construção da governança democrática e consolidação do desenvolvimento sustentável para todos. E é partindo dessa perspectiva que a Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas em 2015, contempla, dentre os seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a construção de instituições eficazes, responsáveis, transparentes e inclusivas em todos os níveis. Assegurando os direitos humanos daqueles que não têm voz, nem vez, garantindo a igualdade de acesso à justiça e a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa, o Poder Judiciário brasileiro certamente se insere no esforço conjunto e global para lograr sociedades pacíficas, justas e menos desiguais.

37 Bloqueios políticos no sentido de não haver qualquer iniciativa por parte dos poderes públicos para a superação do quadro de violação massiva e sistemática dos direitos fundamentais dos presos, por se tratarem de uma minoria desprezada socialmente e sem representatividade política, gerando a sua defesa mais custos do que benefícios políticos para os representantes eleitos pelo povo. E, bloqueios institucionais, no que concerne à falta de coordenação e de alinhamento das capacidades institucionais dos poderes políticos para a formulação e implementação de políticas públicas viáveis e eficazes com relação à situação do sistema carcerário brasileiro.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGALLO, Paola. La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

BOVENS, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics Journal*, vol 33, 2010.

CADENA, Grenfieth de Jesús Sierra. La Justicia Constitucional en la Era de la Gobernanza: un análisis de perspectiva comparada desde la periferia del derecho, *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n. 13, jan/2011.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016.

CASSELS, Jamie. *Judicial activism and public interest litigation in India: attempting the impossible?* American Society of Comparative Law, v. 37, n. 3, 1989.

FISS, Owen M. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. In: GARGARELLA, Roberto (comp.). *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), 2010.

_____. *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales em el Sur Global*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

_____. The Judicialization of Politics, In: WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. (Org.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press: New York, 2008.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas Estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

KLEIN, Alana. Judging as Nudging: new governance approaches for the enforcement of constitutional social and economic rights, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 39, 2007-2008.

KOZICKI, Katya; VAN DER BROOCKE, Bianca M. Schneider. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 53, jul/dez 2018, p. 147-181.

PIANA, Daniela. Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality, *Comparative Sociology*, Koninklijke Brill NV, Leiden, vol 9, 2010.

PILLAY, Anashri. *Toward effective social and economic rights adjudication: The role of meaningful engagement*. Oxford University Press, Vol. 10, n. 3, 2012.

RESNIK, Judith. Managerial Judges, *Harvard Law Review*, vol 96, n. 378, 1982-1983.

SABEL, Charles F; SIMON, William H. Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds, *Harvard Law Review*, vol. 117, n. 4, fev/2004, p. 1016 – 1101.

SCHLANGER, Margo. Beyond The Hero Judge: Institutional Reform Litigation as Litigation, *Michigan Law Review*, vol. 97, mai/1999.

SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. In: BOGDANDY, Armin von; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (orgs.). *Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

STURM, Susan. Resolving the Remedial Dilemma: Strategies of Judicial Intervention in Prisons, *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 138, 1990.

UNGER, Roberto Mangabeira. *False Necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos Estruturais*, Salvador: Juspodvum, 2017.

ZULUAGA, Mary Luz A.; MORALES, Gerardo Romo. El enfoque de la gobernanza y su recepción em el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas, *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, n. 3, dez/2014.



EM BUSCA DO ODS 16 - OS AVANÇOS DOS MÉTODOS NÃO ADVERSARIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITO NA ROTINA JUDICIÁRIA BRASILEIRA

Valéria de Sousa Pinto¹

1. INTRODUÇÃO

O dinamismo da sociedade brasileira é reconhecido mundialmente. A facilidade do brasileiro de se inventar e reinventar diante das adversidades é uma característica admirada. E durante muitos anos, sua passividade foi motivo de espanto.

Atualmente, temos uma população engajada, conhecedora de seus direitos e que não se envergonha ou intimida de buscá-los, da forma que entender mais adequada.

1 Advogada graduada pela PUCPR. Pós-graduada em Direito Contemporâneo. Mediadora capacitada e certificada pelo Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil – IMAB. Mediating Training Program, Straus Institute, Pepperdine Law School. Fundadora e Diretora do Mediar Paraná, Soluções de Conflitos. Presidente da Comissão de mediação OAB/PR. Membro das Comissões de Direito de Família e da Advocacia Colaborativa OAB/PR. Membro da Comissão de Práticas Colaborativas OAB/SP. Vice-presidente da Câmara de Mediação e Arbitragem da OAB/PR. Conselheira da Câmara de Mediação e Arbitragem da Associação Comercial do Paraná.

Como um dos resultados desta mudança de atitude, temos hoje 100 milhões de processos ajuizados ao redor do país, sem perspectiva de sentenças judiciais que possam dar ao jurisdicionado uma solução efetiva para seus conflitos e a devolução de sua dignidade, em muitas das demandas país afora. A falta de diálogo entre os demandados, em grande parte dos processos em andamento, é uma das causas de ajuizamento recorde no Brasil.

Temos, hoje, uma “sociedade brasileira acostumada e acomodada ao litígio e ao célebre pressuposto básico de que a justiça só se alcança a partir de uma decisão proferida pelo juiz togado”, conforme ensina Adolfo Braga Neto.² E a mudança desta realidade, sem dúvida, foi um dos objetivos buscados com a Resolução 125 do CNJ, há dez anos.

Na esteira desta nova cultura, o Brasil abraça o Pacto Global da ONU, em busca do desenvolvimento sustentável e em conjunto com os países membros e a sociedade civil organizada, assinando e se comprometendo a alcançar um planeta mais justo, com instituições fortes, inclusivas e transparentes, proporcionando um acesso à justiça mais equilibrado, construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.³

A pergunta que fica: uma década após o primeiro passo para a desjudicialização da sociedade brasileira, qual foi a conquista? Qual foi o aprendizado? Alguma mudança foi, efetivamente, alcançada? Quanto ainda precisaremos caminhar para alcançar os objetivos desenhados no ODS 16 do Pacto Global da ONU.

É o que o artigo tentará demonstrar.

2. DA RESOLUÇÃO 125 EM 2010 ÀS LEIS 13.105/2015 E 13.140/2015 E O ALCANCE DA POLÍTICA NACIONAL DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Promulgada em 2010, com a intenção de trazer à sociedade a ideia de “satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução

2 BRAGA NETO, Adolfo. Alguns aspectos relevantes sobre a mediação e o conflito. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGASTRA NETO, Caetano (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional*: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008, p. 64.

3 <<https://www.pactoglobal.org.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

é por elas criada e não imposta pelo Juiz”,⁴ surgiu como política pública de desjudicialização das demandas da sociedade.

Entretanto, apesar de sua boa intenção, foi redigida pelo Judiciário para o Judiciário, onde, nele se deveria implementar, equipar, instalar, adequar e capacitar servidores para atender demandas já em andamento, com a intenção de reduzir a distância entre o início e o fim dos processos judiciais, sem que políticas de evitação fossem efetivamente criadas ou implementadas.

Nesta linha de raciocínio, encontramos no teor da Resolução as atribuições de órgãos do Judiciário, bem como do próprio Conselho Nacional de Justiça, que teriam, dentre suas atribuições, os deveres de aplicar o tratamento adequado aos conflitos de interesse, sem, devidamente, evitá-los ou preveni-los, para que não chegassem às portas do Judiciário, ampliando as possibilidades de pacificação social e eficiência operacional efetivamente devidas pelo sistema de justiça de todo país.

Apesar de considerar a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios,⁵ a Resolução acaba por dar mais atenção a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça,⁶ esquecendo-se dos princípios norteadores dos métodos não adversariais de resolução de controvérsias, dentre os quais a autonomia, voluntariedade e protagonismo dos envolvidos, acabando por judicializar procedimentos e regras, vinculando meios não adversariais aos nossos ringues judiciais.

Assim, tendo em mente o conceito de que políticas públicas “são o ‘Estado em ação’, o resultado da política institucional e processual. As políticas se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade” (SCHMIDT, 2008, p. 2311), talvez o objetivo maior ainda esteja engatinhando, uma vez que, apesar da entrada em vigor do marco nacional da mediação, Lei 13.140/2015, e das determinações trazidas no corpo do novo processo civil brasileiro, com a entrada em vigor da Lei 13.105/2015, o Novo Código de Processo Civil, o reconhecimento, por parte

4 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf>.

5 Idem.

6 Idem.

do jurisdicionado, da grandiosidade e das inúmeras vantagens da Mediação, ainda não se concretizou.

Em 2015 os esforços dos propagadores foram, mais uma vez, recompensados, com as alterações do Código de Processo Civil, Lei 13.105 e Lei 13.140 sendo sancionadas e entrando em vigor em 2016, trazendo agitação a toda comunidade jurídica brasileira: servidores, magistrados, advogados, doutrinadores, todos em polvorosa com as alterações introduzidas na realidade de um sistema esgotado mas conhecido, familiar, com o qual todos estavam acostumados e conseguiam, de forma ou outra, conduzir e equilibrar, apesar das, inúmeras e imensas, dificuldades.

Aos servidores pouco restou, senão cumprir e se adequar às novas regras. Aos magistrados, alguns optaram por abraçar e estudar as novidades, implementá-las no que lhes fosse possível e designar aos Centros Judiciários o que as normativas dos Tribunais determinassem. A estes, as dificuldades de implementação de um sistema completamente novo, desde os conceitos às formas de aplicação, foram um desafio à parte. Passando pela falta de recursos e pessoal capacitado para implementação das regras que, enquanto sugeridas pela Resolução 125/2010 pareciam uma boa ideia, após a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil passaram a ser uma realidade imposta e necessária e que, às portas de completar seu primeiro quinquênio, ainda não mostraram a que vieram, passando à sociedade uma sensação de tentativa de redução de trabalho e da sobrecarga do sistema, ao invés de demonstrar as vantagens dos métodos que poderiam ser abraçados anteriormente à obrigatoriedade de sessões perante os CEJUSCs.

Muito embora alguns relatórios apresentem dados significativamente elogiáveis às realizações dos Centros Judiciais de solução de conflitos – CEJUSCs, com percentuais elevados de alcance de acordos alcançados e homologados judicialmente, temos sempre que ter em mente a premissa dos meios não adversariais de resolução de controvérsias, qual seja, à distância do judiciário. Não se pode considerar dados onde as partes descobrem, após ingressarem com demandas judiciais e serem submetidos às “audiências de mediação e conciliação”, que nem todo conflito precisa chegar ao judiciário, uma vez que tal descoberta se dá dentro das dependências dos tribunais. Deve-se, então, iniciar um movimento para descolar, definitivamente, os conflitos das mãos do Estado como ente único capaz de solucioná-los.

3. AS NOVAS POSSIBILIDADES QUE AMPLIAM O ALCANCE DOS MEIOS NÃO ADVERSARIAIS

Os avanços dos meios autocompositivos ou não adversariais de resolução de conflitos em nosso ordenamento e prática jurídicos são inegáveis.

A Resolução 125/2010 abriu um caminho que há muito vinha sendo trilhado lenta e inexpressivamente por profissionais que ajudaram a desenvolver o texto deste que foi um marco para a implementação do sistema não judicial de resolução de conflito.

Enquanto Estados Unidos da América, Inglaterra, Alemanha e nossa vizinha Argentina ampliavam as possibilidades, até mesmo com legislação que tornava a mediação um primeiro passo imperioso aos que pretendiam uma resposta do Estado a suas demandas, o Brasil precisou de quase 25 anos para iniciar o debate de forma mais expressiva na comunidade jurídica, tirando advogados, magistrados, promotores e procuradores de suas zonas de conforto beligerante para buscarem informações, treinamentos e técnicas que os auxiliassem a aplicar e desenvolver os novos e tão urgentes métodos de efetiva resolução de conflitos.

Neste movimento, os primeiros conflitos a serem dirimidos foram aqueles surgidos entre os próprios operadores do direito. Profissionais habituados ao sistema de adequação do conflito à norma e à redação de teses de convencimento do terceiro, a dizer o direito, viram-se frente a frente com meios que, dada sua simplicidade de condução, lhes pareceram mais atemorizante do que realmente o são.

Passadas as primeiras impressões, a comunidade jurídica nacional abraça, por simpatia ou falta de opção, a mediação e os demais meios autocompositivos como as grandes ferramentas a serem apresentadas a seus clientes e utilizadas em sua plenitude para o alcance das soluções primordiais da forma que mais se as buscam: eficaz, eficiente, ágil e segura.

3.1 A experiência pioneira da Advocacia Geral da União

Iniciativa pioneira, criada em 2007, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF é, hoje, referência em autocomposição com a administração pública.

Criada para dirimir conflitos entre órgãos da administração pública federal e a administração pública dos estados, Distrito Federal e municípios, hoje auxilia as procuradorias estaduais a implementarem sistemas semelhantes,

visando preservar o Estado e melhor atender ao interesse público.⁷

Trabalhando em conjunto com agências nacionais de fiscalização e desenvolvimento, além de secretarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o avanço das iniciativas vem alcançando resultados que merecem ser destacados pela celeridade, eficiência e comprometimento dos envolvidos com os resultados alcançados.

3.2. Mediação e a Administração Pública

Ainda que muitos juristas e doutrinadores defendam que ao interesse público não cabe a mesma interpretação que ao privado e, portanto, não caberia a mesma aplicabilidade dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos, a realidade se mostra mais avançada.

A Lei de mediação e o Código de Processo Civil brasileiro derrubam qualquer dúvida quanto às possibilidades de utilização dos métodos não adversariais em questões que envolvam os poderes públicos.

Bem vistas as coisas, fato é que tais dispositivos legais, ao inserirem de modo indeclinável a Administração Pública (e seus conflitos) na realidade da mediação, instalam novos desafios. Nada obstante estejamos em outro momento do direito administrativo brasileiro, desapegado de formalismos inférteis e vinculado a novas realidades cognitivo-aplicativas (pense-se nos arts. 20 a 30 da Nova Lei de Introdução), a mediação administrativa – seja feita entre órgãos e/ou entidades administrativas, seja em face de pessoas privadas – merece especial atenção.⁸

É inequívoca a necessidade de cautela quanto ao uso indiscriminado dos meios consensuais de resolução de conflitos envolvendo Administração Pública. Diego Faleck⁹ ressalva essa necessidade quando observa:

7 Como Arnaldo Godoy anotou (apud CUÉLLAR e MOREIRA, 2019.), o modelo da CCAF “se propõe a compor controvérsias de natureza jurídica, que envolvem entidades da Administração Federal indireta, bem como entre tais entes a União.[...] O modelo permite que Ministros de Estado detentores de competência sobre a matéria disputada encomendem a solicitação, de imediato, ao Presidente da República, audiência do Advogado-Geral da União, com o objetivo da criação de um foro para discussão de problema que antagonize ministérios distintos. Ao Advogado Geral da União incumbe adotar as providências necessárias, para que se deslinde a controvérsia, ainda em âmbito administrativo” (GODOY, Arnaldo. *Transação tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 131).

8 CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR*. Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 19-36, jan./jun. 2019.

9 Apud CUÉLLAR; MOREIRA, 2019.

O Estado é sem dúvida o maior litigante do país, e a iniciativa de envolvê-lo no movimento da consensualidade é muito bem-vinda. Algumas experiências bem-sucedidas demonstraram também a sua aptidão para utilização de métodos consensuais de solução de controvérsias, como, por exemplo, a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). A previsão, todavia, parece ampla e ambiciosa. Em primeiro lugar, no plano material, o debate sobre a consensualidade e a administração pública não é simples, e envolve diversas questões complexas, entre as quais o conceito de responsividade (*accountability*), conflitos de legalidade administrativa, conflitos entre interesse público e interesses privados, perspectivas de mercado, questões de confidencialidade, o posicionamento de tribunais de conta, a evolução da jurisprudência e, principalmente, a autorização legislativa. Sem o enfrentamento de tais questões e as demais evoluções pertinentes, e concomitantes, os avanços trazidos pela previsão podem se tornar letra morta.¹⁰

Todavia as questões envolvendo a Administração Pública são, antes de tudo, questões de interesse público com consequências públicas, e a legislação determina as cautelas para se aproveitar o momento e utilizar a possibilidade de reduzir o percurso para o alcance das soluções visando o bem público.

3.3 No âmbito da recuperação judicial e falências

Em consonância com a urgência demandada pela sociedade, o Conselho Nacional de Justiça foi o comandante do navio para guiar os poderes Executivo e Legislativo, que se uniram ao Judiciário para ampliar o alcance dos métodos mais eficazes e eficientes de resolução de controvérsias, possibilitando sua aplicabilidade em áreas antes restritas aos rigores da lei.

Com os cuidados inerentes a um processo com tantas particularidades e direitos a serem preservados, a recomendação para que os magistrados façam uso, sempre que possível, da mediação pode ser considerada uma evolução ao sistema vigente no país.

Preservando o papel do Administrador Judicial, estando este vedado a

10 FALECK, Diego. Comentários ao artigo 174. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes; MARTINS, Sandro Gilbert (Coord.). *Código de Processo Civil anotado*. Curitiba: OAB/PR; São Paulo: AASP, 2019, p. 307. Disponível em: <https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/02/CPC_annotado25.2.2019_atual.pdf>. Acesso 04 jan. 2020.

acumular as funções, uma vez que sua participação é incompatível com o papel de conciliador ou mediador, a Resolução pretende estimular os magistrados a orientar os envolvidos nestas demandas a, cada vez mais, utilizarem-se desta porta para dirimirem os conflitos.

Acautela-se, o CNJ, ao vedar a mediação acerca da classificação de créditos e manter a necessidade de deliberação por assembleia de credores.¹¹ Ainda, ao apontar cuidados na escolha ou nomeação do mediador, com a finalidade de preservar o processo e todos os envolvidos.¹²

Apesar de recentes, as recomendações acerca da matéria já causam mudanças em alguns estados da Federação, onde vemos a criação de varas especializadas onde não haviam e o crescimento do interesse na matéria, com a busca por profissionais habilitados para desenvolverem o previsto na recomendação, “liberando-se espaço para que a Justiça possa cuidar de casos realmente relevantes, atuando de maneira mais eficiente na preservação da atividade de empresas que geram empregos, circulam produtos e serviços relevantes, recolhem tributos e que atendem, portanto, a sua função social.”¹³

3.4 Nas desapropriações

A entrada em vigor da Lei 13.867, de 26 de agosto de 2019,¹⁴ que possibilita a escolha pela mediação ou pela via arbitral para definição de valores de indenizações nas desapropriações por utilidade pública, pretende tornar mais ágil o processo entre expropriante e expropriado, além de lhe dar mais eficiência, seguindo a tendência de se ampliar o alcance e a opção pelos meios extrajudiciais de resolução de controvérsias.

Embora membros do próprio CNJ, em consonância com profissionais de grandes bancas especializadas, visem o uso da via arbitral como opção de maior segurança para partes que detenham maiores possibilidades financeiras para buscar tal orientação, é de suma importância frisar que o procedimento de mediação não é instituto a ser utilizado pelos que não possuem fartos recursos financeiros. Tais manifestações nada mais demonstram do que o

11 BRASIL. Recomendação nº 58, de 22 de outubro de 2019. Art. 2º §§ 1º e 2º.

12 Ibid., Art. 3º.

13 SALOMÃO, Luis Felipe; ÁVILA, Henrique; COSTA, Daniel Carnio. Migalhas, 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI316944,41046-Aprimorando+a+insolvencia+em+presarial>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

14 BRASIL. Lei nº 13.867 de 26 de agosto de 2019. Brasília/DF. DOU 27/08/2019.

desconhecimento dos benefícios que boas mediações e negociações podem trazer aos envolvidos.

As opções trazidas pela nova lei, que confere ao particular a possibilidade de optar pelos meios extrajudiciais para negociar as divergências relativas aos valores indenizatórios são de grande valia para um sistema judiciário que retirava o bem do expropriado para mantê-lo refém de sua pouca estrutura durante anos, sem a devida compensação. O que ainda é preciso demonstrar a este particular e ao ente público expropriante, bem como aos profissionais relacionados com a causa, que a opção por uma forma mais célere, ágil e menos formal não lhe retira a austeridade, a segurança jurídica, a legitimidade necessária para o cumprimento do que se restar acordado.

3.5 Em ações de improbidade administrativa

Sancionada a Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que visa aperfeiçoar a legislação penal e processual penal para permitir a celebração de acordo no âmbito das ações de improbidade administrativa, bem como a interrupção do prazo para contestação, a pedido das partes, em caso de possibilidade de solução consensual, dá aos meios autocompositivos de resolução de conflitos uma nova perspectiva e relevância.

Para por fim a qualquer controvérsia, “com essa alteração legislativa, o uso da solução consensual em sede de ações de improbidade para fins de não persecução cível passa a ser autorizado, não apenas no âmbito dos acordos de colaboração premiada ou de leniência, como também em sede de negociação direta do acusado com a pessoa jurídica interessada e/ou lesada, cabendo aos órgãos competentes a regulamentação dos procedimentos neste sentido”.¹⁵

3.6. Plataforma online

Na esteira das inovações e confirmando a ânsia por agilidade, o Governo Federal anuncia, com a promulgação do Decreto nº 10.197 de 2 de janeiro de 2020, a plataforma consumidor.gov.br como plataforma oficial da Administração Pública para resolução de controvérsias em relações de consumo.¹⁶

15 BOTELHO, Inaiá. Publicada lei que autoriza a celebração de acordos em ações de improbidade administrativa. Migalhas, 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI317671,2104>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

16 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10197.htm?fbclid=IwAR3oH2sQc2EHpg8Pejmi4gzj103DjDpppAVRR6zn70mnC5mXIFCQXqjk5WE>. Acesso em: 04 jan. 2020.

4. CONCLUSÃO

Talvez não se tenha alcançado todos os objetivos pretendidos pela política nacional de solução de conflitos, mas os avanços *são* expressivos.

Tendo como ponto de partida a Resolução nº 125 do CNJ, o Brasil conta hoje com o marco legal da mediação, leis específicas para questões envolvendo a Administração Pública, normatização de procedimentos no âmbito judicial e regulamentação de plataformas digitais, além de decisões judiciais garantidoras da segurança e autonomia das sentenças arbitrais e dos termos de mediação e acordo firmados em Câmaras de Mediação e Arbitragem. Ainda, leis de âmbito estadual e municipal estimulando a adesão aos *Dispute Boards*, comitês de prevenção e solução de disputas já internacionalmente conhecidos e reconhecidos como *órgãos pacificadores* para reduzir os conflitos que, porventura, venham a existir em contratos de construção de infraestrutura envolvendo Administração Pública direta e indireta, seguindo a tendência mundial de alcance de soluções em menos tempo, com menos custo e mais eficiência.

A atualização e modernização legislativas confirmam a eficácia e eficiência dos *métodos extrajudiciais e autocompositivos* de resolução de conflitos. As mudanças comportamentais e profissionais serão as chaves para que a cultura da resolução independente e responsável de conflitos seja utilizada em sua plenitude, autonomia, protagonismo.

A Ordem dos Advogados do Brasil, em especial a Seção Paraná, uma das primeiras signatárias do Pacto Global, já se comprometeu com estes objetivos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA NETO, Adolfo. *Mediação: uma experiência brasileira*. 1ª ed., CLA Editora, 2016.

_____. Alguns aspectos relevantes sobre a mediação e o conflito. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGASTRA NETO, Caetano (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação*. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

CRUZ E TUCCI, José Rogério; FERREIRA FILHO, Manoel Caetano; APRIGLIANO, Ricardo de Carvalho; DOTTI, Rogéria Fagundes; MARTINS, Sandro Gilbert (Coord.). *Código de Processo Civil anotado*. Curitiba: OAB/PR; São Paulo: AASP, 2019. Disponível em: <https://www.cdn-ab43.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/02/CPC_anotado25.2.2019_atual.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Câmaras de autocomposição da Administração Pública brasileira: reflexões sobre seu âmbito de atuação. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR*. Belo Horizonte, ano 01, n. 01, p. 19-36, jan./jun. 2019.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. *O Mediador na Resolução 125/2010 do CNJ: Um estudo a partir do Tribunal múltiplas portas*. 1ª Edição. São Paulo. Livro Novo, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conciliação e mediação judiciais no Projeto de Novo Código de Processo Civil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 48, n. 190, t. 1, p. 9-15, abr./jun. 2011.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. O Anteprojeto de Código de Processo Civil, a conciliação e a mediação. *Revista Iob de Direito Civil e Processual Civil*, São Paulo, v.12, n.71.maio/jun. 2011.

_____. Relatório Analítico Propositivo. **MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO AVALIADAS EMPÍRICAMENTE: Jurimetria para proposição de ações eficientes**. CNJ. Brasília. 2019.

RAMALHO, Sheila Intaschi. *Mediação e Conciliação – o que você precisa saber baseado nas diretrizes curriculares estabelecidas pelo CNJ, de acordo com a Resolução 125/2010*. 1ª ed. Editora Reflexão, 2017.

SALLES, Carlos Alberto. Mecanismos alternativos de solução das controvérsias e acesso à justiça: inafastabilidade da tutela jurisdicional. In: FRUZ, Luiz (coord). AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 5. ed. 2015. São Paulo: 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação da ordem sociopolítica. In: *Ciências Sociais Unisinos*. São Leopoldo, vol. 47, n. 3, p. 300-313, set/dez 2011.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. 5. ed, Editora Método, 2017.

SITES:

<http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/download/329/pdf_1>

<<https://www.anoreg.org.br/site/2019/12/02/artigo-mediacao-e-conciliacao-no-ambito-da-recuperacao-de-empresas-e-falencia-por-alessandra-fachada-bonilha/>>

<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/>>

<<https://www.conjur.com.br/2019-set-03/mediacao-desapropriacao-utilidade-publica-avanco-cnj>>

<<https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/contencioso-arbitragem-e-solucao-de-disputas-ij/lei-13-867-19-autoriza-arbitragem-ou-mediacao-nas-disputas-sobre-indenizacao-decorrentes-de-atos-de-desapropriacao>>



A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE DE PAZ ATRAVÉS DE UMA RESPOSTA HUMANITÁRIA ÀS CRISES DE REFUGIADOS URBANOS

Nicole Marie Trevisan¹

Thiago Giovani Romero²

1. INTRODUÇÃO

Em 2015, os países tiveram a oportunidade de adotar a nova agenda de desenvolvimento sustentável e chegar a um acordo global. As ações tomadas em

1 Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2016) Pós-Graduada *Lato Sensu* em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia do Paraná; Direito Constitucional pela Estácio de Sá/CERS; e Direito Internacional na Damásio Educacional/Ibmec SP. Mestranda em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela PUCPR – Bolsa CAPES. Advogada.

2 Mestre em Direito Internacional pela UNESP (2017), especialista em Direito e Processo do Trabalho pelo Damásio Educacional (2014), especialista em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012), graduado em Direito no Centro Universitário Toledo (2010). Professor Pós-Graduação no Damásio Educacional, nas áreas de Direito Internacional, Relações Internacionais, Direito Digital e Compliance. Professor de Direito Civil na Fundação Educacional de Penápolis (FUNPEPE). Professor de Direito no Centro Paula Souza (CPS). Professor Associado no portal Direito Internacional sem Fronteiras.

2015 resultaram nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). As Nações Unidas trabalharam junto aos governos, sociedade civil e outros parceiros para a consolidação da Agenda 2030 de desenvolvimento. A Agenda propõe uma ação mundial coordenada entre os governos, as empresas, a academia e a sociedade civil para alcançar os 17 ODS e suas 169 metas, de forma a promover uma vida digna a todos.

Assim, o presente artigo, através do método dedutivo, por meio de uma revisão bibliográfica, busca tecer na seara do ODS 16 da ONU (Organização das Nações Unidas), sinônimo de sustentabilidade, maneiras para a construção de uma sociedade de paz por meio de uma resposta humanitária de reinserção dos refugiados urbanos, utilizando como pano de fundo a “paz, justiça e instituições fortes”.

2. O IMPACTO DOS REFUGIADOS URBANOS E O ODS 16

O ODS 16, intitulado ‘paz, justiça e instituições eficazes’, tem como fundamento a promoção das sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Além disso, o ODS 16 visa reduzir, de maneira significativa, todas as formas de violência, inclusive as taxas de mortalidade; busca acabar com o abuso, a exploração, o tráfico e as demais formas que instaurem violência e tortura; assume o papel de viabilizar meios de promover o Estado de Direito, seja a nível nacional ou internacional, garantindo a igualdade de acesso à justiça para todos. Faz uma projeção para até 2030 fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento; assegurar acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, de acordo com a legislação nacional e internacional; buscar fortalecer as instituições nacionais relevantes, utilizando a cooperação internacional, para a construção de capacidades, em particular nos países em desenvolvimento, gerando um mundo sustentável.³ Os ODS são globais em sua natureza e universalmente aplicáveis, com diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento.

O PNUD Brasil⁴ (2019) reforça que o desenvolvimento sustentável só

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

4 PNUD Brasil. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/cartilha-de-perguntas-e-respostas-dos-ods.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

será alcançado mediante o envolvimento, compromisso e ação para satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações, sendo crucial harmonizar três elementos centrais: o crescimento econômico, a inclusão social e a proteção ao meio ambiente. Esses elementos são interligados e fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e das sociedades.

Os países têm a responsabilidade primária de acompanhar e revisar a nível nacional, regional e global os progressos feitos para a implementação dos Objetivos. “Não poderá haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável”.⁵ O sucesso da Agenda depende de políticas, planos e programas de desenvolvimento, os quais são de responsabilidade dos países.

Os ODS são globais, mas a sua realização depende da capacidade de torná-los realidade nas cidades e regiões. Todos os ODS têm metas diretamente ligadas às responsabilidades dos governos locais e regionais, particularmente as de prestação de serviços básicos.⁶ O ex-secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, expressou que em um mundo em rápido processo de urbanização, “nossa luta pela sustentabilidade global será ganha ou perdida nas cidades”.⁷ Cidades e regiões estão numa posição ideal para transformar a Agenda 2030 em algo concreto e eficiente, adaptando aos contextos específicos e ajudando os cidadãos a entender como ações locais contribuem para o seu compromisso.

As ações de sensibilização devem ter como objetivo incentivar a participação dos cidadãos e das comunidades locais a fim de promover a apropriação da Agenda e o engajamento na busca pelo alcance dos ODS no nível local. Mas a sensibilização não se limita a comunicar a existência dos ODS. É também sobre empoderar os cidadãos a participar ativamente na concretização dos ODS no dia-a-dia. Os governos municipais e regionais devem ser incentivados a reconhecer a Agenda 2030 como um plano de ação e a criar mecanismos que permitam a participação cidadã e a responsabilidade institucional.⁸

A cooperação transfronteiriça deve ser usada por governos locais para

5 PNUD Brasil.

6 ROTEIRO ODS. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

7 BAN KI MOON. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

8 ROTEIRO ODS, p. 16.

avaliar conjuntamente as suas necessidades, desenvolver programas em uma abordagem mais integrada e eficiente para o desenvolvimento territorial por meio da cooperação na prestação de serviços, infraestrutura e, quando possível, por meio da partilha de recursos e capacidades; além de contribuir para o debate com suas opiniões, informações e experiências. “Indubitavelmente, as dinâmicas da política internacional representam um fator essencial no contexto apresentado”.⁹ A preocupação em promover os refugiados tem sido evidenciada na necessidade de criação de mecanismos que visem a proteção destes e das suas famílias no interior de cada Estado, seja relacionado à saúde, à educação, ao trabalho, à habitação, ao lazer e ao consumo. Tais mecanismos tendem a envolver o ensejo à integração destes grupos nos países receptores, ainda considerando o fato de que uma grande parcela dos Estados tende a ter insuficiência de políticas públicas e instituições assistenciais deficitárias.

3. IMIGRAÇÃO COMO TENDÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE ANFITRIÃ

Ao se tratar de desenvolvimento relacionado à temática da imigração, vale relembrar a ideia de Bourdieu,¹⁰ ao dizer que o imigrante é o protagonista da socialidade do mundo moderno, afinal é ele que opera a figura do deslocamento do “sujeito universal”. Abaixo:

Como Sócrates, o imigrante é o atópico, sem lugar, deslocado, inclassificável (...). Nem cidadão nem estrangeiro, nem totalmente do lado do mesmo, nem totalmente do lado do outro, o “imigrante” situa-se nesse lugar “bastardo” de que Platão também fala, a fronteira entre o ser e o não-ser social. Deslocado, no sentido de incongruente e de importuno, ele suscita o embaraço; e a dificuldade que se experimenta em pensá-lo – até na ciência, que muitas vezes adota, sem sabê-lo, os pressupostos ou as omissões da visão oficial – apenas reproduz o embaraço que sua inexistência incômoda cria. Incômodo em todo lugar e que doravante tanto em sua sociedade de origem quanto em sua sociedade receptora, ele obriga a repensar completamente a questão dos fundamentos legítimos da cidadania e da relação entre o

9 MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, núm. 1, 2013, p. 144-162. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/358/35827889008.pdf>>. Acesso em: 09 set 2019.

10 BOURDIEU, Pierre. Préface. In : SAYAD, Abdelmalek. *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. 1. L'illusion du provisoire. Paris: Raisons d'Agir, 2006.

Estado e a Nação ou a nacionalidade. Presença ausente, ele nos obriga a questionar não só as reações de rejeição, que ao considerar o Estado com uma expressão da Nação, justificam-se pretendendo fundar a cidadania na comunidade de língua e de cultura (quando não de raça), como também a “generosidade” assimilacionista que, confiante em que o Estado, armado com uma educação, saberá produzir a Nação, poderia dissimular um chauvinismo do universal. Entre as mãos de semelhante analista, o “imigrante” funciona, como podemos notar, como um extraordinário analista das regiões mais obscuras do inconsciente.

Segundo Manuel Castells,¹¹ há um grande desafio enfrentado pelo imigrante, seja ele estrangeiro ou refugiado, que é superar as diferenças culturais existentes no país ou comunidade anfitriã. Estes “choques” culturais têm início no encontro com o “outro” e evoluem para o encontro com o “eu”. Assim, fazem-se necessários certos ajustamentos de inserção dos imigrantes naquele novo país ou comunidade, que deve focar, principalmente, nos aspectos culturais, a fim de viabilizar uma reconstrução de sua mais nova identidade.

Imprescindível retratar a importância quanto à formação de identidades dos imigrantes, como indivíduos que passam a recriar sua nacionalidade, uma essência completamente multifacetada diante da diversidade cultural. Assim, a formação adequada de identidade aos imigrantes proporciona uma combinação de culturas, permitindo-lhes transitarem com eficiência neste momento de transformação e chegada no país anfitrião.¹²

Diante da inserção do imigrante no contexto do país anfitrião, pode-se concluir que o processo para a internacionalização para a construção de uma sociedade de paz passa a ser mais efetivo e concreto, pois promove a integração dos imigrantes, especialmente dos refugiados urbanos, por instrumentos que reverberam os núcleos do ODS 16.

De acordo com a ONU,¹³ o procedimento para operacionalizar a internalização dos ODS tem início com a “análise e tradução da agenda internacional para pessoas e comunidades com referências culturais diferenciadas”. No Brasil, a maneira encontrada para implementar as propostas trazidas pela Agenda 2030, diante da diversidade de atores, ficou ao encargo

11 CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

12 PUC-RIO. Imigração: o fenômeno, o imigrante, o estrangeiro e o refugiado. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16648/16648_3.PDF>. Acesso em: 08 set. 2019.

13 ROTEIRO ODS, p. 55.

do PNUD, que implementou uma iniciativa piloto junto à comunidade indígena Guarani Kaiowá, localizada no estado do Mato Grosso do Sul. Lá, promoveram-se oficinas que viabilizaram a discussão das demandas locais (agricultura, educação, saúde, alimentação, entre outros).

Percebe-se que em um mundo cada dia mais globalizado e moldado pelas mudanças climáticas, pobreza e conflitos armados, os ODS dão voz aos direitos e garantias dos imigrantes (refugiados, deslocados internos e apátridas), por meio da orientação clara e objetiva da Agenda 2030. Mesmo que os ODS sejam um novo conglomerado de metas a nível internacional, sabe-se que parte delas foram questões mencionadas de forma direta ou indiretamente pelo ACNUR e seus parceiros.

Obviamente, se não há paz ou há ineficácia da sua manutenção, não haverá estabilidade de direito e garantias, como os direitos humanos e governança efetiva, por meio de um Estado de Direito. Consequentemente, não se pode esperar, muito menos alavancar, o desenvolvimento sustentável.¹⁴ Observa-se:

Altos níveis de violência armada e insegurança têm um impacto destrutivo no desenvolvimento de um país, afetando o crescimento econômico e muitas vezes resultando em complexidades que podem durar por gerações. A violência sexual, o crime, a exploração e a tortura também são prevalentes quando há conflito ou ausência de lei, e os países devem tomar medidas para proteger os mais vulneráveis.

Os ODS visam reduzir significativamente todas as formas de violência e trabalhar com governos e comunidades para encontrar soluções duradouras para conflitos e inseguranças. O fortalecimento do Estado de Direito e a promoção dos direitos humanos são fundamentais para esse processo, assim como a redução do fluxo de armas ilícitas e o fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global.¹⁵

Destarte, pode-se reconhecer que se espera dos Estados uma contribuição positiva, por meio de políticas públicas que observem os ODS e a Agenda de 2030, promovendo a inclusão dos migrantes para o crescimento e o desenvolvimento sustentável. Isto porque, sabe-se que o processo migratório,

14 ESTRATÉGIA ODS. Disponível em: <<http://www.estrategiaods.org.br/os-ods/ods16/>>. Acesso em: 08 set. 2019.

15 Idem.

seja internacional ou nacional, é uma realidade multidimensional, de impacto direto e relevante para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino. Os refugiados gozam de amplos direitos assegurados pela convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, pelo Protocolo Adicional de 1967 e pelo direito internacional em geral (a própria definição de refugiado foi ampliada regionalmente pela convenção da Organização da Unidade Africana [OUA] de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984). Esses direitos incluem o direito de atravessar as fronteiras em busca de asilo em outros países; o direito de solicitar asilo e desfrutar de, pelo menos, proteção temporária se o retorno ao país de origem envolver risco de vida; e o direito a não ser repatriado de maneira forçada (*refoulement*). “Entretanto, esses direitos têm sido interpretados de forma cada vez mais restrita, incluindo o fechamento de fronteiras por Estados e de territórios em conflito e a manipulação política da ajuda humanitária dentro dos países”.¹⁶

Refugiados urbanos são um grupo de pessoas vulneráveis, muitas vezes pela falta de informação, assistência jurídica ou outro tipo de auxílio que os permita ter acesso ao procedimento de pedido de *status* legal de refugiado, acabam sem a garantia dos direitos decorrentes deste; sofrem tanto em termos de saúde mental, devido ao estresse da possível deportação, como em termos de saúde física, provocada por condições precárias de vida e a falta de acesso aos serviços básicos.¹⁷ Espera-se dos países que promovam a cooperação internacional, a fim de garantir um processo migratório seguro, ordenado e regular, revestido de respeito aos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, sem que haja qualquer distinção pelo seu *status* (migração, refúgio e deslocamento).

4. EXEMPLOS E POLÍTICAS EM PROL DA INTEGRAÇÃO DA POPULAÇÃO MIGRANTE

De acordo com o último relatório do ACNUR, 55% da população total de refugiados, em 2018, no mundo vive em áreas urbanas.¹⁸ As cidades e as áreas urbanas apresentam certas vantagens, os refugiados podem viver

16 DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 6, número 10. São Paulo. Junho de 2009, p. 107. Disponível em: <<https://www.core.ac.uk/download/pdf/16015850.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019.

17 *Ibid.*, p. 111.

18 ACNUR. Global trends: forced displacement in 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

autonomamente e encontrar empregos ou oportunidades econômicas. No entanto, também existem perigos, riscos e desafios. Os refugiados podem ser vulneráveis à exploração, prisão ou detenção e podem ser forçados a competir com os trabalhadores locais mais pobres pelos piores empregos. Compreender as principais tendências na urbanização das populações de refugiados é crucial para garantir que as políticas atendam às necessidades e melhorem a vida dos refugiados e das comunidades anfitriãs.

A garantia da democracia e o respeito pelos direitos humanos passa pela governança cooperativa multinível e com a participação de várias partes interessadas e/ou impactadas.¹⁹

Promover estratégias para a apropriação local das estratégias nacionais é fundamental. Se os governos locais e regionais possuírem um senso de apropriação em relação aos ODS e um papel na determinação de suas funções e responsabilidades, o seu envolvimento na implementação será maior. Todas as esferas do governo devem trabalhar para construir um consenso nacional que coloque os ODS no centro do desenvolvimento nacional, regional e local.²⁰

A resposta humanitária é fundamental para a população refugiada. No Brasil, as barreiras geográficas características dificultam o deslocamento da população que chega pelas fronteiras, são necessários investimentos sólidos em setores básicos como educação, saúde e segurança na região. O crescente número de pedidos de refúgio nos últimos anos é significativo no país. De acordo com os dados da 4ª edição da publicação 'Refúgio em Números',²¹ divulgada pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), há no mundo 25,9 milhões de refugiados ao final de 2018 e cerca de 70,8 milhões de pessoas foram forçadas a deixar seus locais de origem, motivadas por diferentes tipos de conflitos. O Brasil contabilizava, em dezembro de 2018, 11.231 refugiados reconhecidos e 161.057 solicitantes de refúgio. Dos refugiados já reconhecidos, 36% são sírios; 15% congoleses; 9% angolanos; 7% colombianos e 3% venezuelanos.

Segundo o coordenador-geral do Conare, Bernardo Laferté, três ondas

19 Organização das Nações Unidas - ONU Brasil. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

20 ROTEIRO ODS, p. 35.

21 ACNUR. Refúgio em Números Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

migratórias recentes chamam mais atenção no Brasil: a do Haiti, iniciada em 2010; a de sírios e, mais recentemente, a dos venezuelanos.

No caso dos haitianos, essa onda migratória se estendeu fortemente até 2016 e, agora, mais recentemente, voltou a ter um número considerável. No caso dos sírios, a onda ocorreu por eles estarem vivendo um dos maiores conflitos do mundo atual, pelos laços históricos que sua população tem com o Brasil, e pelas facilidades para obtenção de visto, autorização de residência e refúgio.

Em relação à Venezuela, apesar de representarem apenas 3% dos reconhecidos, apresentaram o maior número de solicitações para a obtenção de refúgio atualmente no Brasil. Dos 80 mil pedidos de entrada, 61 mil foram feitos por venezuelanos. Essa onda resultou em um programa do governo federal chamado 'Operação Acolhida', em que mais de 10 mil de venezuelanos foram interiorizados no país.

Com o apoio da ACNUR, conciliando esforços com outras agências das Nações Unidas e organizações da sociedade civil, a força-tarefa do Governo Federal foi criada para lidar com o crescente fluxo de refugiados e migrantes e o Brasil tem se tornado uma referência internacional em resposta humanitária desde o início da Operação Acolhida. O embaixador Luis Fernando Abott Galvão, diretor do Departamento de Nações Unidas do Ministério de Relações Exteriores, fez questão de sublinhar que o Brasil se diferencia de outras nações no acolhimento de pessoas deslocadas à força: "Muitos países dificultam ou até impedem a entrada de refugiados em seus territórios. Apenas 0,1% da população brasileira, uma a cada 1 mil pessoas, é refugiada ou solicitante de refúgio".²² Pablo Mattos, oficial de proteção do ACNUR, defendeu que em termos de proteção a refugiados, o país tem sido referência: "O Brasil não apenas tem honrado os compromissos internacionais, mas tem também servido de exemplo para toda a região e comunidade internacional. Entre os compromissos honrados, está o princípio da não devolução, que garante o acesso dessas pessoas ao território brasileiro, e o princípio do acesso universal ao pedido de refúgio".²³

Com o objetivo de alinhar o desenvolvimento econômico sustentável ao crescimento da população venezuelana que vive na capital amazonense, aconteceu o primeiro Fórum Empresarial de Empregabilidade e Empreendedorismo

22 REFUGIADOS NO BRASIL. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/situacao-dos-refugiados-no-brasil-entra-em-pauta-no-senado-federal/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

23 Idem.

para Refugiados e Migrantes de Manaus em julho deste ano (2019), com a iniciativa da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e da Rede Brasil do Pacto Global. O Fórum reuniu empresários, pessoas em situação de refúgio, representantes de ONGs, da Operação Acolhida e dos governos municipal e estadual e serviu para esclarecer dúvidas sobre contratação de refugiados, bem como estabelecer novas metas e fluxos de trabalho no contexto da emergência, incorporando cada vez mais o setor privado como um aliado na integração local. O tenente-coronel Marriton dos Santos Dias, da Operação Acolhida, apontou os benefícios da inclusão: “Quando você inclui uma pessoa de outro país, por exemplo, você traz uma visão diferente e fomenta a inovação. Além disso, qualquer pessoa, ao ser contratada, se torna uma contribuinte, que paga impostos e impulsiona a economia local”.²⁴

Segundo os dados das autoridades nacionais de migração e outras fontes, o número de refugiados e migrantes da Venezuela em todo o mundo superou os 4 milhões, no Brasil cerca de 160 mil venezuelanos foram regularizados até o momento, seja pela solicitação de refúgio (59%) ou pela solicitação de residência temporária (41%), dados desde 2017. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) celebraram, em julho de 2019, a adoção de um plano para facilitar a integração de refugiados e migrantes venezuelanos na região. O plano foi adotado durante a 4ª Reunião Técnica Internacional do Processo de Quito, realizado em Buenos Aires, Argentina. Representantes de 14 governos latino-americanos e caribenhos, assim como de agências das Nações Unidas, organizações de cooperação internacional, organismos regionais, bancos de desenvolvimento e entidades da sociedade civil participaram. O representante especial conjunto da ACNUR e OIM para refugiados e migrantes da Venezuela, Eduardo Stein, comenta: “O Processo de Quito representa um espaço-chave para a comunicação e a coordenação entre os Estados. Há muitas boas práticas na região, e os governos se beneficiam das oportunidades de intercâmbio, articulação e harmonização. Por isso, é crucial continuar ampliando e fortalecendo a participação dos países da região nesse processo”.²⁵

A inovadora resposta do governo brasileiro aos refugiados e migrantes venezuelanos que chegam ao país é uma boa prática que deve ser mais bem

24 ACNUR E PACTO GLOBAL. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/acnur-e-pacto-global-promovem-forum-sobre-integracao-laboral-de-refugiados-manaus/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

25 REFÚGIO E AMÉRICA LATINA. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/paises-latino-americanos-adoptam-plano-para-integracao-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

conhecida e replicada em outras ações emergenciais voltadas a esta população.²⁶

Outro estudo de campo realizado no início desse ano (2019), o “Perfil Socioeconômico dos refugiados no Brasil”,²⁷ pelas Cátedras Sérgio Vieira de Melo e o Alto Comissariado das Nações Unidas (UNHCR), com uma amostra aplicada em 14 cidades, distribuídas em oito Unidades da Federação (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Santa Catarina, Minas Gerais e Amazonas), concentrou 94% dos refugiados do país. A análise obteve um conjunto de 487 refugiados entrevistados através de um Questionário de Base e compreende a análise das características sociodemográficas, deslocamento, perfil laboral e habilidades profissionais, uso de serviços públicos, integração sociocultural, entre outros.

A amostra investigada é um espelho da população refugiada no Brasil, constitui-se majoritariamente de Sírios e Congolezes (RDC), homens em sua maioria e jovens; portanto, indivíduos em idade economicamente ativa. Cerca de 34,4% dos refugiados informantes concluíram o Ensino Superior, 15% deles já tendo cursado alguma pós-graduação (especialização, metrado ou doutorado). O importante número de diplomados de nível superior encontra o problema do alto índice de diplomas não revalidados, apenas 9% desses conseguiram a revalidação; empecilhos que vão desde a falta de informação e de recursos até problemas com a necessidade de fazer provas específicas dos documentos e dificuldades diversas com o idioma português. Apesar da grande maioria dos entrevistados informantes (92,2%) declarar falar português, o que importa no desenvolvimento de habilidades linguísticas e na empregabilidade. O relatório afirma que a oferta de cursos de português limita-se às universidades, entidades religiosas e ONGs diversas, e são poucos estados ou municípios que preocupam-se com isso, demonstrando ausência de qualquer política de acolhimento e/ou de integração.

Sobre a condição de residência, 90% alugam espaços privados, confirmando a precariedade da vida cotidiana e a vulnerabilidade, principais características do grupo estudado em relação à moradia. Da mesma forma, impacta negativamente o potencial de consumo. Há um número baixo número de cômodos para um alto número de pessoas que os compartilham, indicando que as moradias são pequenas para o tamanho de grupo que abrigam e/ou que diversas pessoas dormem no mesmo cômodo, ou enfim que a(s) sala(s) pode(m) estar

26 OPERAÇÃO ACOLHIDA. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

27 Perfil Socioeconômico dos refugiados no Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versão-Online.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

servindo de dormitório. Em qualquer um desses casos, a condição de moradia do refugiado é precária. A baixa renda explica os poucos gastos em atividades essenciais, como educação. Quando perguntamos aos refugiados se sua renda é suficiente para cobrir os gastos domésticos, 67% afirmaram que não.

Todos os entrevistados vivem em espaços urbanos. Nesse quesito de integração à malha aos serviços urbanos, analisamos os indicadores de acesso aos serviços públicos no local de moradia e os bens de consumo, a maior parte deles relacionados à estrutura urbana e não houve nenhum um caso de não informante. Em mais de 95,5% dos casos, os entrevistados residem em ruas equipadas com serviços públicos urbanos básicos, como iluminação, coleta de lixo, rede de abastecimento de água e de coleta de esgoto, luz elétrica domiciliar, pavimentação e transporte público.²⁸

A população refugiada analisada apresenta indicadores ainda mais dramáticos uma vez que 19,5% estão buscando trabalho, o ‘mercado de trabalho’ foi apontado como o principal obstáculo em conseguir emprego; além de outros, como a falta de domínio do idioma, ser estrangeiro, a falta de recursos para buscar trabalho, falta de documentos, o preconceito racial, a não formação educacional e falta de auxílio com os filhos. No total, 25,2% da amostra estão fora do mercado de trabalho, um número bastante preocupante quando se trata de população muito vulnerável, obrigada a deixar seu país de origem em condições de grande fragilidade e que não está conseguindo gerar renda no país de destino. Cerca de 57,49% dos entrevistados estão envolvidos em algum tipo de atividade laboral, 17,9% dos refugiados trabalhando “por conta própria”. Esse dado demonstra que o empreendedorismo é uma realidade, a disposição em empreender foi afirmada por 79,3% entrevistados. Isso indica que a integração dos refugiados à realidade socioeconômica brasileira é um processo em curso. Desses, 34,7% dos refugiados obtiveram seu trabalho dentro dos círculos nacional e familiar, revelando a importância desses e o fato de que a integração no país de destino é, inicialmente, trilhada e facilitada nesses meios primários de socialização.

A utilização de serviços públicos é extremamente importante, e é determinada por um conjunto de fatores, dos quais os mais importantes são o conhecimento do direito de usá-los, sua visibilidade (e, em parte de sua qualidade) e a necessidade/dependência dos refugiados em relação a eles. Contudo, a não uniformidade entre os serviços e sua qualidade variável, tanto dentro da mesma

cidade quanto entre as diversas regiões do país, dificultam o acesso.

Em relação à segurança jurídica, a quase totalidade dos refugiados tem os principais documentos: CPF, 483 (99%), Registro Nacional do Estrangeiro (RNE), 450 (92%) e Carteira de Trabalho, 413 (84%). São esses documentos que lhes garantem os mesmos direitos e deveres que os nacionais (trabalhar legalmente, alugar ou adquirir bens, habitar, abrir contas em bancos, crediários diversos etc.), com exceção dos direitos políticos.

Os serviços públicos de saúde são os mais utilizados pelos refugiados, dos serviços educacionais, apenas 17,9% dos refugiados frequentam regularmente alguma escola, já a assistência social e previdência são igualmente pouco acessadas e apenas 34% contribuem para a previdência social.

No caso dos processos integrativos de refugiados nos países de acolhimento, as ações são geralmente concebidas e formuladas em termos nacionais. Governos estabelecem políticas de integração para indivíduos ou grupos migrantes com projetos de instalação definitiva.

O desejo de participação política e de ser brasileiro revela uma vontade de não ser apenas um observador neutro ou distante da realidade do país e/ou de não ser apenas um objeto das políticas públicas e das decisões nacionais, mas de participar ativamente, ou seja, de ser um ator relevante com direito a voz e a voto, ultrapassando assim a condição clássica de estrangeiro. Por conseguinte, é de se esperar que esse duplo desejo alcance esferas mais próximas, como a participação em conselhos de migrantes ou de refugiados, tanto em nível municipal quanto em nível estadual ou federal, em sindicatos e associações de diversos tipos. Em resumo, a vontade do refugiado de participar politicamente e de se naturalizar são elementos que seguramente podem facilitar o processo de integração. Em sentido inverso, os dados da pesquisa revelaram diversos obstáculos cotidianos (não necessariamente econômicos) ao processo de integração, mormente as discriminações, invariavelmente vividas como “portas fechadas” ao acesso aos espaços socioeconômicos e culturais da sociedade de destino.²⁹

Todos os indicadores mostrados nessa pesquisa reforçam que, apesar das dificuldades com emprego e com revalidação de diplomas, altas jornadas de trabalho e salários considerados insuficientes, os refugiados acreditam em sua

capacidade de adaptação e crescimento social no país.³⁰

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Associações de governos locais devem fazer com que os governos locais e regionais se conscientizem de seu papel, tanto na implementação dos ODS, quanto no momento de tomar medidas para reforçar as capacidades institucionais e operacionais de seus membros.

O Brasil tem presenciado um aumento no total de pedidos de refúgio nos últimos anos, e tem se tornado o principal destinatário de pedidos de refúgio extracontinentais na região das Américas. Chega-se à conclusão de que para que se cumpra a Agenda 2030 e o ODS 16, tendo como fundamento a promoção das sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável; em relação aos refugiados urbanos, deve ser promovida através de todas as necessidades básicas que qualquer ser humano procura na busca por sua dignidade.

Deve-se aumentar a conscientização do significado do ‘refugiado’ através de documentos de orientação e treinamento para servidores públicos, gestores, professores e comunidade para melhor acolher esse grupo. Os refugiados devem ser abrigados de maneira digna desde sua chegada, não apenas para seu bem-estar, mas também para promover interação social e integração. Informar empresas sobre as habilidades e talentos que refugiados aportam, enfatizando futuros ganhos econômicos para essas empresas. Da mesma maneira, os refugiados também deveriam ser informados sobre seus direitos trabalhistas. A educação básica deveria ser prioritária, bem como a continuação e revalidação dos documentos daqueles que já possuem especialização em uma área. A cultura, em um intercâmbio rico e simbólico, deve ser incentivada por eventos culturais, práticas artísticas e gastronômicas para que haja a união entre os povos.

No contexto de uma crise global humanitária, diversos desafios são enfrentados, é preciso fortalecer a rede de proteção e acolhida, congregando estruturas internacionais, nacionais, estaduais e municipais, bem como a vasta gama de organizações da sociedade civil. Maximizar as habilidades, a produtividade e a experiência que as populações deslocadas trazem para as áreas urbanas, além de contribuir para o pleno desenvolvimento sustentável das comunidades, amplia o acesso universal aos direitos humanos.

30 LEO, Claudia Cruz; MORAND, MaryBeth. *Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos* - Relatório da Mesa Redonda do Brasil – ACNUR PDES. 3 de junho de 2015 São Paulo, São Paulo – SP, Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Construindo-Comunidades-de-Pr%C3%A1tica-para-Refugiados-Urbanos_ACNUR-2015.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

6. REFERÊNCIAS

ACNUR e Pacto Global. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/acnur-e-pacto-global-promovem-forum-sobre-integracao-laboral-de-refugiados-manaus/>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

ACNUR- Global trends: forced displacement in 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Refúgio em números. Disponível em: ><https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BAN KI-MOON. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

DERDERIAN, Katharine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 6, número 10. São Paulo. Junho de 2009, pp.107-119. Disponível em: <<https://www.core.ac.uk/download/pdf/16015850.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019.

LEO, Claudia Cruz; MORAND, MaryBeth. *Construindo Comunidades de Prática para Refugiados Urbanos - Relatório da Mesa Redonda do Brasil – ACNUR PDES*. 3 de junho de 2015 São Paulo, São Paulo – SP, Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Construindo-Comunidades-de-Pr%C3%A1tica-para-Refugiados-Urbanos_ACNUR-2015.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

MENEZES, Thais Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, núm. 1, 2013, pp. 144-162. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/358/35827889008.pdf>>. Acesso em: 09 set 2019.

OPERAÇÃO ACOLHIDA. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU Brasil. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Perfil Socioeconômico dos refugiados no Brasil. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Resumo-Executivo-Versão-Online.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

PNUD Brasil. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/cartilha-de-perguntas-e-respostas-dos-ods.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

Refugiados No Brasil. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/situacao-dos-refugiados-no-brasil-entra-em-pauta-no-senado-federal/>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

Refúgio e América Latina. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/paises-latino-americanos-adotam-plano-para-integracao-de-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ROTEIRO ODS. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2019.



AS OUVIDORIAS JUDICIÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE CIDADANIA E DE CONTRIBUIÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 16

Ana Lúcia Lourenço¹

João Daniel Vilas Boas Taques²

“O administrador, ao privilegiar e cultivar o sigilo, ofende frontalmente o princípio democrático. Não há, nos moldes políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.”

O Futuro da Democracia – **Norberto Bobbio**

1. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) lançou em 2000 o Pacto Global, cujo objetivo era estimular as empresas a alinharem suas estratégias e operações

1 Desembargadora da 7ª Câmara Cível e Ouvidora Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Especialista em Direito Internacional pela Damásio Educacional. Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

a 10 princípios universais de direitos humanos. O Pacto foi reformulado em 2015, quando foi adotada, por unanimidade da Assembleia Geral, a Agenda 2030, que tem como principal pilar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecendo metas e planos de ação de 2015 a 2030.³

O princípio preconizado pelo ODS número 16 é o da “paz, justiça e instituições eficazes”, que estabelece como meta principal “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.⁴ Esta meta principal, de contornos amplos, engloba metas mais delimitadas e objetivas, dentre elas: promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis e garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

Tal objetivo coaduna com os princípios da administração pública elencados na Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CF), a lei máxima do Estado brasileiro, que estabelece em seu artigo 37, *caput*, que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.⁵

O parágrafo 3º do referido artigo também estabelece que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”, especialmente quanto às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, ao acesso dos usuários e a registros administrativos e informações e à possibilidade de representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo.

Atentando-se ao dispositivo constitucional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou, em 24 de fevereiro de 2010, a Resolução nº 103,⁶ a qual

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Global da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

4 Objetivo 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

6 Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_103.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

fixou prazo para a criação de Ouvidorias por todos os Tribunais do país, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários. Tal medida se originou da necessidade da existência de um mecanismo de interlocução entre cidadãos, estes os verdadeiros detentores do poder soberano, e os órgãos do Poder Judiciário. Assim, todos os Tribunais, estaduais e federais, comuns ou especiais, têm em sua estrutura uma Ouvidoria.

Assim, o presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar o papel de destaque que as Ouvidorias Judiciárias possuem na promoção da cidadania e da transparência do Poder Judiciário, poder historicamente fechado à sociedade, em observância às metas estipuladas pelo ODS nº 16 da ONU.

Em um primeiro momento, o artigo explorará como as ouvidorias podem contribuir no avanço do processo democrático. Em seguida, irá traçar os contornos necessários para a compreensão do instituto da Ouvidoria Judiciária no ordenamento jurídico pátrio, como sua origem e funções.

2. AS OUVIDORIAS COMO CATALISADORAS DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 37, que a administração pública será regida, dentre outros, pelo princípio da publicidade. Tal princípio estabelece que a regra é a publicidade e o sigilo, a exceção. Tal princípio é reafirmado com o inciso XXXIII do artigo 5º, que estabelece como direito fundamental do cidadão o direito subjetivo de receber dos órgãos públicos todas as informações de seu interesse particular ou coletivo.

Mais do que apenas trazer efetividade aos seus atos, a publicidade da Administração Pública tem como objetivo viabilizar o controle externo e a participação da sociedade civil nas discussões que, por serem públicas, interessam à população como um todo⁷. Como observou o Ministro Marco Aurélio no julgamento do mandado de injunção nº 284-DF:

O novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que se oculta e não tolera o poder que se oculta – consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o como expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais. A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou

7 MADEIRA, J. P. *Administração pública, tomo I*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 30.

preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou na lição expressiva de Bobbio, como ‘um modelo ideal do governo público em público (grifo nosso).⁸

A redemocratização e a Constituição Federal, corretamente chamada de “Constituição Cidadã”, trouxeram consigo um novo contexto social, um contexto de revitalização da cidadania, em que o controle social e o envolvimento da sociedade civil são elementares à própria essência do Estado brasileiro.⁹ Uma democracia plena não se resume à participação da população apenas nas eleições dos seus representantes, de quatro em quatro anos, mas em um constante diálogo e busca por melhorias aos problemas enfrentados pela comunidade como um todo.

Para Ciconello,

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não-democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. Não por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder. Pretendia-se alargar a participação de homens e de mulheres nas decisões políticas que afetavam suas vidas.¹⁰

Em democracias representativas de grande proporção, como a do Brasil, a existência de mecanismos de controle social é de vital importância para o bom funcionamento do Estado, devendo a sociedade civil prezar pelos princípios elencados na Lei Maior e, assim, caminhar em direção a afirmação ainda maior dos princípios democráticos.

Para que exista, de fato, um controle social em pleno funcionamento,

8 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE INJUNÇÃO: MI 284-DF in RTJ nº 139/713. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ: 22 de novembro de 1992.

9 CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: *From Poverty to Power: how active citizens and effective States can change the world*. Oxfam International: 2008, p. 4.

10 Ibid., p. 1.

é imperioso que a sociedade civil se conscientize da necessidade de participar desse processo crescente de democratização, deixando o espaço de mero espectador da atividade estatal e tomando para si as rédeas da gestão pública, ou, ao menos, participando ativamente. É preciso que os indivíduos abandonem seu caráter passivo e assumam uma posição ativa, de modo a garantir que o Estado cumpra com seu dever último: a realização do interesse coletivo. Neste sentido, leciona Silva que:

A discussão se torna mais fecunda em sistemas de democracia representativa ou semidireta, a democracia possível das sociedades modernas, cada dia mais complexas. Em tais sistemas, o exercício do controle sobre a administração da res publica mostra-se primordial, uma vez que não será o próprio cidadão quem tomará a maior parte das decisões políticas. Os espaços para incidência de controle, nesses contextos, serão infinitamente maiores do que aqueles reservados à participação social na formação dos atos decisórios, fazendo com que o processo democrático seja mais efetivo e operante.¹¹

Para o autor, o povo, detentor legítimo da soberania popular e razão de existir do Estado democrático de direito, por meio de cada um dos cidadãos que o compõe, tem o direito constitucional e inalienável de participar em todas as etapas de decisão da administração pública, buscando, assim, direcionar a atividade estatal em direção à resposta mais efetiva possível no caso concreto.¹² Afinal, se o Estado existe em razão do povo, suas ações devem sempre buscar a maior vantagem possível para este.

Para se adequar a estes novos atores sociais, as ouvidorias públicas surgem como um meio adequado, um espaço democrático necessário à transparência pública e melhorias na administração. O Estado brasileiro, em especial o judiciário, é extremamente burocrático e fechado, com gestores públicos que são avessos à participação popular além da democracia representativa expressada através do voto popular.

O nível de participação e controle social da administração pública estão diretamente ligados à democracia, que não se restringe mais apenas ao voto e à democracia representativa. É o que sustenta Bobbio:

11 SILVA, E. A. S. M. Controle externo, controle social e cidadania. In: *Transparência e Controle Social. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ano 1, n. 1 (dez. 1983-). Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1983, p. 48-59, p. 48.

12 Loc. cit.

Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Em outros termos, quem deseja dar um juízo sobre o desenvolvimento da democracia num dado país deve por-se não mais a pergunta “Quem vota?”, mas “Onde se vota?”.¹³

Segundo Cardoso et al,¹⁴ as ouvidorias em Estados de redemocratização recente apresentam um duplo papel: são um meio de participação direta, permitindo o controle social direto da administração pública; de outro lado, auxiliam na legitimação do poder público, criando um vínculo de confiança entre a comunidade e o recente Estado democrático.

É preciso por fim ao estigma de que a função precípua da ouvidoria é apenas controlar ou cobrar maior eficiência nos serviços prestados. As ouvidorias devem assumir, na busca por eficiência e transparência dos serviços públicos, o papel que lhe foi imposto em sua genealogia, o de *mediadora* imparcial e de legítima colaboradora, cujo dever principal é harmonizar o relacionamento entre a sociedade e as instituições públicas, aumentando o grau de satisfação e confiabilidade, que acarretam numa maior governabilidade e legitimidade democrática.

As ouvidorias devem funcionar como uma ponte na gestão participativa, conectando o povo e o Estado, permitindo, facilitando e incentivando um diálogo saudável e voltado aos princípios da administração pública. Às ouvidorias cabe se colocar como intermediadoras entre as demandas da sociedade civil e as respostas apresentadas pelo Poder Público.

3. OUVIR É NECESSÁRIO: AS OUVIDORIAS JUDICIÁRIAS NO BRASIL

As ouvidorias públicas possuem origem na Suécia, entre os séculos XVIII e XIX, quando surgiu a figura do *ombudsman*, antigo emissário do rei e agora

13 BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*: por uma teoria geral da política. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 156-157.

14 CARDOSO, A. S. R.; ÂLCANTARA, E. L. C. e LIMA NETO, F. C. Ouvidoria pública e governança democrática. In: *Transparência e Controle Social. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ano 1, n. 1 (dez. 1983-). Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1983, p. 29-40, p. 30.

representante de um parlamento, cuja função era a de controlar a administração justiça. A formalização de tal cargo, contudo, só se deu em 1809, quando o instituto do *ombudsman* foi inserido na constituição sueca. A tradução literal do termo *ombudsman* para o português é “mediador”, pois este era o que mediava a comunicação entre os cidadãos e o Poder Público. Tal instituto espalhou-se rapidamente pelo continente europeu, mas somente no final do século XX chegou à América Latina, impulsionado pelo renascer das democracias após um período de ditadura e repressão que se alastrou pela região.¹⁵

No período de redemocratização do país, o Brasil teve sua primeira ouvidoria pública em 1986, quando foi instalada, por meio do decreto 215/1986 de autoria do então prefeito Roberto Requião, a Ouvidoria do município de Curitiba, tendo como primeiro Ouvidor o advogado, e então procurador do município, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes. A ouvidoria, contudo, foi encerrada quatro anos depois com a mudança de gestão.¹⁶

Nota-se, assim, que o instituto da ouvidoria pública está essencialmente ligado à participação da população na gestão da administração pública, esta entendida como o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos dos três poderes que compõem o Estado.¹⁷ Trata-se, pois, de um instituto que tem como principal objetivo promover a democracia através do controle social das instituições por parte da sociedade civil, que pode ser compreendida como “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”.¹⁸

As ouvidorias judiciárias, por sua vez, tiveram seu nascedouro normativo com o princípio da eficiência da administração pública, inserido no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1988, o qual impõe ao Poder Público o dever de ser eficiente quando da prática dos seus atos, otimizando seus recursos para melhor atender às demandas da sociedade, que espera do Estado uma resposta rápida e concreta aos seus problemas.¹⁹

Incorporadas no atual modelo de gestão participativa, que pressupõe um diálogo entre *todas* as partes envolvidas, as ouvidorias judiciárias têm a importante missão de colaborar no contínuo processo de aperfeiçoamento

15 CARDOSO; ÂLCANTARA e LIMA NETO, 1983, p. 29.

16 Câmara Municipal de Curitiba. Primeira ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos. Publicado em 23 de março de 2015. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=24407#&panel1-1>. Acesso em: 15 ago. 2019.

17 COSTIN, C. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 27.

18 BOBBIO, 2007, p. 33.

19 MADEIRA, 2010, p. 38.

da atividade jurisdicional, ao possibilitar que o cidadão, verdadeiro detentor do poder soberano e razão última do Estado democrático de direito, participe ativamente do funcionamento das instituições que compõe o Poder Judiciário ou que a ele estão relacionadas. Neste sentido, leciona Cardoso:

Por fim, o controle social pressupõe inclusão social pela participação ativa da sociedade na gestão pública, permitindo que o cidadão possa controlar, por meio de mecanismos diretos, a ação do Estado e da administração pública, verificando se as decisões atendem as expectativas da sociedade no que tange à construção do bem comum. Destarte, a ouvidoria pública, enquanto instrumento de inclusão social, também se transforma em poderoso instrumento de controle social pela relação direta entre inclusão e controle social.²⁰

Conforme disposto no artigo 9º da sua base normativa, as ouvidorias judiciárias devem possuir a função, dentre outras, de receber consultas e diligenciar junto aos setores administrativos competentes e prestar informações e esclarecimentos sobre os atos praticados no Tribunal; promover a apuração das reclamações acerca de deficiências na prestação dos serviços, abusos e erros cometidos por servidores e magistrados; sugerir a adoção de medidas administrativas tendentes à melhoria e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas; e dar publicidade aos seus atos, permitindo um maior controle social por parte dos diversos membros da sociedade civil.

Ora, cidadania não é apenas sobre cumprir deveres, mas também sobre exercer direitos civis e políticos, não apenas a terceiros, mas também frente ao Estado, buscando melhorias e um maior grau de efetividade no atendimento público, que deve buscar a defesa otimização do interesse público.

O instituto da ouvidoria, apesar da crescente disseminação nas iniciativas pública e privada, ainda carece de entendimento pela sociedade brasileira e até mesmo pelo próprio Poder Público, que enxerga as ouvidorias públicas recém-formadas com um certo estranhamento, uma vez que não fazem parte da configuração tradicional do Estado, muito menos do Poder Judiciário, poder distante da democracia elementar do Estado brasileiro.

Atualmente, o Poder Judiciário enfrenta uma crise de legitimidade e governança, em que sua lentidão em apresentar soluções às demandas que lhe são apresentadas afeta diretamente a eficácia das suas decisões, levando

20 CARDOSO, A. S. R. *Ouidoria pública como instrumento de mudança*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2010, p. 13.

à insegurança da população e a um sentimento generalizado de injustiça. Tal inaptidão em atuar de maneira ágil a estes problemas vai de encontro com o princípio da eficiência garantido pela Constituição Federal, que preza por uma resposta rápida e efeitos possíveis de serem sentidos.

O relacionamento a ser estabelecido pelas ouvidorias judiciárias como instrumentos de intermediação entre a população e o Poder Judiciário deve ser harmonioso, sensível, confiável, agregador, imparcial e ter como foco a promoção da coletividade. Ou seja, uma manifestação individual do usuário do serviço público deve servir de inspiração ao profissional de tal modo que, a partir de um fato isolado, possa ele dar sentido mais amplo, de interesse coletivo, cuja solução efetiva deve ser perseguida.

O ouvidor, na qualidade de representante do cidadão perante a administração pública, deve se pautar pelos princípios fundamentais da Constituição, dentre eles a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inciso III), e nos princípios regentes da administração: o da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência (CF, art. 37), e, assim, atuar com receptividade e respeito.

Ao possibilitar o diálogo entre cidadãos e os órgãos do (historicamente distante) Poder Judiciário, mediante o recebimento de reclamações, sugestões, críticas e elogios, as ouvidorias judiciárias devem ser capazes de traduzir essas manifestações em dados, de modo a aferir o grau de satisfação ou insatisfação dos usuários dos serviços relacionados às atividades jurisdicionais e, a partir daí, atuar ativamente na dinamização dos procedimentos e das atividades desenvolvidas pelo respectivo órgão.

No âmbito de atuação das ouvidorias judiciárias, o aumento de manifestações encaminhadas pelos jurisdicionados, buscando atendimento, informações, esclarecimentos ou, ainda, registrando seus anseios e insatisfações, denota com clareza o potencial transformador e a eficiência desses canais de comunicação como instrumento de controle social, permitindo um diálogo entre todas as partes envolvidas e, assim, viabilizando a gestão participativa na administração pública.

Em contrapartida, ao Poder Judiciário são agregadas credibilidade e confiabilidade a partir do exercício da cidadania que é viabilizado pelas ouvidorias judiciárias, dando-lhe a legitimidade democrática que lhe falta pela ausência de um processo eletivo com participação popular e permitindo a observância da publicidade alçada como um dos princípios máximos da administração pública.

O Poder Judiciário deve se ater à imparcialidade exigida pelos princípios democráticos, atuando em defesa da Constituição e do Estado brasileiro, mas *imparcialidade* não deve ser confundida com uma total e completa indiferença

às demandas apresentadas pelos verdadeiros soberanos.

Membro de uma ampla rede que não se limita apenas ao Estado, mas engloba, também, todos os cidadãos e cidadãs brasileiros, o Poder Judiciário deve adotar uma governança dinâmica, que saiba ouvir e apreender e, assim, desenvolver uma atuação que seja de fato *eficiente* e afirme a confiança nas instituições.

A própria justiça, afinal, depende da legitimidade do Poder Judiciário. A justiça somente é justiça quando encontra apoio na sociedade civil, a quem se aplica o direito.

4. CONCLUSÃO

Como já ressaltado no início deste ensaio, o ODS 16 traz metas voltadas à prevenção da violência, combate ao crime organizado, promoção do acesso à justiça, combate à corrupção e construção de instituições eficazes e transparentes, garantindo a tomada de decisão inclusiva e participativa. Essas metas devem ser incorporadas à realidade brasileira.

A participação social nas instituições de poder, amparada por acesso público à informação, traz a dimensão da representação e da governança no ODS nº 16.

Para que tal objetivo seja atingido, o que se prega é o acesso à justiça, a legitimidade e a eficácia do Sistema de Justiça, o que somente pode ser atingido por meio de um processo de democratização do Sistema, com a criação de um mecanismo de participação social e de aperfeiçoamento de desenhos institucionais, que proporcione o diálogo com outras instituições e organizações, de forma a proporcionar melhorias num processo ininterrupto de aprimoramento.

Mas o esforço não pode ser solitário. O caminho para o desenvolvimento sustentável traz a necessidade que as instituições trabalhem em parcerias. Também é preciso, acima de tudo, fomentar a participação da sociedade. A demanda social por transparência, moralidade e justiça impõe mudança de procedimentos, de estruturas e de bases normativas, coibindo abusos e prevaricação cometidos por agentes públicos. Assim, para maior transparência, urge-se uma maior participação popular.

O controle social participativo, baseado no diálogo, tem como canal as Ouvidorias, ou seja, cria-se através destas uma ponte entre o exterior e o poder público, utilizando-se a coleta das reclamações e pedidos de providências como instrumento de mediação e resolução de conflitos. A Ouvidoria Judiciária também é responsável pelo serviço de informações ao cidadão, com o dever de atender

e informar sobre a tramitação de documentos e protocolar requerimentos de acesso à informação.

Neste contexto, as ouvidorias judiciárias, como as demais ouvidorias públicas, integram as organizações de poder e devem servir como pontes de comunicação com a missão não só de facilitar diálogos como atuar de maneira propositiva ao intermediar as reclamações, denúncias e pedidos de informações, apresentando aos gestores possíveis soluções para o aprimoramento dos serviços prestados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*: por uma teoria geral da política. 14^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

Câmara Municipal de Curitiba. Primeira ouvidoria do Brasil foi criada em Curitiba há 29 anos. Publicado em 23 de março de 2015. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=24407#&panel1-1>.

CARDOSO, A. S. R. *Ouvidoria pública como instrumento de mudança*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2010.

CARDOSO, A. S. R., ÂLCANTARA, E. L. C. e LIMA NETO, F. C. Ouvidoria pública e governança democrática. In: Transparência e Controle Social. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ano 1, n. 1 (dez. 1983-). Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1983.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: *From Poverty to Power*: how active citizens and effective States can change the world. Oxfam International: 2008.

Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_103.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

COSTIN, C. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MADEIRA, J. P. *Administração pública, tomo I*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Global da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>.

SILVA, E. A. S. M. Controle externo, controle social e cidadania. In: Transparência e Controle Social. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ano 1, n. 1 (dez. 1983-). Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1983.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE INJUNÇÃO: MI 284-DF in RTJ nº 139/713. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ: 22 de novembro de 1992.



CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: A CONCRETIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AO ALCANCE DA ADVOCACIA

Guilherme Augusto Lippi Garbin¹

1. INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (O.D.S.) estipulados e propagados pela Organização das Nações Unidas (O.N.U.), encontram-se em seu quarto ano de vigência, constituindo sua concretização ponto nevrálgico aos diversos campos e atores envolvidos em sua realização, em especial o direito.

Tanto o é que a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em mais de uma oportunidade, proclama a necessária corporificação de seus excertos propositivos nas manifestações legais formais, como ainda na realização material do direito, com singular atenção à coordenação entre o direito internacional e o direito pátrio.

¹ Discente do programa de Mestrado em Direito e Ciência Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Aluno Especial do programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina-PR. Especialista em Direito do Estado, com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Londrina-PR. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogado.

Tal coordenação se mostra necessária para o alcance de todos os 17 O.D.S., podendo se destacar, contudo, quanto à realização do 16º objetivo, o qual se compromete com a inclusão e pacificação social, com o acesso à justiça. Pautando, ainda, a composição de instituições responsáveis e efetivas em seu labor, sempre abertas à todos, o que, indubitavelmente, sustenta-se sobre harmoniosa relação entre direito interno e internacional.

Ocorre que, não raramente, deparamo-nos com inconsistências, desencontros e contradições entre estes espaços jurídicos, razão pela qual necessária se faz a eleição de mecanismo que atue nesta harmonização, tão essencial ao alcance dos O.D.S.

É neste passo que se vislumbra o controle de convencionalidade como mecanismo possibilitador aos operadores do direito, com destaque à advocacia (seja a pública, seja a privada), de atuarem na realização material dos O.D.S. na sociedade brasileira, sendo este o objetivo do presente estudo.

Para tanto, munidos de sólida bagagem doutrinária e jurisprudencial, tomamos como ponto de partida a íntima relação dos O.D.S. com o direito e a necessária coordenação entre o direito internacional e nacional, passando pelo delineamento do controle de convencionalidade, para, por fim, apontar e demonstrar sua aplicabilidade como mecanismo de concretização dos O.D.S.

2. OS OBJETIVOS E O DIREITO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (O.D.S.) compõem um conjunto de metas estipuladas pela Organização das Nações Unidas (O.N.U.) a serem alcançadas pela humanidade, em um esforço comum, até o ano de 2030, daí serem compilados sob a égide de Agenda 2030.

De duração quinzenal, os O.D.S./Agenda 2030 são o resultado de dois anos de debates, estudos e trabalhos empreendidos por diversos países e sujeitos de direito internacional, coordenados pela O.N.U., com a finalidade de nortear a ação humana na quinzena 2015-2030 rumo ao desenvolvimento sustentável.

Caracterizados por serem “[...] integrados e indivisíveis, de natureza global e universalmente aplicáveis [...]”,² os 17 O.D.S. e suas 169 metas buscam seguir a trilha dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (O.D.M.),

2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Trad. de Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Rio de Janeiro, 2013, p. 16. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

fundamentando-se, de forma ousada, não apenas em profundo arcabouço jurídico-internacional, como também encontrando neste, e em sua interação com o direito dos Estados, meio eficaz para seu efetivo alcance.

E assim o é, pois, embora os marcos caracterizadores dos O.D.S. (senão eles próprios) se confundam com os dos direitos humanos,³ sua natureza jurídica difere destes últimos, ao passo que são metas, aspirações, e não direitos, não sendo assim vinculantes.

Por tal razão, reiteradamente a Declaração das Nações Unidas sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável promove remissões a verdadeiro substrato jurídico-internacional⁴ (convenções, pactos, tratados), por meio do qual, quando observado, estar-se-á a trilhar o caminho do desenvolvimento sustentável almejado para terceira década do século XXI.

Não obstante, a mesma declaração reconhece como essencial a interação, interligação, coordenação e conformidade hermética entre o direito internacional e o direito de cada Estado, para a concretização de seus objetivos.

Essencialidade esta que ganha destaque quanto ao alcance do 16º objetivo, ao passo que, para promovermos sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionando acesso à justiça a todos, com a construção de instituições eficazes, atentas às suas responsabilidades e abertas a todos, em todos os âmbitos,⁵ indelével é a composição de um ordenamento jurídico fortemente baseado na harmonia entre as disposições legais internacionais e as nacionais.

Não há como reduzir a violência (meta 16.1); promover o Estado de Direito (meta 16.3); desenvolver instituições eficazes (meta 16.6); proteger direitos fundamentais (meta 16.10), sem a formação de tal base jurídica, o que, por sinal, bem reconhece a meta 16.10.⁶

Ocorre que o relacionamento entre direito interno e direito internacional nem sempre é pautado pela harmonia e coordenação, ressaltando-se, a mais das vezes, os desacordos, distanciamentos e sobreposições de um para

3 V. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 33.

4 V. parágrafos 10, 11, 24, 31, 40, 42, dentre outros.

5 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Trad. de Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019, p. 36.

6 Idem.

com o outro, o que, não apenas constitui empecilho a concretização dos O.D.S. a nível global, mas, especialmente, em nosso espaço nacional.

Neste ponto, basta lembrarmos que enquanto pautam os dualistas pela existência de duas ordens jurídicas independentes e no máximo tangenciais,⁷ mas nunca sobrepostas, postulam os monistas pela unicidade do ordenamento, sob a batuta de prevalência de uma das esferas sobre a outra, tendo a tese internacionalista prevalecido.⁸ Ao seu passo, os transnormativistas,⁹ na expectativa de superar a clássica divisão, buscam vencer as fronteiras jurídicas, ao formular uma ideia universalista e dialogal entre direito interno e internacional, o que, de certa forma, coaduna-se com o ideal monista de unicidade.

No Brasil, pese embora se tenha firmado a ideia de um dualismo moderado,¹⁰ temos que o relacionamento entre o direito internacional e o interno depende dos ventos jurisprudências da Suprema Corte, a qual, desde o julgamento do Recurso Extraordinário (R.E.) nº 466.343/SP, em 03 de dezembro de 2008,¹¹ pautou interação tripartida, dependente do formalismo de acolhida do direito internacional e da matéria por ele propagada.

Fato é que uma vez acolhido, o direito internacional passa a compor o universo jurídico brasileiro, interagindo com o conjunto legislativo nacional, o qual, por vezes, está em desacordo com as disposições exógenas. E constituindo estas, como vimos, o referencial jurídico primário de realização dos O.D.S., resta necessária a composição de um mecanismo jurídico que articule a harmoniosidade e conformidade entre o direito internacional e o interno, sendo este o papel do chamado controle de convencionalidade.

7 TRIEPEL, Karl Heinrich. As relações entre o direito interno e o direito internacional. Trad. de Amílcar de Castro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Belo Horizonte, nº 06, ano XVII, pp. 07-64, outubro de 1966. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/993/927>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

8 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp. 355-386.

9 MENEZES, Wagner. *Ordem global e transnormatividade*. Ijuí: Unijuí, 2005.

10 MADEIRA, João Bruno Farias; MARÓN, Manuel Fondevilla. A Integração entre do direito interno e o direito internacional à luz da teoria da constituição: revisitando as perspectivas monista e dualista do conflito de normas internacionais. *Teorias do Direito e Realismo Jurídico*. Curitiba, v. 02, nº 02, pp. 61-83, julho/dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/322621538_A_Integracao_entre_o_Direito_Interno_e_o_Direito_Internacional_a_Luz_da_Teoria_da_Constituicao_Revisitando_as_Perspectivas_Monista_e_Dualista_do_Conflito_de_Normas_Internacionais>. Acesso em: 17 ago. 2019.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Brasília, julgado em 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

3. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

Pese embora a doutrina do controle de convencionalidade estar fortemente ligada ao sistema interamericano de proteção de direitos humanos, com atuações contundentes da Corte de São José, certo é que “[...] o controle de convencionalidade a ser efetivado no Brasil tem como paradigma todo o *corpus juris* internacional de proteção, ou seja, todo o mosaico protetivo dos sistemas global [...] e regional [...]”,¹² sendo preciso, assim, conhecer, ainda que brevemente, esta ferramenta.

A ideia erigida encontra certa gênese em manifestação do Conselho Constitucional Francês, mais especificamente na decisão 74-54 DC, de 15 de janeiro de 1975,¹³ pela qual estipulou-se que não seria de sua competência analisar a compatibilidade de um elemento normativo interno (lei) em face de um tratado internacional a qual a República Francesa se vinculasse.

Esta, por sinal, é a finalidade do controle de convencionalidade: averiguar a compatibilidade de um dado elemento normativo nacional para com um elemento normativo internacional, ao qual o Estado prolator da norma interna esteja vinculado e obrigado a realizar, resultando, quando confirmada a incompatibilidade, no afastamento da normativa interna ou em sua interpretação conforme o paradigma internacional.

Note-se que o controle de convencionalidade assemelha-se ao conhecido controle de constitucionalidade (o que, como veremos, se intensifica quando de sua aplicação em terras brasileiras), sendo certo, contudo, que sua realização em âmbito interno depende de uma concreta interrelação com as possibilidades processuais e procedimentais facultadas pelo ordenamento nacional.¹⁴

O fundamento jurídico geral do controle de convencionalidade encontra-se na norma internacional *pacta sunt servanda*, pela qual “*todo tratado*

12 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle Jurisdicional de Convencionalidade das Leis*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 30.

13 FRANÇA, Conselho Constitucional. Decisão nº 74-54, julgada em 15 de janeiro de 1975. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/74-54-dc/decision-n-74-54-dc-du-15-janvier-1975.7423.html>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

14 V. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Sentença (exceções preliminares, fundo, reparações e custas). São José, Costa Rica, julgado em 30 de janeiro de 2014, série C, nº 276. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”,¹⁵ sendo defeso aos Estados “[...] *invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado* [...]”,¹⁶ como postula a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969.

Neste passo, assevera Sagüés, três podem ser os fundamentos gerais do controle de convencionalidade:

*(i) el principio de la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales [...] combinado com (ii) el principio del efecto útil de los convenios, cuya eficacia no puede ser mermada por norma o prácticas de los Estados; y (iii) el principio internacionalista que impide alegar el derecho interno para eximirse de aquellos deberes [...].*¹⁷

Ao ratificar um tratado, o Estado toma para si obrigação de cunho internacional e mesmo nacional de cumprir e fazer cumprir em sua jurisdição o compromisso internacional assumido, pautando-se sempre pela boa-fé, com o fim de assegurar a efetiva concretização da convenção, abstendo-se de promover ações e omissões que levem a inefetividade do tratado, em especial no tocante a legislação interna, a qual não poderá ser utilizada como subterfúgio para inaplicação do compromisso internacional.

Logo, uma vez vedado ao Estado utilizar-se de seu direito interno como razão de inaplicabilidade do direito internacional por si ratificado, outra não é a conclusão senão de que o ordenamento interno deverá estar em coordenação, ou melhor, conformidade, com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, sob pena de sua responsabilização internacional.

Ocorre que o controle de convencionalidade ora narrado vai além da mera responsabilização internacional do Estado, alcançando mesmo o campo de validade das leis e elementos normativos nacionais, pois, como explana a Corte Interamericana de Direitos Humanos:

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, art. 26. Disponível em: <<https://www.treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-Other.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

16 Ibid., art. 27.

17 SAGÜÉS, Néstor Pedro. *El “control de convencionalidad en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales*. Concordancias y diferencias con el sistema europeo 2014. Disponível em: <<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/extranjero/derechos-humanos/N%C3%A9stor-Pedro-Sagu%C3%A9s-El-Control-de-Conventionalidad.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención. (grifo nosso).¹⁸

Logo, o controle de convencionalidade não apenas constitui-se como ferramenta de averiguação da compatibilidade do ordenamento nacional para com convenções paradigmas, assim também como dever a ser empreendido pelos Judiciários nacionais, seja mediante provocação, seja de ofício, sempre, contudo, observados os permissivos processuais de cada ordenamento.¹⁹

Seguindo ainda a lição de Sagüés, realizado o controle, dois poderão ser seus efeitos jurídicos, um de caráter repressivo e outro construtivo. Repressivo será o efeito quando constatada incompatibilidade insanável, que não tem outra solução senão o afastamento da norma ou mesmo a declaração de sua invalidade. Por outro lado, o construtivo assemelha-se à ideia da interpretação conforme. Neste passo se está diante de uma incompatibilidade passível de saneamento a partir de uma interpretação da norma interna harmonizante com a internacional, não se operando o seu afastamento ou invalidade.²⁰

Neste diapasão, a aplicação do controle de convencionalidade aparece como meio eficaz ao alcance dos objetivos da Agenda de 2030, uma vez que supre a ausência de mecanismo de aferição de compatibilidade entre direito interno e internacional, assegurando a concretização material dos O.D.S., sendo sua realização possível e devida em terras brasileiras, seja em virtude de posições jurisprudenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos, seja pela plena produção de efeitos jurídicos da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 entre nós,²¹ ou, ainda, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,

18 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru. Sentença (exceções preliminares, fundo, reparações e custas). São José, Costa Rica, julgado em 24 de novembro de 2006, série C, nº 158, parágrafo 128. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec158esp.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

19 Idem.

20 SAGÜÉS, 2014.

21 BRASIL. Decreto presidencial nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 07 ago. 2019.

que baliza a relação de nosso direito com o direito internacional, conforme se delimitará.

4. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COMO FERRAMENTA DA ADVOCACIA PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS O.D.S.

A operacionalização do controle de convencionalidade como meio de alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é atitude jurisdicional possível no direito brasileiro, dependendo, contudo, sua forma de realização e seu âmbito paradigmático de abrangência da norma fundamentadora de sua realização.

Em outras palavras, a forma pela qual se dará o controle de convencionalidade, com a estipulação do parâmetro legal de aferição de compatibilidade, e os meios de realização, depende do ponto de sustentação normativa erigido: o internacional ou o nacional.

Por ponto de sustentação referimo-nos a dada compreensão normativa que fundamenta a realização do controle de convencionalidade, sendo a internacional justamente decorrente da já expressa disposição cristalizada pelo art. 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, segundo a qual um Estado não pode deixar de cumprir um mandamento convencional em virtude de contraposição de seu direito pátrio.

Tal disposição, por sinal, está em vigor no Brasil desde a promulgação do decreto presidencial nº 7.030 de 2009, que inseriu a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados em nosso ordenamento, a qual está a produzir plenamente seu efeitos, restando assim devido aos juízes nacionais garantir que os compromissos internacionais assumidos e ratificados pelo Estado não se vejam prejudicados em virtude de direito interno contraditório.

Neste passo, por uma visão internacionalista, o controle de convencionalidade poderá se dar tendo por parâmetro todo tratado ratificado e em vigor, tanto interna, quanto internacionalmente, quando constatada contradição entre a norma nacional e a internacional, que acarrete o desrespeito a disposição exógena, podendo este ocorrer tal qual o modelo difuso de controle de constitucionalidade.

E assim o é, pois, via de regra, em nosso sistema de controle de validade das leis, o controle concentrado restringe-se às disposições efetivamente constitucionais, o que, a princípio, não é o caso dos tratados internacionais de maneira geral. Não se pode negar, contudo, ser a questão de averiguação da

validade de mandamentos constitucionais face o direito internacional ponto delicado, o qual, em virtude de sua extensão, indica-se a consulta de estudos dedicados.²²

Por outra banda, o controle de convencionalidade poderá ter ponto de sustentação em normativa nacional (o que, ao que tudo indica, é de maior aceitabilidade), mais detidamente na posição dos tratados internacionais estabelecida pelo direito interno, o que, no Brasil, segue a jurisprudência construída pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 466.343/SP em 2008, onde se estabeleceu que:

[...] parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de *supralegalidade* aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de atributo de *supralegalidade* (grifos do autor).²³

Neste quadro, somente seriam paradigma para controle de convencionalidade, via de regra, os tratados de direitos humanos, os quais, a depender do formalismo de recepção, poderão ter hierarquia constitucional ou supralegal.²⁴

Em um ou outro caso (constitucional ou supralegal) teremos controle de convencionalidade do ordenamento infraconstitucional face tais tratados, o que, para o alcance dos O.D.S., resulta de grande valia, ao passo que muitos dos objetivos e metas coadunam-se com diversos direitos humanos.

Dessa sorte, poderá a advocacia, quando se defrontar com disposições legislativas nacionais que contradigam dado tratado de direitos humanos, ratificado e em vigor tanto interna, quanto internacionalmente, arguir a

22 V. BARROSO, Luís Roberto. Constituição e tratados internacionais: Alguns Aspectos da relação entre o direito internacional e o direito interno. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes, CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo*: Estudos em homenagem ao Professor Celso. D. de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovas, 2008, p. 185-208. RANGEL, Vicente Marotta. *Os conflitos entre o direito interno e os tratados internacionais*. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66517/69127>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

23 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, julgado em 03 de dezembro de 2008, voto Min. Gilmar Mendes RE 466.343, p. 20. Disponível em: <http://www.redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

24 Sobre o tema, *vide* posicionamento doutrinário de PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e direito constitucional internacional*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 125 e ss.

invalidez do direito interno, requerendo do magistrado o afastamento da norma nacional, em razão do grau hierárquico superior da norma de direitos humanos²⁵ que, pela nacional não é observada, ou, se possível, sua interpretação conforme o referencial de validade. Neste caso, estaremos diante do controle de convencionalidade difuso.²⁶

Exemplos da operação de tal controle e de como este permite, em último sentido, alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, são de fácil colheita em nossos tribunais.

Podemos citar decisão da jurisdição trabalhista que reconheceu a necessidade de interpretação da legislação laboral nacional (pós lei nº 13.467/2017), em conformidade com as Convenções 100 e 111 da Organização Internacional do Trabalho, com o fim de assegurar a isonomia salarial entre gêneros.²⁷

Aqui não apenas se reconhece o caráter de direitos humanos aos direitos trabalhistas, como também realiza-se uma série de O.D.S., dentre os quais, podemos citar: a igualdade de gênero (5º O.D.S), emprego decente para todos (8º O.D.S.) e mesmo o objetivo 16º, ao passo que uma sociedade pacífica e inclusiva passa necessariamente pela igualdade de gênero em todos os âmbitos, em especial no trabalhista.

Outro exemplo vem do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, o qual, seguindo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, considerou o tipo penal de desacato incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, reconhecendo tal ato como penalmente atípico, sem, contudo, deixar de reverberar consequências em outras esferas.²⁸

25 MENDES, Gilmar Ferreira. O *Status Normativo* dos Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos no Direito Brasileiro. In: SOUZA, Marcelo Rebelo de; PINTO, Eduardo Vera-Cruz (coords.). V. 01. *Liber Amicorum*. Fausto de Quadros. Coimbra: Almedina, p. 511-530. Leciona, p. 529: "o *status normativo supralegal* dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação" (grifo do autor).

26 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle Jurisdicional de Convencionalidade das Leis*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018b, p. 144.

27 BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Recurso Ordinário nº 0010464-60.2016.5.03.0181. Rel. Des. Paula Oliveira Cantelli, Belo Horizonte, julgado em 12/06/2019. Disponível em: <<https://www.as1.trt3.jus.br/juris/detalhe.htm?conversationId=4921>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

28 BRASIL. Tribunal de Justiça de Tocantins. Apelação Criminal nº APR 0010607-89.2016.8.27.0000. Rel. Des. José de Moura Filho. Palmas, julgado em 30/03/2017. Disponível em: <<https://www.tj-to.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/662341076/apelacao-criminal-apr-106078920168270000?ref=serp>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

O direito humano assegurado com reconhecimento da incompatibilidade é o da livre expressão do pensamento, o que, como podemos extrair da meta 16.10 do 16º O.D.S., quando assegurado, formal e material, pelo direito, realiza a Agenda 2030.

O próprio *leading case* das relações entre nosso direito e o direito internacional, em especial dos direitos humanos, pode, em que pese a época, não ter assim sido catalogado, ser tido como caso de controle de convencionalidade de matriz difusa, ao passo que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a normativa infraconstitucional que franqueava a prisão civil do depositário infiel estava em desacordo com instrumentos internacionais de direitos humanos – nomeadamente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto das Nações Unidas sobre Direitos Cíveis e Políticos –, deixando tal normativa de produzir efeitos, uma vez que inválida frente tais convenções de caráter supralegal.²⁹

Não obstante, em razão de poderem os tratados de direitos humanos, quando aprovados por 3/5 dos membros de cada casa do Congresso Nacional, em duas votações, terem natureza material e formalmente constitucional (§3º, art. 5º, Constituição), facultar-se-á a possibilidade, como assevera Mazzuoli,³⁰ de realização do controle concentrado de convencionalidade, ao passo que tais normas compõem o chamado bloco de constitucionalidade, podendo ser parâmetro de validade material tanto do direito infraconstitucional nacional, quanto daquele decorrente de demais tratados ratificados e em vigor no Brasil.

Neste sentido, poderá a advocacia, quando atuando em sede de controle concentrado, fundamentá-lo em contraposição de norma abstrata interna, face dada convenção de direitos humanos que, por ter sido recepcionada nos moldes do § 3º, do art. 5º da Constituição, figura no bloco de constitucionalidade, estando assim no mesmo patamar da Carta da República.³¹ Neste caso, operar-se-á o controle de convencionalidade concentrado.³²

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Brasília, julgado em 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

30 MAZZUOLI, 2018b, p. 158.

31 Atualmente compõe este bloco: A Convenção Internacional das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo facultativo, ratificados pelo decreto presidencial nº 6.949 de 25 de agosto de 2009, e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, ratificada pelo decreto presidencial nº 9.522 de 08 de outubro de 2018.

32 MAZZUOLI, op. cit., p. 159.

Hipótese seria a existência de contradição entre dada lei nacional em face da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, a qual foi pelo Brasil recepcionada com equivalência a emenda à Constituição, compondo, assim, o bloco de constitucionalidade.

Dessa sorte, poder-se-ia arguir, por meio de controle concentrado de convencionalidade, a invalidade da normativa interna, o que não apenas resguardaria a norma internacional, como também realizaria o alcance do 16^a O.D.S., assegurando uma sociedade efetivamente inclusiva.

No entanto, ainda que seguida a jurisprudência da Corte Suprema, há situações outras em que o direito infraconstitucional estipula a sobreposição do direito internacional convencional sobre si e mesmo sua vinculação aos ditames deste,³³ como exemplifica o art. 98 do Código Tributário Nacional, ao estabelecer que “os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e **serão observados pela que lhes sobrevenha**”³⁴ (grifo nosso).

A observância desta disposição é capaz de garantir o alcance de O.D.S. como o 8^o, 9^o e 10^o, ao passo que para se construir desenvolvimento econômico e industrial sustentável, que promova a redução de desigualdades dentro dos países e entre estes, necessária é regulação fiscal harmoniosa em âmbito global, regional e local.

Assim sendo, nestas exceções poderá o controle de convencionalidade ocorrer com fundamento justamente em norma infraconstitucional que vincula sua conformidade com o direito internacional, assegurando também, em último grau, a realização da Agenda 2030.

Lembremos que a utilização dos meios processuais nacionais de controle de validade das leis mostra-se devida justamente por serem os mecanismos eleitos pela norma nacional para aferição da validade dos componentes do ordenamento, em face dos elementos normativos a si superiores, seguindo tanto a ideia de validade escalonada das leis, como o postulado pelo qual o controle de convencionalidade deve se amoldar aos processos, meios e procedimentos franqueados pelo direito nacional.

Não obstante, assim como há exemplos de acolhida do controle de convencionalidade por nosso Judiciário, há outros de afastamento, sendo exemplo a

33 BARROSO, 2008, p. 185-208.

34 BRASIL. Código Tributário Nacional, Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

própria jurisprudência firmada há alguns anos pelo Superior Tribunal de Justiça, pela qual se entendeu ser o crime de desacato incompatível com mandamento convencional. Na atual conjuntura, ainda que reconhecida a incompatibilidade, não mais se afasta a tipicidade do ato, por entender o Tribunal que a validade do tipo penal está assegurada pela a Constituição.³⁵

Certo é que a operação do controle de convencionalidade, como dito, não realiza *prima facie* os O.D.S. Não os tem como parâmetros de aferição e normas a serem asseguradas, até porque não o são, mas, em *ultima ratio*, considerando que a concretização do direito internacional sobre os quais se sustenta a Agenda 2030, é, por este mecanismo, assegurada, teremos o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, havendo, como exposto, fundamento de seu uso e arguição pela advocacia brasileira.

5. CONCLUSÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável eleitos pela Agenda 2030 das Nações Unidas constituem marco balizador da ação humana – seja em nível global, regional ou mesmo local – para a quinquena que se trilha desde 2015, possuindo diferentes desafios e mecanismos para sua realização, dentre os quais, o direito.

Ora, não há como falar em sociedades pacíficas e inclusivas, que garantam o acesso à justiça, baseadas em instituições eficazes, como pauta o 16º objetivo, sem a composição de um verdadeiro arcabouço jurídico que assegure, tanto formal, quanto materialmente, o alcance deste e dos outros objetivos e metas.

Tal constatação não apenas é evidente, como reconhecida expressamente pela Agenda 2030, a qual, em reiteradas vezes, remete o alcance de um ou vários objetivos à observância real de convenções, tratados e pactos formalizados em âmbito internacional. Reconhece, ainda, ser indelével uma relação harmoniosa e conforme entre tal substrato jurídico internacional e o direito dos Estados, ao passo que justamente no âmbito interno em que a concretização dos O.D.S. é mais esperada e demandada.

35 V. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 399.666/SC. Rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 27/02/2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701109548&dt_publicacao=07/03/2018>. Acesso em: 15 ago. 2019. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em *Habeas Corpus* nº 462.482/SC. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 07/05/2019. Disponível em: <https://www2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201801955117&dt_publicacao=14/05/2019>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Neste passo, necessária é a conformação entre interno e internacional, o que, por certo, pode ser promovida pelo chamado controle de convencionalidade, o qual permite ao jurista averiguar a compatibilidade material de um dado elemento normativo interno, em face de um paradigma normativo internacional, vigente na esfera exterior e na interna.

Tal controle encontra fundamento tanto em referencial normativo internacional, sob a égide da *pacta sunt servanda*, da boa-fé na concretização dos tratados e no asseguramento de seus efeitos úteis, atendendo-se a disposição convencional pela qual um Estado não pode deixar de cumprir um tratado em virtude de seu direito interno, quanto em referencial nacional.

Neste passo, no Brasil encontra seu balizamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, referente à natureza constitucional ou supralegal dos tratados de direitos humanos e, a depender do caso, em normativa expressa de lei infraconstitucional que determine sua conformidade com o direito internacional.

Seja por um ou outro fundamento, o controle de convencionalidade se faz possível em terras brasileiras, podendo ocorrer tanto sob a modulação difusa, quanto na concentrada, sempre a depender do referencial normativo de fundamentação eleito, somente sendo admissível sua forma concentrada quando se tratando de norma internacional compositora do bloco de constitucionalidade.

Neste passo: (I) sendo o direito meio de realização da Agenda 2030; (II) estando o direito internacional na posição primária de referencial jurídico de sua concretização; (III), sendo inafastável a necessária harmonia e conformidade entre a esfera jurídica interna e externa para alcance dos objetivos; (IV) restando o controle de convencionalidade, admissível no meio jurisdicional brasileiro, permitindo tal harmonização; conclui-se ser tal controle ferramenta hábil ao uso da advocacia no labor dedicado ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Constituição e tratados internacionais: Alguns Aspectos da relação entre o direito internacional e o direito interno. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes, CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Novas Perspectivas do Direito Internacional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Professor Celso. D. de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 185-208.

BRASIL. Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 20 ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Brasília, julgado em 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Decreto presidencial nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 07 ago. 2019.

_____. Tribunal de Justiça de Tocantins. Apelação Criminal nº APR 0010607-89.2016.8.27.0000. Rel. Des. José de Moura Filho, Palmas, julgado em 30/03/2017. Disponível em: <<https://www.tj-to.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/662341076/apelacao-criminal-apr-106078920168270000?ref=serp>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no *Habeas Corpus* nº 399.666/SC. Rel. Min. Jorge Mussi, Brasília, julgado em 27/02/2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201701109548&dt_publicacao=07/03/2018>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em *Habeas Corpus* nº 462.482/SC. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Brasília, julgado em 07/05/2019. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201801955117&dt_publicacao=14/05/2019>. Acesso em: 15 ago. 2019.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Recurso Ordinário nº 0010464-60.2016.5.03.0181. Rel. Des. Paula Oliveira Cantelli, Belo Horizonte, julgado em 12/06/2019. Disponível em: <<https://www.as1.trt3.jus.br/juris/detalhe.htm?conversationId=4921>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores cessados do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru. Sentença (exceções preliminares, fundo, reparações e custas). São José, Costa Rica, julgado em 24 de novembro de 2006, série C, nº 158. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Sentença (exceções preliminares, fundo, reparações e custas). São José, Costa Rica, julgado em 30 de janeiro de 2014, série C, nº 276. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

FRANÇA. Conselho Constitucional. Decisão nº 74-54, julgada em 15 de janeiro de 1975. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/74-54-dc/decision-n-74-54-dc-du-15-janvier-1975.7423.html>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MADEIRA, João Bruno Farias; MARÓN, Manuel Fondevilla. A Integração entre do direito interno e o direito internacional à luz da teoria da constituição: revisitando as perspectivas monista e dualista do conflito de normas internacionais. *Teorias do Direito e Realismo Jurídico*. Curitiba, v. 02, nº 02, pp. 61-83, julho/dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/322621538_A_Integracao_entre_o_Direito_Interno_e_o_Direito_Internacional_a_Luz_da_Teoria_da_Constituicao_Revisitando_as_Perspectivas_Monista_e_Dualista_do_Conflito_de_Normas_Internacionais>. Acesso em: 17 ago. 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle Jurisdicional de Convencionalidade das Leis*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. *Curso de Direitos Humanos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Status Normativo dos Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos no Direito Brasileiro. In: SOUZA, Marcelo Rebelo de; PINTO, Eduardo Vera-Cruz (coords.). V. 01. *Liber Amicorum*. Fausto de Quadros. Coimbra: Almedina, p. 511-530.

MENEZES, Wagner. *Ordem global e transnormatividade*. Ijuí: Unijuí, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969. Disponível em: <<https://www.treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-Other.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Trad. de Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

RANGEL, Vicente Marotta. *Os conflitos entre o direito interno e os tratados internacionais*. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66517/69127>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e direito constitucional internacional*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. *El "control de convencionalidad en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales*. Concordancias y diferencias con el sistema europeo. Disponível em: <<https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/extranjero/derechos-humanos/N%C3%A9stor-Pedro-Sagu%C3%A9s-El-Control-de-Convencionalidad.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

TRIEPEL, Karl Heinrich. As relações entre o direito interno e o direito internacional. Trad. de Amílcar de Castro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*. Belo Horizonte, nº 06, ano XVII, pp. 07-64, outubro de 1966. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/993/927>>. Acesso em: 10 ago. 2019.



ODS (ONU) NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Maria da Glória Colucci¹

1 INTRODUÇÃO

O Documento denominado “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” representa um avanço considerável na defesa dos direitos fundamentais quando se propõe a incentivar e promover, mediante ações práticas, os anseios da comunidade internacional em prol de uma sociedade mais justa e igualitária.

Conhecida como “Agenda Global” ou, também, “Agenda 2030”, o precitado Documento elegeu direitos humanos e sociais, que correspondem, em sua essência, no Texto Constitucional em vigor, aos princípios fundamentais (arts. 1º a 4º) e aos direitos consagrados nos arts. 6º a 11 da Lei Maior.

¹ Advogada. Especialista em Filosofia do Direito (PUCPR). Mestre em Direito Público (UFPR). Professora aposentada da UFPR. Professora titular de Teoria do Direito (UNICURITIBA). Membro do Instituto dos Advogados do Paraná (IAP). Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Membro da Comissão do Pacto Global (OAB/PR). Membro da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ-PR). Membro do Movimento Nacional ODS (ONU-PR). Membro da Academia Virtual Internacional de Poesia, Arte e Filosofia-AVIPAF. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos do UNICURITIBA. Escritora e poetisa, com vários prêmios em textos jurídicos e poéticos.

Por outro lado, o Pacto Global (2000), criado por iniciativa do estadista Kofi Annan, ex-Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, visa a participação da sociedade civil organizada, empresas e entidades privadas na adoção e implementação de práticas e iniciativas de negócios que priorizem o respeito integral à pessoa humana, meio ambiente e seres vivos de qualquer espécie.

Assim, verifica-se uma evidente convergência entre as plataformas e princípios do Pacto Global (em um total de dez); os ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e os preceitos constitucionais já referenciados.

Justifica-se esta convergência pelo fato de que os Documentos Internacionais e a Constituição de 1988 retratam o que se convencionou rotular como direitos transnacionais.

Neste texto, a atenção maior será em relação aos ODS e seu diálogo com a Constituição vigente, com fulcro no art. 6º, onde se reconhecem como direitos sociais, ou seja, como direitos minimamente garantidos aos cidadãos brasileiros, os que enumera: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados.

De tal sorte, os direitos sociais refletem as carências individuais, próprias de cada cidadão, que ao fixar o salário mínimo, o legislador constitucional reiterou os mesmos direitos como sendo aqueles capazes de atender às suas necessidades vitais básicas e de sua família (art.7º, IV, CF).

Procurando analisar os três eixos principais da temática proposta, far-se-á, de início, esboço dos direitos sociais na vigente Constituição; na sequência, exame dos ODS na Agenda 2030 e, por fim, pela sua interlocução com a Agenda e a Constituição de 1988, abordar-se-á o Pacto Global.

2. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E OS DIREITOS SOCIAIS (arts. 6º ao 11)

Concebido como sujeito concreto de direitos, a pessoa humana passou a ser vista, em sua dignidade, como titular e destinatária de todos os direitos, em igualdade de condições. Independentemente de qualquer atributo físico, mental, intelectual, emocional ou outros, que possa comportar em sua síntese evolutiva de ser único e irrepetível, todo ser humano é uma unidade complexa de direitos.

Se os direitos fundamentais independem de atributos ou condições individuais – basta ser uma pessoa humana –, há, no entanto, a exigência de certos requisitos formais, presentes nos sistemas jurídicos de cada país, que

precisam ser preenchidos para sua efetivação.

É exatamente nos aspectos formais do exercício individual dos direitos que ocorrem as maiores injustiças, devido às dificuldades de acesso ao Poder Judiciário, embora haja a garantia constitucional de que todos poderão ter seus direitos lesados (ou ameaçados) submetidos à tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV).²

Igualmente, o direito de petição aos Poderes Públicos é reconhecido a todo brasileiro, nato ou naturalizado, estrangeiro ou migrante, quando pleitear “em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, a).³

Conforme magistério de Luiz Fernando Coelho, impõe-se uma efetiva concreção dos direitos, que não mais podem existir abstratamente nos registros constitucionais:

A doutrina constitucional tem aludido a três ampliações progressivas do espaço destinado ao homem como sujeito de direito, ampliações que se integraram nas constituições dos Estados nacionais. De sujeito abstrato, construído pelo Iluminismo, passou para o espaço social, como sujeito concreto de direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, e daí para o espaço mais abrangente do efetivo exercício da cidadania, seja como titular de direitos difusos, como consumidor e cidadão, seja simplesmente como ser humano e parte da natureza que deve ser preservada, isto é, o homem como titular de direitos ambientais.⁴

Como “pessoa”, atributo jurídico que lhe reconhece a titularidade de direitos e deveres, quer no exercício do direito de ação, quer no exercício do direito de petição, todos, sem exceção, podem ter acesso pleno à totalidade dos direitos constitucionais garantidos (art. 5º, *caput*): “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”.⁵

A propósito dos direitos sociais, que se incluem no Texto Constitucional dentre os direitos e garantias fundamentais, reafirma André de Carvalho Ramos sua natureza prestacional e suas raízes históricas em revoluções sociais, além

2 BRASIL. Constituição da República Federativa do. (1988). Disponível em <www.camara.gov.br>.

3 Idem.

4 COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do futuro*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001, p. 78-79.

5 BRASIL, op. cit.

da presença em vários textos constitucionais de diversos países, a exemplo, da Constituição do México (1917) e da Constituição de Weimar (Alemanha, 1919).⁶

Prossegue o precitado doutrinador ressaltando que, apesar da sua natureza prestacional, obstáculos frequentes são impostos ao seu exercício, embora sempre presente e necessária a superação das desigualdades fáticas das camadas sociais mais carentes:

A maior controvérsia envolvendo os direitos sociais está na busca de sua efetivação, que pode esbarrar em argumentos referentes à falta de recursos disponíveis, que limitaria a realização desses direitos a uma “*reserva do possível*” (grifos do autor).⁷

A violação dos direitos sociais fere frontalmente a dignidade da pessoa humana no tocante à sua sobrevivência, tais como alimentação, moradia, saúde, trabalho, segurança, dentre outros. Como preceitos constitucionais, os direitos sociais refletem as condições materiais e políticas de cada época, espelhando a negligência dos governantes e o descaso do Poder Público com as necessidades vitais básicas de todo cidadão.

Norberto Bobbio destaca que as barreiras ao exercício dos direitos sociais, da mesma forma que aos direitos políticos, decorrem das deliberações soberanas de cada país:

Só de modo genérico e retórico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde); ao contrário, é possível dizer, realisticamente, que todos são iguais no gozo das liberdades negativas.⁸

Alega Bobbio que embora haja igualdade formal “[...] não se pode deixar de levar em conta as diferenças específicas, que são relevantes para distinguir um indivíduo do outro[...]”.⁹

No Brasil, a Constituição de 1934 foi pioneira na inclusão dos direitos sociais no seu texto, porém, sob uma perspectiva econômica, talvez por refletir

6 RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 64.

7 Ibid., p. 65.

8 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 86.

9 Loc. cit.

mais proximamente as conquistas laborais da época, de forte matiz econômico. Na vigente Constituição, em 1988, já se havia construído uma nova dimensão destes direitos, cuja natureza e titularidade transcendem o mero conteúdo econômico, projetando-se sobre a vida dos indivíduos como direitos de subsistência na sociedade.

Alarga-se, ainda mais, o horizonte dos direitos sociais a partir da previsão constitucional de que não se exaurem em sua previsão na Lei Maior, uma vez que podem ser resultantes de princípios dos tratados celebrados pelo Brasil (art. 5º, parágrafo 2º da vigente Constituição).¹⁰

A pobreza, que ronda a grande maioria dos países em desenvolvimento, e vem acompanhada da fome, da desabitação, das doenças, analfabetismo e outros tantos cruéis males, tem como fundamentos o egoísmo, a corrupção e as desigualdades sociais, conforme análise de Zygmunt Bauman:

Mas a pobreza, com a humilhação e a falta de perspectiva, é uma dedicada companheira de viagem; ela persiste não apenas em países cuja pobreza, miséria e desnutrição são conhecidas desde tempos imemoriais, mas está tornando a visitar terras das quais parecia ter sido expulsa e banida de uma vez por todas, sem direito de retorno.¹¹

Refere-se Bauman a países como Inglaterra, Estados Unidos e Japão, onde o número de doentes mentais cresce assustadoramente, apesar do acesso às condições básicas de vida serem consideradas “relativamente equitativas”; ressaltando a “indiferença moral e a “apatia ética”, como fatores determinantes do abandono e desinteresse presentes neste século.¹²

Tal desinteresse, pode-se acrescentar, se reflete na tendência de se transferir ao Estado o dever de atender aos indivíduos em suas necessidades vitais básicas, quando, ao contrário, a possível resposta está na parceria (Estado-Sociedade) e na cooperação (Estado-comunidade internacional).

A propósito dos direitos sociais, Gisela Maria Bester afirma que são chamados de “direitos de crédito”, por atribuírem aos Estados o dever de realizar prestações positivas em prol das populações menos favorecidas. Portanto, significa, também, “a obrigação de realizar ações concretas para garantir-lhes

10 BRASIL, 1988.

11 BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sócias numa era global*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 52.

12 *Ibid.*, p. 54.

um mínimo de igualdade e de bem-estar social”.¹³

São direitos positivos impondo ao Estado “uma franca preocupação com a revitalização do princípio da igualdade”.¹⁴

Ao ver de André de Carvalho Ramos, corroborando em síntese conceitual com os autores precitados, devem ser assim pensados:

Os direitos sociais consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade ou até mesmo a abstenção de agir, tudo para assegurar *condições materiais mínimas de sobrevivência* (grifo do autor).¹⁵

Os “direitos sociais”, “direitos de subsistência”, “direitos de crédito”, “direitos prestacionais” revelam em sua natureza o “mínimo ético” (Jellinek) que a ordem jurídica de cada país deve oferecer aos seus cidadãos, e estão arrolados, não exaustivamente, na Constituição de 1988.¹⁶

3. OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AGENDA 2030: TRANSNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A transnacionalização reveste-se de importância na atualidade, não só pela mobilidade crescente de pessoas entre os países, facilitada pelo acesso e celeridade dos meios de transporte, mas pelo diálogo cultural que dela decorre.

Ao ver de Reinaldo Dias, a existência de direitos transnacionais decorre de uma série de fatores, dentre os quais a globalização dos direitos humanos, os diversos aspectos relacionados com a integração regional, além do surgimento de novos direitos referentes às etnias em migração.¹⁷

A transnacionalização dos direitos decorreu de longa evolução no sentido de compreender os direitos fundamentais não apenas como assunto

13 BESTER, Gisela Maria. *Direito constitucional*. São Paulo: Manole, 2005, p. 592.

14 Loc. cit.

15 RAMOS, 2015, p. 64.

16 BRASIL, 1988.

17 DIAS, Reinaldo. *Sociologia do direito: a abordagem do fenômeno como fato social*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 251.

interno de cada país, mas de uma questão afeta a comunidade internacional.

O antecedente mais próximo desta nova percepção se deu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 de dezembro de 1948), que reconheceu como comum a “todas as Constituições nacionais o direito político, econômico e social dos indivíduos”.¹⁸

Na sequência, merecem destaque dois importantes pactos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), que somente entraram em vigor em 1976.¹⁹

Conforme análise de Hee Moon Jo, observa-se a existência de inúmeros Documentos, em diferentes áreas, conforme a atuação dos distintos organismos integrantes da Organização das Nações Unidas, consoante as áreas de interesse que representam, a saber, refugiados, minorias, trabalhadores, mulheres, indígenas etc.

Assevera, também, Hee Moon Jo, com base em sua longa experiência internacional, que:

Esse fenômeno recente pelo interesse na proteção dos direitos humanos indica a internacionalização da vida humana e, consequentemente, a sistematização da sociedade internacional. Por outro lado, o desenvolvimento dos direitos humanos perdeu a sua orientação internacional, desde que as OIs e os Estados criaram, individualmente e sem harmonização, tantos instrumentos internacionais e tantas entidades internacionais.²⁰

No cenário internacional seguiram-se inúmeros Documentos, com propostas de previsão de direitos e sua proteção, a exemplo da Declaração de Eliminação de Discriminação contra Mulheres (1967);²¹ Declaração de Erradicação da Fome e da Desnutrição (1974);²² Convenção contra Tortura

18 JO, Hee Moon. *Introdução ao direito internacional*. São Paulo: LTr, 2000, p. 348.

19 *Ibid.*, p. 349.

20 *Ibid.*, p. 350.

21 ONU. Declaração sobre Eliminação de Discriminação Contra Mulheres (1967). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

22 ONU. Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição (1974). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

e Tratamento Desumano e Degradante (1984);²³ Convenção dos Direitos das Crianças (1989), dentre outros.²⁴

O que se pode observar é a profusão de “Declarações” e “Convenções” internacionais que de diferentes formas procuravam preservar a vida, a liberdade e da dignidade das pessoas e do meio ambiente. Assim, a dispersão dos Documentos mais confundia do que auxiliava a defesa e o exercício dos direitos fundamentais.

Acrescendo-se, por outro lado, a criação de diversos organismos internacionais, com objetivos específicos, visando maior alcance das ações práticas em suas áreas de atuação, como, por exemplo: FAO (Organização para a Alimentação e Agricultura);²⁵ OIT (Organização Internacional do Trabalho);²⁶ UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura);²⁷ WHO (Organização Mundial de Saúde).²⁸

Destaca Hee Moon Jo que estas organizações procuram exercer pressão sobre os Estados-membros para que observem as recomendações e os projetos por elas propostas, devendo oferecer relatórios e mesmos justificativas pelos eventuais descumprimentos ou não aceitação de medidas sugeridas, visando, assim, induzi-los à cooperação nas diversas áreas que atuam.²⁹

A cooperação internacional é, na Constituição de 1988, um dos princípios regentes das “relações internacionais (art. 4º, IX), ladeada pela prevalência dos direitos humanos dos povos (art. 4º, III) e igualdade entre os Estados (art. 4º, V).³⁰

Conforme Bobbio ressalta, citando Kant, somente em épocas de turbulência histórica é que se encontram (ou são procuradas) respostas aos problemas humanos; portanto, pode-se observar que as diversas organizações

23 ONU. Convenção contra Tortura e Tratamento Desumano e Degradante (1984). Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

24 ONU. Convenção dos Direitos das Crianças (1989). Disponível em: <www.unicef.org>.

25 ONU. Organização para a Alimentação e Agricultura. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

26 OIT. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

27 UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

28 WHO. Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <www.who.it>.

29 JO, 2000, p. 326.

30 BRASIL, 1988.

internacionais precisadas tinham (e ainda possuem) como foco o enfrentamento de problemáticas sociais de longo alcance, mediante a cooperação, a saber: saúde, educação, trabalho, alimentação, ciência e cultura: “Kant sabia muito bem que a mola do progresso não é a calma, mas o conflito”.³¹

A atualidade da política internacional sinaliza para a eclosão de graves conflitos internos, que se refletem em países onde os direitos sociais, políticos e ambientais são, de contínuo, violados; a exemplo, na Venezuela e nos países africanos.

No Brasil, a “solução pacífica dos conflitos” se inclui entre os princípios regentes das relações internacionais, conforme o Texto Constitucional de 1988 (art. 4º, VII).³²

Considerando que grande parte dos conflitos internos, refletidos na esfera internacional, derivam de violações aos chamados “direitos de subsistência” (alimentação, saúde, educação e trabalho), a Organização das Nações Unidas movimentou a comunidade internacional para a elaboração da Carta do Milênio (Nova Iorque, 2000), iniciando-se a trajetória dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), apresentados como “8 Jeitos de Mudar o Mundo”.³³

Os direitos sociais, como já analisado, são prestações positivas do Estado para promoção do bem-estar individual e coletivo, que se tornaram, com os ODM, o foco principal das ações internas de cada país em prol da Vida, da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente.

Pode-se, em recente percurso evolutivo, primeiramente, lembrar o Documento de 10 de janeiro de 2012, intitulado “O Futuro Que Queremos”, denominado “Rascunho Zero da Rio+20”, que delineou os novos “Objetivos” que iriam substituir os ODM.³⁴ Na sequência, foi elaborado o “Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável” (de junho de 2012).³⁵

31 BOBBIO, 2000, p. 145.

32 BRASIL, 1988.

33 ONU. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

34 ONU. Rascunho Zero da Rio+20. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

35 ONU. Documento Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

No “Documento Final” foram traçados os rumos do que seriam os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), como síntese do longo processo de debates e reiterados estudos desenvolvidos pelos Estados-membros da comunidade de povos e nações que integram a ONU.

Um dos propósitos da ONU na elaboração dos ODS foi, de modo direto (e mais atuante), incentivar, estimular e promover o acesso e o exercício aos direitos humanos fundamentais, tendo por base a igualdade e dignidade de todas as pessoas, sem qualquer discriminação, seja de origem, raça, sexo, cor, idade, ideologias ou preconceitos.

Os pilares dos ODS estão estruturados nos 5 (cinco) “P”: Pessoas, Prosperidade, Paz, Parcerias e Planeta, considerados elementos essenciais ao seu alcance.³⁶

A Agenda Global, mais conhecida por Agenda 2030, foi elaborada de 25 a 27 de setembro de 2015, em Nova Iorque, com a finalidade de aperfeiçoar os resultados dos ODM, cujo prazo de extinção deu-se em 2015; passando a vigorar de 2015 a 2030.³⁷

Com o intuito de sintetizar os 17 ODS, poder-se-á apresentá-los da seguinte forma, com base no foco principal de cada um deles: ODS 1 (combate à pobreza); ODS 2 (combate à fome e promoção de agricultura sustentável); ODS 3 (assegurar saúde e bem-estar); ODS 4 (garantir educação inclusiva e de qualidade); ODS 5 (igualdade de gênero); ODS 6 (água e saneamento de qualidade para todos); ODS 7 (acesso à energia barata, moderna e sustentável); ODS 8 (crescimento econômico, emprego e trabalho para todos); ODS 9 (industrialização sustentável e inovação tecnológica); ODS 10 (redução das desigualdades); ODS 11 (cidades e assentamentos humanos dignos); ODS 12 (padrões de consumo e produção sustentáveis); ODS 13 (combate às mudanças climáticas e seus impactos); ODS 14 (uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos); ODS 15 (proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, das florestas, enfrentamento da desertificação e perda da biodiversidade); ODS 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas); ODS 17 (revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável).³⁸

36 PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

37 ONU. Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.

38 ODM. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Disponível em: <www.odmbrasil.gov.br>.

Embora os ODS tenham ampliado os ODM, há entre eles perfeita conexão de sentido e finalidade, coadunando-se com o Pacto Global (ONU, 2000).³⁹

4. PACTO GLOBAL: DIALOGANDO COM A AGENDA 2030 E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

O Pacto Global das Nações Unidas firmou-se em 2000, refletindo uma tendência universal de aproximação entre os povos e nações, mediante ações conjuntas, coordenadas no sentido de respeito aos direitos humanos e participação da sociedade civil organizada.

Quanto à universalização dos direitos políticos, econômicos e ambientais, é uma mobilização internacional contemporânea; decorrente do intercâmbio socioeconômico e cultural que caracteriza o século XXI, com a gradativa corresponsabilidade de todos pela Vida e o Planeta.

O fenômeno da globalização, entendida conceitualmente como uma economia sem fronteiras, sem limites terrestres, marítimos ou aéreos; que se processa em grande parte pelas vias digitais, ou por meio de acordos tarifários de isenção ou de afastamento de quaisquer restrições ao tráfego internacional de bens e produtos.

Um dos efeitos mais evidentes da globalização está no surgimento de novas esferas de decisão, facilitando o controle econômico dos blocos formados por Estados, a exemplo do MERCOSUL e da União Europeia (UE).

No referente à mundialização, grandemente implementada pela Internet, universalizou-se a cultura, divulgando costumes e usos locais, que se tornaram comuns, sobretudo no ocidente, contribuindo para novas exigências em termos de direitos sociais, focando-se no seu exercício igualitário a homens e mulheres.

As tecnologias sociais emergentes permitem que os anseios das comunidades mais carentes sejam contemplados, mediante contínuo diálogo com os destinatários das políticas públicas.⁴⁰

A internacionalização nas práticas governamentais e a presença de novas interações entre blocos de Estados se verifica com a crescente

39 REDE BRASIL. Pacto Global – quem somos. Disponível em: <www.pactoglobal.org.br>.

40 COLUCCI, Maria da Glória. Tecnologias Sociais: possíveis angulações com a ciência do Direito. In: *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR/Ordem dos Advogados do Brasil. Seção do Paraná*; Escola Superior de Advocacia. Coordenação Científica de Fernando Previdi Motta, Graciela I. Marins, v.2, n.3 (dez. 2017) – Curitiba: OAB/PR, 2017, p. 183-211.

criação de organismos internacionais, cujas “Declarações, “Convenções “e outros “Documentos” se propõem a conclamar os povos e nações a atuarem conjuntamente no respeito ao exercício dos direitos individuais e coletivos:

Em palavras de Hee Moon Jo, observa-se que:

[...] com a internacionalização, mundialização e globalização da vida privada, tanto de pessoas como de empresas, é cada vez maior a necessidade da aplicação direta das normas internacionais nas relações internacionais e na proteção destas, devido à procura pela eficiência.⁴¹

Na Constituição de 1988 verifica-se, como já examinado (art. 4º), a presença de princípios universalistas em termos de direitos humanos, “autodeterminação dos povos”, “solução pacífica de conflitos”, que contribuem para o que André de Carvalho Ramos denomina de “[...] interpretação internacionalista dos direitos humanos [...]” no Texto Constitucional.⁴²

Quanto ao Pacto Global, é uma criação do eminente estadista Kofi Annan, com base em Declarações da Organização das Nações Unidas, formando 4 (quatro) plataformas, cujos focos estão nos ideais comuns de preservação da vida, em todas as suas formas, com dignidade.

Os Chefes de Estado e de Governo e Altos Representantes, reunidos na sede das Nações Unidas, concordaram no sentido de aprovar, após longos debates, os ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000) e, mais recentemente os ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015-2030), com o intento comum de proteger a vida e tornar nosso Planeta mais saudável, justo e solidário.⁴³

Quanto ao Pacto Global, representa uma audaciosa proposta de congregar empresários e a sociedade civil em prol do irrestrito respeito aos direitos humanos; à qualidade de vida no trabalho; ao combate à corrupção e à preservação do meio ambiente.⁴⁴

Constituído de quatro plataformas, desdobradas em dez princípios, como já mencionado, o Pacto Global dialoga com os antigos ODM e com os atuais ODS.

41 JO, 2000, p. 40.

42 RAMOS, 2015, p. 371.

43 ODM. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Disponível em: <www.odmbrasil.gov.br>.

44 REDE BRASIL. Pacto Global – quem somos. Disponível em: <www.pactoglobal.org.br>.

Merecem destaque os esforços da ONU, mediante seus organismos, a exemplo da FAO, OIT, UNESCO, WHO, dentre outros, de implementar programas de combate à fome e pobreza; ao trabalho escravo e similar ao escravo; ao analfabetismo e às doenças emergentes ou ainda não erradicadas, como o ebola, o HIV, a tuberculose, o sarampo, paralisia infantil, lepra etc.

A propósito dos fenômenos precitados, a saber, globalização, mundialização e internacionalização, Octavio Ianni discorre:

Não é por acaso que se multiplicam os estudos e os debates sobre a questão nacional na época da globalização do capitalismo. Volta-se a refletir sobre temas tais como os seguintes: o que é nação; como se forma e se transforma; por que está em crise; como pode ou não contemplar tribos e clãs, bem como localismo e provincianismos, em que consiste a identidade nacional; e outros problemas.⁴⁵

A globalização deixa à evidência as desigualdades econômicas, sociais e políticas, além da crescente pobreza e da miséria extrema, aliadas às violações dos direitos fundamentais, dentre os quais os denominados “direitos sociais”, referentes à subsistência minimamente reconhecida à dignidade da pessoa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Agenda 2030, em sua “Declaração”, deu ênfase significativa aos direitos sociais, tais como alimentação (ODS 1 e 2); saúde (ODS 3), educação (ODS 3); igualdade (ODS 5); água potável (ODS 6); energia (ODS 7); trabalho decente (ODS 8); segurança (ODS 11); moradia (ODS 11); consumo (ODS 12).

Além dos direitos sociais, a Agenda 2030 confere grande importância aos direitos ambientais, como seguem: saneamento (ODS 6); mudanças climáticas (ODS 13); tutela dos oceanos, mares e recursos marinhos (ODS 14); ecossistemas terrestres, florestas, biodiversidade (ODS 15).

Quanto aos direitos políticos, observa-se nos ODS 10 (igualdade entre os países e dentro deles); ODS 16 (sociedades pacíficas e inclusivas); acesso à Justiça (ODS 16) e parceria global para o desenvolvimento sustentável (ODS 17).

A transnacionalização dos direitos confere às pessoas a garantia de em qualquer parte do Planeta reivindicar os direitos precitados, além de outros que deles decorrem, não só com base na Agenda 2030, mas também nas Declarações

de Direitos e no Pacto Global, firmados pelos Chefes de Estado e do Governo e Altos Representantes dos países e povos signatários.

As “Declarações de Direitos” adquiriram grande importância no século XXI devido ao diálogo internacional em prol dos direitos humanos fundamentais, mas permanecem, ainda, em muitos casos, como “Cartas de Boas Intenções” se não houver ações práticas no sentido de sua efetivação.

Ao longo da Agenda 2030 e do Pacto Global nota-se uma ênfase às ações práticas, às parcerias e à colaboração entre os povos e seus governantes. Em virtude não só da convergência dos interesses comuns, mas pela evolução dos direitos no sentido de sua universalização.

A complexidade, somada à heterogeneidade dos direitos humanos, acarreta uma multiplicidade de obstáculos ao seu exercício, a começar da desinformação, em países onde há grande número de analfabetos funcionais, que possuem letramento, mas não conseguem compreender o que leem.

As iniquidades sociais se avolumam, a começar dos primeiros dias de vida, com o desamparo à maternidade. A mortalidade materno-infantil, por diversas causas, se acentua, desde o acesso a serviços de saúde precarizados (pré-natal) ou mesmo o desinteresse em sua procura. A gestação em adolescentes, somada à extrema miséria e à carência alimentar, contribui para a morte de recém-nascidos, já nos momentos iniciais de suas vidas.

As tecnologias sociais representam um recurso valioso, devido à inovação em áreas de saúde, educação e trabalho, desde que sejam utilizadas a partir de consultas públicas. As tecnologias sociais refletem a participação de interessados em mudanças nos serviços de educação, saúde, habitação, segurança, previdência etc; mediante audiências públicas, ciclos de debates, redes sociais e outros meios de comunicação.

Por fim, o maior desafio é promover a pacificação social, mediante o acesso à Justiça, e o fortalecimento das instituições públicas e privadas, pelo combate à corrupção em todas as suas formas e níveis.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. *Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BESTER, Gisela Maria. *Direito constitucional*. São Paulo: Manole, 2005.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do. (1988). Disponível em: <www.câmara.gov.br>.

- COELHO, Luiz Fernando. *Saudade do futuro*. Florianópolis: Fundação Boitex, 2001.
- COLUCCI, Maria da Glória. Tecnologias Sociais: possíveis angulações com a ciência do Direito. In: *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR/Ordem dos Advogados do Brasil. Seção do Paraná*; Escola Superior de Advocacia. Coordenação Científica de Fernando Previdi Motta, Graciela I. Marins, v.2, n.3 (dez. 2017) – Curitiba: OAB/PR, 2017.
- DIAS, Reinado. *Sociologia do direito: a abordagem do fenômeno como fato social*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- IANNI, Octávio. *A era do globalismo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- JO, Hee Moon. *Introdução ao direito internacional*. São Paulo: LTr, 2000.
- ODM. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Disponível em: <www.odm-brasil.gov.br>.
- OIT. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- ONU. Convenção contra Tortura e Tratamento Desumano e Degradante (1984). Disponível em: <www.planalto.gov.br>.
- _____. Convenção dos Direitos das Crianças (1989). Disponível em www.unicef.org.
- _____. Declaração sobre Eliminação de Discriminação Contra Mulheres (1967). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- _____. Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição (1974). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- _____. Documento Final da Conferência da Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- _____. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000). Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- _____. Organização para a Alimentação e Agricultura. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- _____. Rascunho Zero da Rio+20. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- _____. Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- REDE BRASIL. Pacto Global – quem somos. Disponível em: <www.pactoglobal.org.br>.
- UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Disponível em: <www.nacoesunidas.org>.
- WHO. Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <www.who.it>.



COEXISTÊNCIA DE UMA AGENDA COMUM: OMC E ONU

Juliana Ferreira Montenegro¹

Nailia Aguado Ribeiro Franco²

1. INTRODUÇÃO

Inserido na perspectiva teórica do Direito Internacional, o presente estudo busca delinear uma conexão entre a Agenda 2030, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e as normas do Comércio Internacional, para demonstrar a importância dos preceitos descritos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no que tange as questões comerciais, em especial o combate à desigualdade, a erradicação da pobreza e a busca por sociedades

1 Doutora em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito e Negociação Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela PUCPR, Bacharel em Administração e Comércio Exterior pela Universidade Federal do Paraná. Professora da PUCPR. Coordenadora do Curso de Especialização em Direito, Logística e Negócios Internacionais. Membro da Comissão de Direito Internacional e membro da Comissão do Pacto Global da OAB/PR. Membro do Grupo de Pesquisa NEADI e pesquisadora do CNPQ. Advogada.

2 Bacharelanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Membro do Grupo de Pesquisa NEADI. Fundadora do Grupo de Direito Comercial Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e pesquisadora do CNPQ.

mais justas e inclusivas.

Os ODS, enquanto uma agenda global, refletem as negociações mundiais com vista à construção de um mundo mais digno para todos. Representam uma oportunidade de modificação de diversos setores da sociedade, como organizações representativas da sociedade civil, governos locais, setor privado e academia, que juntos podem trabalhar em prol das futuras gerações. Para tanto, é necessário apresentar o que seria o ideal para o estabelecimento de compromissos internacionais como forma de atender os objetivos contemplados na Agenda 2030.

Nesse ponto, o trabalho faz uso sobretudo de bibliografias pertencentes aos ramos de Relações Internacionais e de Direito Internacional, trabalhando de forma multidisciplinar com doutrina e jurisprudência nacional e internacional, como meio de embasar os posicionamentos aqui defendidos.

Dessa feita, a hipótese do trabalho é a verificação sobre a possibilidade de atender os preceitos da Agenda 2030 utilizando-se das normas do Comércio Internacional e dos regramentos da Organização das Nações Unidas (ONU). Trabalha-se também com o estudo de casos que retratam possibilidades de aplicação, na prática, do que se defende nos ODS.

Tal hipótese encontra repercussão em diversos autores, bem como na jurisprudência internacional, conforme será evidenciado ao longo do desenvolvimento do artigo. Outrossim, cumpre notar que as fontes ora utilizadas são multidisciplinares, bem como é interdisciplinar o tema a ser trabalhado.

Ressalte-se que a pesquisa não pretende dar respostas, sobretudo no que toca à situação do atendimento das ODS. Ao contrário, o presente estudo pode abrir a possibilidade de diversas outras pesquisas sobre o tema, colocando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável em necessária evidência.

2. ORGANISMOS INTERNACIONAIS E SUAS ATUAÇÕES

A Organização das Nações Unidas, fundada em 1945 como substituta à Liga das Nações, tem como objetivo evitar a guerra entre países e servir como uma arena aberta ao diálogo entre todas as Nações. É uma instituição internacional composta por Estados soberanos, que reconhecem a importância da manutenção da paz por meio da melhoria das condições econômicas e sociais.³

3 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 550.

Contemporânea a essa organização, ao final da II Guerra Mundial, a Reunião de Bretton Woods, ocorrida em 1944, estabeleceu os pilares do sistema econômico e financeiro internacional. Nessa reunião, criou-se o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em 1947, durante a Conferência de Havana, foi constituída a Organização Internacional do Comércio (OIC), que não prosperou devido a não ratificação de importantes Estados, cedendo lugar ao Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).⁴

Após oito rodadas de negociações, os Estados reunidos na Rodada do Uruguai, lançada em 1986, concordaram na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) como uma organização internacional permanente, em substituição ao GATT. O GATT/94 ainda está vigente, sendo um dos Acordos multilaterais bases da OMC.⁵

A OMC fez contribuições importantes para auxiliar os Estados a atingirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU. Conforme acordado, os ODS dizem respeito ao “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades”.⁶ Desta maneira, os ODS são alcançados pelo equilíbrio de três elementos interligados – crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental. A missão abrangente dos ODS é promover o futuro inclusivo, sustentável e resiliente para o planeta e todo o povo.

No entanto, algumas áreas são importantes e relevantes, devendo contar com o comércio internacional como forma de acelerar o cumprimento do estipulado pelos 17 (dezesete) ODS da Agenda 2030 da ONU.

A realidade brasileira contempla a assinatura de diversos tratados internacionais. Somado a isso, o Brasil também é membro de diversas Organizações Internacionais além das supramencionadas, como a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre outras. Cada Organização possui características e peculiaridades, porém, deve-se atentar as desigualdades quantitativas e qualitativas de cada uma delas,

4 AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues (coordenador). *DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: Aspectos Fundamentais*. São Paulo: Aduaneiras, 2004, p. 69-70.

5 CAPARROZ, Roberto. *Comércio Internacional e legislação aduaneira esquematizado*. 5ª. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 128.

6 PITAKDUMRONGKIT, K. RSIS-WTO Parliamentary Workshop – Trade and Sustainable Development: Achieving the UN’s 2030 Agenda (RSIS Commentaries, No. 113). RSIS Commentaries. Singapore: Nanyang Technological University, 2019. Disponível em: <<https://www.dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/48691/CO19113.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

conforme orienta Rezek, *in verbis*:

Já no caso das organizações internacionais, as desigualdades reinam em ambos os terrenos: são quantitativas, por conta da diversidade de alcance geográfico, do quadro de pessoal ou do orçamento; **mas são sobretudo qualitativas, porque não visam, as organizações, a uma finalidade comum.** Seus objetivos variam, com efeito, entre a suprema ambição de uma ONU — manter a paz entre os povos, preservar-lhes a segurança, e fomentar, por acréscimo, seu desenvolvimento harmônico — e o modestíssimo desígnio de uma UPU, consistente apenas em ordenar o trânsito postal extrafronteiras.⁷ (grifo nosso)

Apesar de cada Organização contar com uma finalidade específica, é possível que em alguns casos a finalidade de duas ou mais Organizações se equiparem. Ou seja, é legítimo que, ao comparar duas organizações, possam existir diferenças quantitativas, porém as características qualitativas sejam semelhantes, como é o caso da OMC e da ONU, conforme analisado a seguir.

2.1 A Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

Conforme apontado por Rezek,⁸ a ONU tem como propósito promover a paz e o desenvolvimento mundial.⁹ Com este intuito, em setembro de 2015 líderes mundiais se reuniram na sede da ONU, local em que se estabeleceu em conjunto um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.¹⁰ Dentro desta agenda foram estipulados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹¹ que, em realidade, trata-se de uma lista de tarefas que deverá ser cumprida por todos os países até 2030.

Apesar deste ser um objetivo comum, faz-se necessário procedimentos internos para a devida aplicação destas metas no ordenamento jurídico de cada

7 REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. – 17. ed. – São Paulo: Saraiva, 2018, p. 923.

8 Loc. cit.

9 Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 25 ago. 2019

10 Plataforma Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

11 Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/17/>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

país. No caso da realidade brasileira, as metas nacionais estão dispostas no relatório “AGENDA 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” elaborado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada),¹² o qual determinou procedimentos adotados na elaboração da proposta de adequação das metas constituídas pela Agenda 2030 à realidade brasileira. Neste relatório estão descritas as metodologias adotadas para a construção destas metas nacionais no âmbito do governo federal.

2.2 Objetivos da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e os ODS

Desde sua criação em 1995, a OMC tem como propósito primordial a abertura do comércio internacional em benefício de todos, tendo quatro pilares fundamentais: o acordo multilateral sobre comércio de mercadorias, dentre eles o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) de 1947 e de 1994, o GATS (*General Agreement on Trade in Services*) e o Acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property*); o Entendimento sobre Soluções de Controvérsias (DSU – *Dispute Settlement Understanding*); os Mecanismos de Revisão das Políticas Comerciais e os Acordos Plurilaterais.¹³

Em suma, os acordos são textos jurídicos que abarcam uma grande variedade de atividades, representados por documentos complexos e extensos. Por outro lado, todos os tratados e acordos, no âmbito da OMC são pautados em princípios simples e fundamentais que constituem a base do sistema multilateral do comércio, sendo estes a não discriminação, abertura de mercados, previsibilidade e transparência, competitividade, concorrência leal, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e a proteção do meio ambiente.¹⁴ A forma de aplicação destes princípios fundamentais se dá através

12 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas e eventos. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68>. Acesso em: 25 ago. 2019.

13 CONI, Luís Cláudio. “O Organismo de solução de controvérsias da Organização Mundial Do Comércio - Introdução a alguns aspectos essenciais de seu funcionamento” *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, Brasília, v. 2, n. 2, p.454, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

14 Ministério da Indústria, Comércio Exterior E Serviços. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1886-omc-principios>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

dos Países-Membros, que respeitando as regras de direito internacional, adotam as decisões por meio da totalidade de seus Membros.

Apesar do foco principal do OMC ser a abertura de mercado para um comércio cada vez mais livre de barreiras, em determinadas situações as normas no âmbito dessa organização permitem que alguns obstáculos comerciais sejam mantidos para, por exemplo, proteger os consumidores ou impedir a propagação de doenças.¹⁵ Isto porque os objetivos da OMC vão ao encontro dos objetivos da ONU, isto é, o desenvolvimento econômico, social e ambiental da sociedade como um todo.

Este objetivo fica evidenciado ao analisar o preâmbulo da própria OMC em conjunto com a leitura de seus acordos fundamentais, como por exemplo o GATT, que em seu artigo XX prevê exceções gerais à aplicação do disposto no GATT desde que sejam medidas necessárias i) à proteção da moralidade pública; ii) à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais; iii) impostas para a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico, entre outras.¹⁶

Além do Acordo guarda-chuva da OMC conter exceções de forma a proteger o meio ambiente, a vida das pessoas e dos animais, foram negociados acordos como o “Acordo Sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias”, que visa a melhorar a saúde humana, a saúde animal e a situação sanitária no território dos Estados membros. Esse é um exemplo que demonstra que a liberalização comercial e o desenvolvimento sustentável são inseparáveis.¹⁷

Outro exemplo é a Declaração de Buenos Aires sobre o Comércio e o Empoderamento Econômico das Mulheres, que tem por finalidade eliminar os obstáculos ao empoderamento econômico das mulheres e fomentar essa prática,¹⁸ coadunando com o ODS 5, que versa sobre a igualdade de gênero.

15 World Trade Organization. Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/what_we_do_s.htm>. Acesso em: 26 ago. 2019.

16 World Trade Organization. Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

17 COSTA, Ligia Maura. Desenvolvimento sustentável e a OMC: das contradições ao equilíbrio. International Center for Trade and Sustainable Development. *PONTES – Informação e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável*, vol. 13 n. 9, 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-e-a-omc-das-contradi%C3%A7%C3%B5es-ao-equil%C3%ADbrio>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

18 World Trade Organization. Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/womenandtrade_s/womenandtrade_s.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

3. A AGENDA 2030 DA ONU E A OMC

O trabalho desenvolvido pela OMC é fundamental para alcançar a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, além das metas a serem alcançadas em relação à redução da pobreza, saúde, educação e meio ambiente serem temáticas sensíveis à OMC. Por isso, os ODS reforçaram o papel do comércio na promoção do desenvolvimento sustentável e reconhecem a contribuição que a OMC pode fazer para a Agenda 2030.

Desta forma, fica demonstrado que os esforços de ambas as organizações internacionais almejam os mesmos objetivos. Por isso, é prudente fazer uma análise comparativa dos esforços da OMC ao longo dos anos sob o olhar de seus objetivos. Dentre todos os acordos no âmbito da OMC, o GATT, por sua importância e vigência, merece uma análise mais detalhada de sua função e aplicabilidade, em especial seu artigo XX.

3.1 Artigo XX – Exceções Gerais, GATT/94

O preâmbulo do GATT reconhece o propósito do acordo como sendo econômico, de modo a evidenciar a elevação dos padrões de vida, assegurar pleno emprego e uma melhora contínua no nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias.¹⁹

Por outro lado, o artigo XX estipula exceções de maneira a considerar essencial a proteção à saúde e à vida das pessoas, colocando em um patamar mais elevado que o comércio em si, *in verbis*:

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas(...)

(b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais;(...)

(g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais

19 Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc>. Acesso em: 28 ago. 2019.

medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacional;(...)²⁰

Entretanto, como qualquer exceção, esta também se encontra extremamente delimitada. O *caput* do artigo XX tem o propósito fundamental de estipular limites e condições que impeçam que este artigo seja utilizado de forma abusiva pelas partes,²¹ conforme esclarece a decisão do Órgão de Apelação no caso *US – Gasoline*.²²

Portanto, observa-se que nestas exceções o foco, diferentemente do que estipula o preâmbulo do GATT e demais artigos, deixa de ser o lado econômico e passa a ser o social e ambiental. Assim, a forma correta para leitura do cabimento de aplicação do artigo XX, conforme o Órgão de Apelação no caso *Brazil – Retreaded Tyres*,²³ é, em um primeiro momento, examinar se a medida a ser implementada corresponde com uma das 10 exceções contidas entre as alíneas ‘a’ e ‘j’ do artigo *in casu*. Em seguida, deve-se analisar o escopo da medida sob a ótica dos requisitos contidos no *caput* do artigo XX.²⁴

20 World Trade Organization. Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <<http://princípio.org/0-art-xxi-do-acordo-geraldaomc.html>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

21 THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana M. de. (Coordenadoras). *“Releitura dos acordos da OMC como interpretados pelo órgão de apelação: Efeitos na aplicação das regras do comércio internacional - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994)”*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2013, p. 197.

22 No original: DS2: *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 29 de Abril de 1996, para. 22: *“The chapeau by its express terms addresses, not so much the questioned measure or its specific contents as such, but rather the manner in which that measure is applied. It is, accordingly, important to underscore that the purpose and object of the introductory clauses of Article XX is generally the prevention of abuse of the exceptions of [what was later to become] Article [XX]. This insight drawn from the drafting history of Article XX is a valuable one. The chapeau is animated by the principle that while the exceptions of Article XX may be invoked as a matter of legal right, they should not be so applied as to frustrate or defeat the legal obligations of the holder of the right under the substantive rules of the General Agreement. If those exceptions are not to be abused or misused, in other words, the measures falling within the particular exceptions must be applied reasonably, with due regard both to the legal duties of the party claiming the exception and the legal rights of the other parties concerned.”* Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

23 No original: DS332: *Brazil - Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R, 3 Dezembro 2007, p. 55: *“139. We begin by recalling that the analysis of a measure under Article XX of the GATT 1994 is two-tiered.214 First, a panel must examine whether the measure falls under at least one of the ten exceptions listed under Article XX.215 Secondly, the question of whether the measure at issue satisfies the requirements of the chapeau of Article XX must be considered.”* Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

24 BARACAT, Fabiano Augusto Piazza; FREITAS, Vladimir Passos de. *Barreiras ambientais ao comércio e sustentabilidade*. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010 Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tede_busca/arquivo.php?codArquivo=1651>. Acesso em: 25 ago. 2019, p. 126

Em outras palavras, deve-se estudar se a medida que um País-Membro quer adotar enquadra-se em uma das exceções contidas nas alíneas no artigo XX, sempre atentando às delimitações do *caput* de não discriminação arbitrária ou injustificada, e que não seja uma medida restritiva disfarçada ao comércio internacional. Ademais, no caso *EC – Asbestos*,²⁵ tanto o Painel quanto o Órgão de Apelação decidiram que o enquadramento na exceção do artigo XX, mais especificamente alínea (b), requer a demonstração de que a medida é única alternativa cabível para tal proteção.

3.2 Análise Prática Da Aplicação Do Artigo XX, GATT/94

O artigo XX foi utilizado como justificativa de medidas restritivas de diversos países, desde sanções a proibições de importação de produtos, em inúmeros painéis frente à OMC, como é o caso dos *US – Gasoline*,²⁶ *US – Shrimp*,²⁷ *US – Clove Cigarettes*,²⁸ *Brazil – Retreaded Tyres*,²⁹ podendo, desta forma, ser feita uma análise concreta de sua aplicação.

Além do entendimento pacificado pelo Órgão de Apelação relativo a observação do *caput* do artigo XX como limitador para ações de cunho discriminatório arbitrário ou injustificadas, “consignou que deve haver um equilíbrio entre o direito da parte contratante em invocar as exceções do Artigo e o seu dever de observar os direitos da parte contrária e disposições em outros Acordos”,³⁰ além de estabelecer uma conexão entre esse equilíbrio e o princípio da boa-fé, em concordância com estipulado pelo Órgão de Apelação

25 No original: DS135: *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*, WT/DS135/AB/R, 18 de setembro de 2000, para. 175: “For these reasons, we uphold the Panel’s finding, in paragraph 8.222 of the Panel Report, that the European Communities has demonstrated a *prima facie* case that there was no ‘reasonably available alternative’ to the prohibition inherent in the Decree. As a result, we also uphold the Panel’s conclusion, in paragraph 8.223 of the Panel Report, that the Decree is ‘necessary to protect human life or health’ within the meaning of Article XX(b) of the GATT 1994”. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds135_e.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

26 DS2: *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

27 DS58: *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

28 DS406: *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

29 DS332: *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

30 THOMPSON, p. 198.

no caso *US – Shrimp*.³¹

Outro ponto imprescindível em relação a aplicação concreta das exceções apresentadas pelo Órgão de Apelação no caso supracitado é a relevância do Preâmbulo do Acordo da OMC, que se refere expressamente ao uso sustentável dos recursos naturais, dando uma interpretação mais abrangente do *caput* do artigo XX, especificamente no que tange a alínea “g”.³²

Importante observar que, por meio do relatório do Órgão de Apelação no caso *US – Gasoline*,³³ averbou-se que a discriminação prevista no *caput* concerne tanto aos países importadores, quanto aos exportadores.³⁴

Ao longo dos anos e através dos painéis frente à OMC, foram sendo delimitadas e determinadas as sutis diferenças de atos para a proteção do meio ambiente e das demais exceções contidas no artigo XX do GATT, das ações arbitrárias e restritivas disfarçadas ao comércio internacional. Isto é, muitos País-Membros se valiam das exceções dispostas nas alíneas do artigo XX para justificar medidas restritivas ao comércio internacional de natureza puramente econômica e que não tinham como objetivo a proteção à saúde humana ou ao meio ambiente.³⁵

Em síntese, a maioria dos casos relacionados ao desenvolvimento sustentável, na realidade, foram considerados uma forma disfarçada de impedir o livre comércio, isto é, um protecionismo com máscara de sustentabilidade.³⁶

31 DS58: United States - Import prohibition of certain shrimp and shrimp products, WT/DS58/AB/R, 12 de outubro de 1998, paras. 846, 158 e 155. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

32 THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2013, p. 198.

33 No original: DS2: *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, page 22: “The assumption on which all the participants proceeded is buttressed by the fact that the chapeau says that ‘nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures...’ The exceptions listed in Article XX thus relate to all of the obligations under the General Agreement: the national treatment obligation and the most-favored-nation obligation, of course, but others as well. Effect is more easily integrated into remainder of the General Agreement, if the chapeau is taken to mean that the standards it sets forth are applicable to all the situations in which an allegation of a violation of a substantive obligation has been made and one of the exceptions contained in Article XX has in turn been claimed”. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

34 International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Disponível em: COSTA, <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-e-a-omc-das-contradi%C3%A7%C3%B5es-ao-equil%C3%ADbrio>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

35 Idem.

36 COSTA, 2017.

Um exemplo significativo da desconsideração da linha argumentativa fundada nas exceções do artigo XX foi o caso *US – Gasoline*,³⁷ em que a expressão “discriminação arbitrária e injustificável” foi considerada, nessa decisão, pelo Órgão de Apelação, similar e complementar à expressão “restrição disfarçada ao comércio internacional”.

Outro caso em que se entendeu que a ação, ou seja, a medida restritiva do comércio era discriminatória e arbitrária ou injustificada conforme disposto no *caput* do artigo XX, foi o caso *Brazil – Retreaded Tyres*.³⁸ A medida em discussão foi o banimento de importação de pneus usados ou reformados para dentro do território brasileiro, com exceção dos provenientes de Países-Membros do MERCOSUL por decisão do próprio Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL, sob a fundamentação de proteção ao meio ambiente. O Órgão de Apelação entendeu que tal medida, apesar de ser justificável pelas exceções contida nas alíneas do artigo XX, caracteriza uma medida discriminatória arbitrária para com os outros países não membros do MERCOSUL.

O Órgão de Apelação observou que, para determinar se uma medida é arbitrária, deve basear sua análise nas causas de tal discriminação, e não apenas nas consequências advindas dela, outrossim, a discriminação deve guardar pertinência ao seu objeto legítimo, e não somente depender da avaliação de seu impacto quantitativo.³⁹ Ou seja, neste caso, considerou-se discriminação entre os países do MERCOSUL com relação a outros membros da OMC, tendo em vista que esta medida considerada discriminatória não tem relação com o objetivo de

37 No original: DS2: *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, page 22: “Arbitrary discrimination’, ‘unjustifiable discrimination’ and ‘disguised restriction’ on international trade may, accordingly, be read side-by-side; they impart meaning to one another. It is clear to us that ‘disguised restriction’ includes disguised discrimination in international trade. It is equally clear that concealed or unannounced restriction or discrimination in international trade does not exhaust the meaning of ‘disguised restriction’. We consider that ‘disguised restriction’, whatever else it covers, may properly be read as embracing restrictions amounting to arbitrary or unjustifiable discrimination in international trade taken under the guise of a measure formally within the terms of an exception listed in Article XX. Put in a somewhat different manner, the kinds of considerations pertinent in deciding whether the application of a particular measure amounts to ‘arbitrary or unjustifiable discrimination’, may also be taken into account in determining the presence of a ‘disguised restriction’ on international trade. The fundamental theme is to be found in the purpose and object of avoiding abuse or illegitimate use of the exceptions to substantive rules available in Article XX.” Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

38 DS332: *Brazil - Measures affecting imports of retreaded tyres*, WT/DS332/AB/R, paras. 227, 230 e 246. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

39 THORSTENSEN; OLIVEIRA, 2013, p. 201.

uma medida justificada provisoriamente.⁴⁰

4. CONCLUSÃO

Apesar do Direito Internacional ser extremamente complexo, assim como a aplicação dos relatórios do Órgão de Apelação da OMC, tendo em vista a soberania dos povos, o desenvolvimento sustentável é uma responsabilidade de todos os Estados, seja no âmbito internacional, seja na seara interna nacional.

É imprescindível a existência de uma Agenda 2030, que estipula medidas que visam em especial o combate à desigualdade, a erradicação da pobreza e a busca por sociedades mais justas e inclusivas. Porém, muito mais importante é a ação desenvolvida pelos países para concretizarem esses preceitos. É necessário que os Estados internalizam as medidas e as transformem em prática efetiva adaptadas à realidade de cada Estado.

A proteção do meio ambiente, a construção de sociedade mais justa e inclusiva e a transformação da realidade atual para um mundo melhor depende do trabalho de cada indivíduo. Todos os países, organismos internacionais e todos os seres humanos devem trabalhar em conjunto para desenvolverem meios para efetivar as metas propostas e construir um mundo melhor. Isso depende de cada um, e o comprometimento no atendimento de cada uma das metas começa no pequeno círculo familiar e se estende para toda a sociedade internacional. Por isso a urgência de compreender qual o nosso papel nesse grande processo de construção de um mundo melhor.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues (coordenador). *Direito do Comércio Internacional: Aspectos Fundamentais*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

BARACAT, Fabiano Augusto Piazza; FREITAS, Vladimir Passos de. *Barreiras ambientais ao comércio e sustentabilidade*. 2010. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010 Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1651>. Acesso em: 25 ago. 2019.

CAPARROZ, Roberto. *Comércio Internacional e legislação aduaneira esquematizado*. 5ª. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CONI, Luís Cláudio. "O organismo de solução de controvérsias da Organização Mundial

40 International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Disponível em: COSTA, <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-e-a-omc-das-contradi%C3%A7%C3%B5es-ao-equil%C3%ADbrio>>. Acesso em: 30 ago. 2019, p. 201.

do Comércio - Introdução a alguns aspectos essenciais de seu funcionamento” *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, Brasília, v. 2, n. 2, p.450-483, jul./dez. 2005. Dados disponíveis em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

COSTA, Ligia Maura. Desenvolvimento sustentável e a OMC: das contradições ao equilíbrio. International Center for Trade and Sustainable Development. In: PONTES – *Informação e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável*, vol. 13 n. 9, 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-e-a-omc-das-contradi%C3%A7%C3%B5es-ao-equil%C3%ADbrio>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. *A Organização Mundial do Comércio*. Brasília: FUNAG, 2013.

PITAKDUMRONGKIT, K. RSIS-WTO Parliamentary Workshop – Trade and Sustainable Development: Achieving the UN’s 2030 Agenda (RSIS Commentaries, No. 113). RSIS Commentaries. Singapore: Nanyang Technological University, 2019. Dado disponível em: <<https://www.dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/48691/CO19113.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

REZEK, José Francisco. “Direito internacional público: curso elementar”. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana M. de. (Coordenadoras). *Releitura dos acordos da OMC como interpretados pelo órgão de apelação*: Efeitos na aplicação das regras do comércio internacional - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT 1994). São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2013.

TOMAZETTE, Marlon. A necessidade de regulamentação multilateral do comércio internacional: protecionismo x liberalização. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial*. Brasília, v. 7, n. 2, p. 59-85, jul./dez. 2010.

SITES ACESSADOS

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- <<http://www.ipea.gov.br/>>.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) - <<http://www.ictsd.org/>>.

Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços - <<http://www.mdic.gov.br/>>.

Nações Unidas - <<https://www.nacoesunidas.org/>>.

Plataforma Agenda 2030 - <<http://www.agenda2030.org.br/>>.

World Trade Organization - <<https://www.wto.org/>>.

NOTAS

DS2: United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline. Dados disponíveis em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DS58: United States – Import prohibition of certain shrimp and shrimp products, WT/DS58/AB/R, 12 de outubro de 1998, paras. 846, 158 e 155. Dados disponíveis em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DS135: European Communities — Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos, WT/DS135/AB/R, 18 de setembro de 2000.

Dados disponíveis em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DS332: Brazil - Measures affecting imports of retreaded tyres, WT/DS332/AB/R, paras. 227, 230 e 246. Dados disponíveis em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DS406: United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes. Dados disponíveis em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.



“NEM TODO LUCRO É IGUAL”: VALORES E RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

Melina Girardi Fachin¹
Giulia Fontana Bolzani²

1. INTRODUÇÃO

A normatividade internacional preocupada com a efetiva tutela dos direitos humanos³ surge no século XX frente às barbáries cometidas durante a Segunda Guerra Mundial e à necessidade de proteger os cidadãos contra os

1 Pós-doutoranda pela Universidade de Coimbra. Professora Doutora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada e membro consultivo da Comissão do Pacto Global da OAB/PR.

2 Mestranda na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada e membro do Comissão do Pacto Global da OAB/PR.

3 Parte-se da concepção de direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes. TRINDADE, Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Volume II*. 1 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 290.

próprios Estados, então principais violadores dos direitos humanos.⁴ No entanto, ainda que a consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos tenha surgido inicialmente como garantia frente às ameaças dos Estados, o valor maior tutelado trata-se do resguardo da dignidade humana⁵ enquanto base desse sistema de proteção. Nesse sentido, trata-se de matéria dinâmica e em constante evolução, tendo em vista a necessidade de atender à efetiva proteção dos direitos humanos frente às novas ameaças.⁶

Assim como a internacionalização da proteção dos direitos humanos se deu devido à insuficiência da proteção ofertada pelas jurisdições internas, atualmente os sistemas tradicionais de proteção, centrados em uma lógica estatocêntrica, deixam ao alento vítimas de abusos cometidos por empresas. A impunidade reinante atualmente se deve à ausência de marcos jurídicos que abordem de forma adequada a atuação empresarial. Neste sentido, a comunidade internacional tem se voltado à busca de soluções para a temática, as quais envolvem tanto iniciativas de responsabilidade social corporativa, como o Pacto Global, quanto de responsabilidade de empresas por violações, como o Grupo de Trabalho da ONU para a elaboração de um instrumento vinculante sobre direitos humanos e empresas.

Em que pese a necessária discussão sobre mecanismos de responsabilização de empresas por violações a direitos humanos, mister se faz, paralela e adicionalmente, se debruçar sobre a linguagem do mercado, visando alternativas que sejam benéficas para as próprias empresas e que impulsionem a adoção de medidas ou planos de negócio que contribuam para o desenvolvimento sustentável e a promoção dos direitos humanos.

Nesta lógica, a criação do valor compartilhado, enquanto plano de negócio adotado voluntariamente por empresas que, a um, gera um incremento do lucro da empresa e, a dois, promove o crescimento e desenvolvimento dos fornecedores locais, surge como interessante alternativa.

4 LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

5 Sobre o que se entende por dignidade humana, dispõe Herrera Flores: “Por essas razões, a nossa definição opta por uma delimitação dos direitos em função de uma escolha ética, axiológica e política: a da dignidade humana de todos os que são vítimas de violações ou dos que são excluídos sistematicamente dos processos e dos espaços de posituação e reconhecimento de seus anseios, de seus valores e de suas concepções a respeito de como deveria ser entendida as relações humanas na sociedade”. FLORES, Joaquim Herrera. *(re)invenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 107.

6 De acordo com Cançado Trindade, “Nesta nova realidade sem parâmetros definidos, circundado de incertezas, diversificam-se as fontes de violações dos direitos humanos.” TRINDADE, 1999, p. 336.

Ainda incipiente e pouco difundida, a proposta da criação do valor compartilhado, inserida na cadeia de produção de muitas empresas, tem como objetivo o aumento da qualidade e da quantidade da produção. Com isso, dentre os objetivos delineados pela empresa está o desenvolvimento de produtores locais de matéria-prima, criando valor compartilhado ao promover, a um só tempo, o lucro e a partilha deste na cadeia de fornecimento.

O presente estudo pretende, nestes termos, a análise da proposta da criação do valor compartilhado à luz de outras iniciativas na matéria de direitos humanos e empresas, visando compreender suas possibilidades e limitações para a mudança do modo em que é compreendida a função da atividade empresarial.

2. RESPONSABILIDADE COLETIVA

Com o alargamento da função pública, exercida agora também por agentes privados, faz-se mister lançar luz às responsabilidades diversas vindas daquilo que juridicamente podemos chamar de *função social* da atividade empresária,⁷ que encontra pouso na ideia de responsabilidade social corporativa.⁸ Assim, desempenhar a atividade empresarial – ainda mais em países com um contexto social bastante vulnerável como é o caso do Brasil⁹ – projeta-se para

7 “A função social da empresa é importante princípio e vetor para o exercício da atividade econômica, tendo em vista que o seu sentido advém da articulação entre os diversos princípios da ordem econômica constitucional. Longe de ser mera norma interpretativa e integrativa, traduz-se igualmente em abstenções e mesmo em deveres positivos que orientam a atividade empresarial, de maneira a contemplar, além dos interesses dos sócios, os interesses dos diversos sujeitos envolvidos e afetados pelas empresas, como é o caso dos trabalhadores, dos consumidores, dos concorrentes, do poder público e da comunidade como um todo. Dessa maneira, a função social da empresa contém também uma essencial função sistematizadora do ordenamento jurídico, sendo adensada por intermédio de normas jurídicas que têm por objetivo compatibilizar os diversos interesses envolvidos na atividade econômica ao mesmo tempo em que se busca a preservação da empresa e da atividade lucrativa que assim a qualifica”. FRAZÃO, Ana. *Função Social da Empresa*. In: PUCSP. *Enciclopédia Jurídica*. Tomo Direito Comercial, Edição 1, 2018. Disponível em: <<https://www.encyclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>>. Acesso em: jul. 2019.

8 A responsabilidade social corporativa tem como marco, em 1953, a obra de Bowen: *Social Responsibilities of the Businessman*. O conceito é voltado à afirmação do dever de boa conduta das empresas, o que decorre de uma espécie de contrato que elas têm com a sociedade. (BOWEN, Howard G. *Social Responsibilities of the Businessman*. Estados Unidos: Iowa State University, 2013.)

9 “[...] vivemos num país injusto, com índices intoleráveis de desigualdade social, em que a opressão é capilar e onipresente. Neste quadro, o reconhecimento da vinculação direta dos particulares aos direitos fundamentais pode servir como importante instrumento para moldar, de acordo com parâmetros de justiça substancial, extraídos da Constituição, a miríade de relações assimétricas travadas na sociedade.” (SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 284.)

além do próprio negócio, tendo um valor relevante *na* comunidade e *para com* a comunidade.

Nesse sentido, quem empreende não explora apenas o seu objeto empresarial e não presta contas apenas àqueles ligados diretamente ao seu mercado; amplia-se a visão a fim de incluir nestes cuidados os “*shareholders como destinatários*”.¹⁰ Avulta um dever de cuidado e proteção maximizado do qual nascem as *shared responsibilities*¹¹ que somam responsabilidade pública e privada em relação à proteção dos direitos humanos.

O tema traz à baila o que a filósofa alemã Hannah Arendt descreveu como “*responsabilidade coletiva*”.¹² A despeito da complexidade do pensamento da referida autora, toma-se por empréstimo tal categoria para fixar a premissa de que há uma responsabilidade social pelo que é feito em nome e/ou em defesa da sociedade.

Não é diferente na atividade empresarial. O desenvolvimento das ações – e também o comportamento omissivo – gera consequências para inúmeras pessoas afetadas que não fazem parte diretamente do empreendimento. Vários exemplos da realidade podem ser trazidos à baila. Do ponto de vista histórico, destaca-se a colaboração privada aos regimes ditatoriais na América Latina durante as décadas de 1960 e 1970.¹³ Do ponto de vista atual, os sucessivos desastres ambientais reforçam a atualidade e relevância da temática.¹⁴

10 FRAZÃO, 2018.

11 “É essencial que a cooperação internacional seja concebida não como mera caridade ou generosidade, mas como solidariedade, no marco do princípio de responsabilidades compartilhadas (*shared responsibilities*) na ordem global”. (PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 196).

12 A reflexão se faz presente na obra da autora ao refletir sobre eventual culpa coletiva dos acontecimentos do povo alemão em relação à barbárie nazista. (ARENDR, Hannah. *Compreender – formação, exílio e totalitarismo* (ensaios). São Paulo: Cia das Letras/Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.)

13 Em 1972, denúncias contra a empresa estadunidense *International Telephone and Telegraph Company* (ITT) por envolvimento no golpe militar chileno conjuntamente com tratativas junto com a agência de inteligência estadunidense, visando bloquear a eleição de Salvador Allende no Chile – pois este tinha como proposta nacionalizar a cota de 60% que possuía a empresa no Chile – deu-se passo emblemático em relação à denúncia da atuação de empresas multinacionais. In: SUBCOMMITTEE ON MULTINATIONAL CORPORATIONS. *The International Telephone and Telegraph Company and Chile, 1970-7. Report to the committee on foreign relations United States Senate*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1973, p. 1.

14 A título ilustrativo: “Apenas 12 segundos foram suficientes para devastar Mariana com a lama tóxica contendo vários metais pesados, tais como arsênio e lítio. Houve desalojamento das populações, destruição de casas, edificações, pontes, ruas, áreas agrícolas e pastos, áreas de preservação e vegetação nativa de Mata Atlântica. A energia elétrica foi interrompida pelas

Se o passado remonta à ética da irresponsabilidade, calcada apenas na busca do lucro e as consequências sociais negativas vistas como efeitos colaterais inevitáveis da atividade, a partir da década de 1990, ao menos do ponto de vista normativo, a relação entre direitos humanos e empresas se estreitou. Eis o diagnóstico desta viragem paradigmática: “*as oil, gas and mining companies expanded into increasingly difficult areas, and the practice of offshore production in clothing and footwear drew attention to poor working conditions in global supply chains*”.¹⁵

Diante da necessidade de se discutir as graves violações de direitos humanos perpetrados por empresas, bem como a responsabilidade compartilhada das empresas, a partir da década de 1970 a discussão passou a nível internacional. Desde então são diversas as iniciativas surgidas no âmbito de organizações internacionais, com maior proeminência na Organização das Nações Unidas, para discutir a temática.¹⁶

Neste contexto, em 2000 foi lançado, por Kofi Annan, então secretário-geral das Nações Unidas, o Pacto Global, atualmente a maior iniciativa de responsabilidade social corporativa, consistindo em uma chamada para que empresas voluntariamente adaptem suas estratégias de negócios para enfrentar os desafios da sociedade.¹⁷ Trata-se, no entanto, de iniciativa voluntária chamando as empresas a adequarem seus negócios aos 10 princípios estabelecidos nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção, bem como à Agenda 2030, plano de ação consistente em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem atingidos até 2030.

hidrelétricas atingidas (Candonga, Aimorés e Mascarenhas) bem como o abastecimento de água, a pesca, o turismo, atividades escolares, dentre outras. O meio ambiente sofreu com mortandade de biodiversidade aquática e fauna terrestre, assoreamento dos cursos d'água e alteração dos padrões de qualidade da água doce, salobra e salgada...” SALDANHA, Jania Maria Lopes e BOHRZ, Clara Rossato. Dupla Influência e dupla projeção entre o local e o global: o “caso Mariana” e a (ir) responsabilidade social das empresas de mineração. In: *Homa Pública*. Vol. 02, nº 02, 2018, p. 159. Disponível em: <<http://www.homacde.com/journal/2018/10/11/dupla-influencia-e-dupla-projecao-entre-global-e-local-o-caso-mariana-e-a-irresponsabilidade-social-das-empresas-demineracao/>>. Acesso em: jul. 2019.

- 15 UNITED NATIONS. The UN “Protect, Respect and Remedy” Framework for Business and Human Rights. September 2010. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.
- 16 BOLZANI, Giulia e FACHIN, Melina. A importância do Pacto Global como standart de proteção para empresas e direitos humanos. In: *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU*. Org. BACELAR, Regina Maria Bueno; FACHIN, Giardi Fachin; PAMPLONA, Danielle Anne, e PINHEIRO, Daniella Maria. Curitiba: Editora Íthala, 2018, p. 124.
- 17 PACTO GLOBAL. A Iniciativa. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 23 set. 2019.

No entanto, iniciativas restritas à responsabilidade social corporativa não foram suficientes para alinhar a atuação de empresas com a dos estados para o respeito e promoção do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos, sendo que, em 2008, o Conselho de Direitos Humanos acolheu o *framework* “*Protect, Respect and Remedy*”, proposto por John Ruggie, nomeado por Kofi Annan em 2005 como Representante Especial das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos.¹⁸ Consistem os três pilares na i) responsabilidade de proteger do Estado, ii) responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos e iii) maior acesso das vítimas a remédios efetivos.¹⁹ O desenvolvimento dos trabalhos culminou na aprovação dos *Guiding Principles on Business and Human Rights for implementing the UN Protect, Respect and Remedy Framework*, em 2011, que ficaram conhecidos como Princípios Ruggie.

Neste pormenor, convém destacar diferença significativa que há entre os parâmetros do *business and human rights* e a responsabilidade social corporativa. O *business and human rights* possui foco nos aspectos negativos que advêm da atividade empresarial, enquanto que a responsabilidade social corporativa é voluntária e focada na prestação positiva.

Nada obstante a diferença de abordagem dos Princípios Ruggie, visando lançar luzes às violações perpetradas por empresas e à necessidade de responsabilização, trata-se também meramente de parâmetros estabelecidos para que os Estados e empresas atuem em conjunto para evitar, combater e reparar violações a direitos humanos. No entanto, até o presente não existem mecanismos efetivos de controle ou sanção que promovam o *enforcement* dos princípios.

Neste sentido, frente à necessidade de um mecanismo vinculante para a matéria, a Resolução 26/9 do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em junho de 2014, criou um Grupo de Trabalho para a elaboração de um instrumento vinculante sobre direitos humanos e empresas.²⁰ A terceira sessão do Grupo de Trabalho, retratando um campo de caloroso debate ideológico e político, culminou na apresentação de um primeiro esboço de referido tratado, chamado de “Draft Zero”.²¹

18 Disponível em: <<https://www.news.un.org/en/story/2005/07/146922-annan-appoints-ruggie-special-representative-rights-corporations-businesses>>.

19 UNITED NATIONS, 2010.

20 HOMA. *Tratado sobre Direitos Humanos e Empresas: Duas Questões Principais* 2015. Disponível em: <<http://www.homacdhe.com/wp-content/uploads/2015/11/Artigo-Tratado-sobre-Direitos-Humanos-e-Empresas-Duas-Quest%C3%B5es-Principais.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

21 CANTÚ RIVERA, Humberto. ‘Some Remarks on the Third Session of the Business and Human Rights Treaty Process and the “Zero Draft”’. *Revista de direito internacional*, Vol. 15(2), 2018.

Nada obstante deva ser comemorada a conquista da apresentação do “Draft Zero”, a complexidade e diversidade de interesses envolvidos demonstram que um tratado não será suficiente para garantir a responsabilidade de empresas na garantia dos direitos humanos ou a responsabilização de empresas por violações cometidas.

Os debates sobre um tratado para direitos humanos e empresas envolve questões sensíveis, no entanto, como a discussão sobre o “reconhecimento de empresas transnacionais enquanto sujeitos do Direito Internacionais diretamente responsáveis por violações aos direitos humanos”.²² As dificuldades neste ponto, para além de formais do sistema jurídico internacional, são também políticas e econômicas.

Destarte, percebe-se que nada obstante o debate sobre direitos humanos e empresas estar há mais de quatro décadas presente na ONU, o campo é ainda de incertezas e lutas constantes por soluções na promoção da atuação de empresas cada vez mais sustentáveis e responsáveis com os direitos humanos, mister se faz manter olhares atentos a propostas que falem a linguagem dos negócios e que possuem maior apelo às empresas e, conseqüentemente, chances de apresentarem melhores resultados. É o caso da criação de valor compartilhado, abaixo melhor exploradas.

3. CRIAÇÃO DO VALOR COMPARTILHADO

Para além da possibilidade de aderência a iniciativas voluntárias como o Pacto Global, alvo de críticas pela ausência de mecanismos efetivos de controle, podendo assim servir como propaganda para empresas que não cumprem com os princípios ou são violadoras contumazes de direitos, à adoção de modelos de negócios sustentáveis e que contribuem com a promoção do desenvolvimento devem ser encorajadas.

Neste tocante, propostas como o movimento do “*fair trade*” no comércio visam atender à responsabilidade social das empresas, porém, com enfoque na lógica da redistribuição, visando aumentar a parcela de receita destinada aos produtores de baixa renda,²³ comumente explorados por grandes empresas para diminuir o custo da produção e aumentar a margem de lucro.

22 HOMA, 2015.

23 PORTER, Michael. E.; KRAMER, Mark. R. Criação de Valor Compartilhado. *Harvard Business Review Brasil*. 6 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.hbrbr.uol.com.br/criacao-de-valor-compartilhado/>>. Acesso em: set. 2019.

Movimentos como o *Fairtrade International* têm gerado significativo impacto na promoção dos ODS e no comércio justo. Apesar de ser também uma proposta que tem como contrapartida um selo, o *FAIRTRADE Mark*, os *standards* são objetivos e rigorosos a serem atendidos para que os produtos vendidos possam levar o selo. Dentre eles, o critério econômico inclui o *Fairtrade Minimum Price*, que garante aos produtores segurança e possibilidade de planejamento de longo prazo. Os critérios ambiental e social também são considerados no momento da certificação dos produtos.

Diferentemente de outras iniciativas, como o Pacto Global, caso os critérios estabelecidos não sejam atendidos, há previsão da suspensão do selo ou a retirada da certificação. Outra diferença do *Fairtrade* consiste em ser o único *standard* global de sustentabilidade gerido por e para produtores, garantindo cadeias de produção mais justas e sustentáveis.

Apesar de atender e promover a exigência da responsabilidade social corporativa, o movimento do *fair trade*, para além do selo, não promove em si contrapartida evidente às empresas de crescimento econômico, perdendo, por vezes, o apelo da aderência ao movimento de corporações que visam somente o incremento do lucro.

Nesse sentido, a criação do valor compartilhado fala a linguagem do mercado. Ainda, para além de aumentar o lucro das empresas, contribui igualmente para o desenvolvimento dos produtores nas cadeias de fornecimento e produção. De acordo com Porter e Kramer, estudo realizado na Costa do Marfim demonstra que enquanto o comércio justo pode elevar em 10% a 20% a renda do agricultor, investimentos de valor compartilhado podem aumentar essa renda em mais de 300%.

Com isso, a proposta da criação do valor compartilhado chama atenção como alternativa interessante que se afasta da lógica redistributiva presente em iniciativas que se sustentam na responsabilidade social corporativa, tendo em vista que, em tempo que contribui com o desenvolvimento da comunidade em que se instala, gera o incremento do lucro das empresas, tornando-se resposta apelativa para o mercado. Enquanto as iniciativas de responsabilidade social corporativa visam minimizar os impactos negativos da atividade empresarial, o valor compartilhado possui como enfoque “*maximizing the competitive value of solving social problems in new customers and markets, cost savings, talento retention, and more*”.²⁴

24 SHARED VALUE INSTITUTE. About Shared Value: Finding business opportunity in social problems. Disponível em: <<https://www.sharedvalue.org/about-shared-value>>. Acesso em: set. 2019.

A criação de valor compartilhado²⁵ é promotora de crescimento e dão as cores da nova governança corporativa, fomentando e indo além da responsabilidade social corporativa. Referida proposta é necessariamente voluntária e surge do encorajamento de atividades guiadas a partir do seu papel social que a atividade empresária desempenha.²⁶ Nesse sentido:

*Shared value is a management strategy in which companies find business opportunities in social problems. While philanthropy and CSR focus efforts focus on “giving back” or minimizing the harm business has on society, shared value focuses company leaders on maximizing the competitive value of solving social problems in new customers and markets, cost savings, talent retention, and more.*²⁷

De acordo Porter e Kramer, a ideia do valor compartilhado reside, de um lado, no impulsionamento de negócios que também produzam valor para a sociedade. Na definição dos próprios autores:

A solução está no princípio do valor compartilhado, que envolve a geração de valor econômico de forma a criar também valor para a sociedade (com o enfrentamento de suas necessidades e desafios). É preciso re conectar o sucesso da empresa ao progresso social. Valor compartilhado não é responsabilidade social, filantropia ou mesmo sustentabilidade, mas uma nova forma de obter sucesso econômico. Não é algo na periferia daquilo que a empresa faz, mas no centro. E, a nosso ver, pode desencadear a próxima grande transformação no pensamento administrativo.²⁸

Acerca do retorno econômico desta preocupação social, afirmam Porter e Kramer: “Nem todo lucro é igual — ideia que se perdeu no foco estreito e imediatista do mercado financeiro e em muito do pensamento administrativo. O lucro que envolve um propósito social é uma forma superior de capitalismo — forma que permitirá à sociedade avançar mais rapidamente e, a empresas, crescer ainda mais”.²⁹

25 PORTER; KRAMER, 2011.

26 RAMASASTRY, Anita. “Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability”. *Washington: Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, p. 237-259 (2015), p. 237.

27 SHARED VALUE INSTITUTE, 2019.

28 PORTER; KRAMER, op. cit.

29 Idem.

O valor compartilhado tem o potencial de remodelar os negócios, a economia e sua relação com a sociedade.³⁰ Pela ótica do valor compartilhado, e seu impacto econômico de retorno aos negócios, impulsiona-se o respeito das empresas aos *standards* de direitos humanos.

Ademais, a proposta da criação de valor compartilhado não consiste primordialmente na promoção dos ODS, mas na partilha do valor econômico gerado pela empresa – incrementado pelas iniciativas adotadas –, com consequentes impactos sociais positivos. No entanto, a mudança na maneira como os negócios são realizados atende, necessariamente, aos objetivos da Agenda 2030. Alia-se, com isso, o progresso social com o sucesso da empresa.

De acordo com o *Shared Value Initiative*, são três os níveis do valor compartilhado. Primeiramente, reestruturação dos produtos e mercados, o que significa se adequar às necessidades da sociedade através do oferecimento de produtos a clientes não acessíveis. A título exemplificativo, empresa farmacêutica que cria medicamentos específicos para determinada região para enfrentar determinado problema de saúde, aumentando as vendas regionais, bem como atendendo à população.³¹

Em segundo lugar, a redefinição da produtividade na cadeia de valor implica a modificação das práticas na cadeia de produção para adaptar a produtividade a fim de melhor utilizar os recursos, os empregados e parceiros. Por último, a capacitação para desenvolvimento de grupos locais capacita as comunidades em que as companhias atuam para aumentar a produtividade, inovação e crescimento ao melhorar as habilidades, a base de fornecedores e dar suporte às instituições locais.³²

Poucas são as empresas que adotaram programas de valor compartilhado. No entanto, cases de sucessos como o programa de criação de valor compartilhado da Nestlé lançam luzes sobre as possibilidades deste modelo de negócio. A partir de exposição supra, passar-se-á à análise da implementação pela Nestlé da criação do valor compartilhado em sua linha de produção.

30 IPORTER; KRAMER, 2011. Nesse contexto, na arena empresarial, ao lado da legítima busca por lucro, emergem outros valores e preocupações em torno dos direitos humanos e de sua responsabilidade coletiva. O tema, que não é portanto novo, não tem passado despercebido tanto no contexto interno quanto no contexto internacional que tem adotado, em maior ou menor grau, *standards* privados de proteção e responsabilização. No âmbito internacional, por todos, citem-se os princípios Ruggie e no âmbito interno o recente Decreto-lei nº 9.517 de 21 de novembro de 2018, que estabelece as diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos.

31 SHARED VALUE INSTITUTE, 2019.

32 Idem.

4. ESTUDO DE CASO: NESTLÉ

Nos termos do acima, um *case* que merece análise é o programa de criação de valor compartilhado da Nestlé, que evidencia a possibilidade de incorporação da responsabilidade social no plano de negócio, conforme estabelecido pela companhia:

*For a business to be successful in the long term it has to create value, not only for its shareholders but also for society. We call this Creating Shared Value. It is not philanthropy or an add-on, but a fundamental part of our business strategy. Simply stated, in order to create value for our shareholders and our Company, we need to create value for the people in the countries where we are present. This includes the farmers who supply us, our employers, our consumers and the communities where we operate.*³³

A criação de valor compartilhado implica na reestruturação da cadeia de fornecimento da empresa. No caso da Nestlé, a matéria-prima a ser analisada é o cacau, advindo de fazendas de regiões mais pobres do globo. Ocorre que a falta de investimento em infraestrutura nas localidades possui impacto direto na quantidade e na qualidade da matéria-prima.³⁴

Ressaltam Kramer e Porter que “Nesse exemplo da Nestlé há um insight muito maior, que é a vantagem de comprar de fornecedores locais competentes.”³⁵ Portanto, o investimento em fornecedores locais diminui os custos e permite inovação para o aumento, aceleração e flexibilização da produção do cacau. Assim, “Quando a empresa compra localmente, seus fornecedores podem ficar mais fortes, ter mais lucro, contratar mais gente e pagar salários melhores, o que acaba beneficiando outras empresas na comunidade — e gerando valor compartilhado.”³⁶

O principal fornecedor de Cacau para a Nestlé é a Costa do Marfim, em que a qualidade e quantidade do cacau está em declínio pelas razões acima indicadas.

33 The Nestlé Creating Shared Value Report. Disponível em: <https://www.nestle.com/sites/default/files/asset-library/documents/library/documents/corporate_social_responsibility/nestle-csv-report-mar2008-en.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

34 Disponível em: <<http://www.businesscasestudies.co.uk/nestle/creating-shared-value-in-the-supply-chain/creating-shared-value-along-the-supply-chain.html>>.

35 PORTER; KRAMER, 2011.

36 Idem.

Ademais, a precariedade da vida no campo resulta em êxodo para as cidades, carecendo de mão de obra qualificada no campo que atenda à necessidade de fornecimento de cacau para a produção de chocolate da companhia.³⁷

Neste escopo e dentro da perspectiva de negócios da Nestlé de criação de valor compartilhado, foi lançado em outubro de 2009, na Costa do Marfim, o *Nestlé Cocoa Plan*, envolvendo investimento de 67 milhões de libras entre 2010 e 2020. A iniciativa visa, por um lado, atender aos fazendeiros, melhorando a qualidade de vida e educação, fomentando fazendas rentáveis e que respeitem o meio ambiente.³⁸

Por outro lado, os benefícios para a empresa são inúmeros, sendo o principal o aumento da produção e principalmente da qualidade da matéria prima do cacau a longo prazo. Neste aspecto, algumas das áreas de foco incluem o treinamento de fazendeiros, compra de corporativas, pagamento de bônus e envolvimento em programas certificados como a *Fairtrade*.³⁹

Ainda que o projeto adotado pela empresa de criação de valor compartilhado seja independente da aderência a iniciativas como o Pacto Global, o programa é projetado com sustentação na Agenda 2030 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, nos seguintes termos:

*Linking the SDGs with CSV and our material issues helped us look more closely at where we can have the biggest impact. Today, our sustainability strategy is carefully mapped against the 17 goals, with each commitment and impact area corresponding to one or more of them.*⁴⁰

Em setembro de 2018, a Nestlé, em colaboração com o Pacto Global, lançou a Plataforma de Ação para Paz, Justiça e Instituições Fortes, visando o avanço do ODS 16. Trata-se de programa de ação bienal envolvendo empresas, agências das Nações Unidas, sociedade civil e Estados. A justificativa apresentada pela empresa para aderência ao programa ressalta o duplo viés da criação do valor compartilhado, por um lado a fundação de uma sociedade sustentável e, por outro, o sucesso dos negócios que decorre na certeza do

37 Disponível em: <<http://www.businesscasestudies.co.uk/nestle/creating-shared-value-in-the-supply-chain/creating-shared-value-along-the-supply-chain.html>>.

38 Idem.

39 Idem.

40 Disponível em: <<https://www.nestle.com/csv/what-is-csv>>. Acesso em: set. 2019.

crescimento a longo prazo.⁴¹

Ainda, o ODS 3 que trata da saúde e bem-estar, foi incorporado em iniciativas globais da empresa. O objetivo assumido pela empresa é voltado primordialmente às crianças e envolve a transformação das receitas para a venda de produtos mais saudáveis, a promoção da educação e a condução de pesquisas científicas. Como meta, a iniciativa global *Nestlé for Healthier Kids* pretende promover uma vida mais saudável para 50 milhões de crianças.

Diante do exposto, não se pode negar que o modelo de negócio da Nestlé, se adaptando às exigências da sociedade e buscando melhoras na sua cadeia de produção, incluindo a promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável na linguagem dos negócios. No entanto, ainda que a proposta da criação do valor compartilhado esteja à frente de suas competidoras e em consonância com as exigências internacionais na matéria, não pode ser encarada como suficiente.

Ressalta-se que, tal qual outras iniciativas envolvendo a responsabilidade social corporativa, a criação do valor compartilhado faz parte do modelo de negócios, mecanismos voluntários e, neste caso, criado pela própria empresa. Significa dizer, não há mecanismos efetivos de controle e verificação do cumprimento dos objetivos ou *standards* adotados nos programas mencionados. Tal qual o funcionamento do Pacto Global, os consumidores se limitam a ver o selo impresso nos produtos, sem a garantia da adoção dos objetivos definidos. Neste sentido, no caso da Nestlé, tendo em vista que é a própria empresa que coloca o selo do *Cocoa Plan* nos seus produtos, merece atenção e acompanhamento dos consumidores a fim de verificar constantemente se não se trata meramente de iniciativa voltada ao marketing e fortalecimento de imagem da empresa.

5. CONCLUSÃO

Frente aos desafios a serem enfrentados quanto à urgente necessidade de reformulação da atividade empresarial e do freio aos danos ambientais e sociais – muitos irreparáveis – que o capitalismo inconsequente tem causado ao longo das últimas décadas, mister se faz a adoção de diversas frentes, seja de viés de promoção de boas práticas, como é o caso de iniciativas de responsabilidade social corporativa, como o Pacto Global, seja mecanismos de responsabilização direta de empresas por violações perpetradas em sua cadeia de produção, como um tratado vinculante para direitos humanos e empresas.

41 Disponível em: <<https://www.nestle.com/csv/what-is-csv/contribution-global-goals>>.

Para além destas modalidades consolidadas e que já demonstram um avanço na matéria, mister se faz, concomitantemente, repensar alternativas que apelem à linguagem das empresas, qual seja, o lucro. A criação do valor compartilhado atende a este chamado e, se bem empreendido, pode modificar a visão da atividade empresarial. O plano de negócios adotado pela Nestlé demonstra a possibilidade de se aliar o lucro com o desenvolvimento sustentável e a promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a agenda 2030.

No entanto, não se pode ignorar as limitações de iniciativas voluntárias e que carecem de mecanismos de regulação e de sanção para seu descumprimento. No caso analisado, o selo apresentado ao consumidor é criado e apresentado pela própria empresa. Ainda, os objetivos traçados são igualmente delineados em atenção aos interesses da atividade empresarial. Neste sentido, impõe-se que as iniciativas de responsabilidade e responsabilização corporativa sejam complementares àquelas voluntárias adotadas pelas empresas em seus planos de negócios.

Assim, ao mesmo tempo em que se busca fazer com que os direitos humanos tenham sentido comercialmente e se espera que as próprias forças do mercado garantam, em um futuro ideal, o *compliance* com as diretrizes a serem seguidas, há também o contraponto de que “*the issues are often too complex for markets to understand and respond to*”.⁴² Trata-se de um desafio constante a ser enfrentado e que depende, para além da cobrança dos Estados e das empresas, a conscientização dos consumidores e da atuação da sociedade civil na cobrança da remodelação do *modus operandi* da atividade empresarial.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDRT, Hannah. *Compreender – formação, exílio e totalitarismo* (ensaios). São Paulo: Cia das Letras/Belo Horizonte: EdUFMG, 2008.

BOLZANI, Giulia e FACHIN, Melina. A importância do Pacto Global como standard de proteção para empresas e direitos humanos. In: *Reflexões sobre o Pacto Global e os ODS da ONU*. Org. BACELAR, Regina Maria Bueno; FACHIN, Giardi Fachin; PAMPLONA, Danielle Anne, e PINHEIRO, Daniella Maria. Curitiba: Editora Íthala, 2018, p. 124.

BUSINESS CASE STUDIES. Creating shared value in the supply chain – A Nestlé case study. Disponível em: <<http://www.businesscasestudies.co.uk/nestle/creating-shared-value-in-the-supply-chain/creating-shared-value-along-the-supply-chain.html>>. Acesso em: set. 2019.

42 INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS. *Beyond voluntarism, Human rights and the developing international legal obligations of companies*. International Council on Human Rights Policy: Versoix, 2002, p. 14.

CANTÚ RIVERA, Humberto. 'Some Remarks on the Third Session of the Business and Human Rights Treaty Process and the "Zero Draft"'. *Revista de direito internacional*, Vol. 15(2), 2018.

FLORES, Joaquim Herrera. *(re)invenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRAZÃO, Ana. Função Social da Empresa. In: PUCSP. *Enciclopédia Jurídica*. Tomo Direito Comercial, Edição 1. 2015. Disponível em: <<https://www.encyclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa>>. Acesso em: jul. 2019.

HOMA. *Tratado sobre Direitos Humanos e Empresas: Duas Questões Principais*. Disponível em: <<http://www.homacdhe.com/wp-content/uploads/2015/11/Artigo-Tratado-sobre-Direitos-Humanos-e-Empresas-Duas-Quest%C3%B5es-Principais.pdf>>. Acesso em: 20 Set. 2019.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS. *Beyond voluntarism, Human rights and the developing international legal obligations of companies*. International Council on Human Rights Policy: Versoix, 2002, p. 14.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

NESTLÉ. Contributing to the global goals. Disponível em: <<https://www.nestle.com/csv/what-is-csv/contribution-global-goals>>. Acesso em: set. 2019.

PACTO GLOBAL. *A Iniciativa*. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016.

PORTER, Michael.E. e KRAMER, Mark.R. Criação de Valor Compartilhado. *Harvard Business Review Brasil*. 6 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.hbrbr.uol.com.br/criacao-de-valor-compartilhado/>>. Acesso em: set. 2019.

RAMASASTRY, Anita. "Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability". *Washington: Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 2, p. 237-259 (2015).

SALDANHA, Jania Maria Lopes e BOHRZ, Clara Rossato. Dupla Influência e dupla projeção entre o local e o global: o "caso Mariana" e a (ir)responsabilidade social das empresas de mineração. In: *Homa Pública*. Vol. 02, nº 02, 2018. In: *Homa Pública*. Vol. 02, nº 02, 2018. p. 159. Disponível em: <<http://www.homacdhe.com/journal/2018/10/11/dupla-influencia-e-dupla-projecao-entre-global-e-local-o-caso-mariana-e-a-irresponsabilidade-social-das-empresas-de-mineracao/>>. Acesso em: jul. 2019.

SHARED VALUE INSTITUTE. About Shared Value: Finding business opportunity in social problems. Disponível em: <<https://www.sharedvalue.org/about-shared-value>>. Acesso em: set. 2019.

SUBCOMMITTEE ON MULTINATIONAL CORPORATIONS. *The International Telephone and Telegraph Company and Chile, 1970-7. Report to the committee on foreign relations United States Senate*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1973.

TRINDADE, Caçado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Volume II*. 1 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

UNITED NATIONS. The UN “Protect, Respect and Remedy” Framework for Business and Human Rights. September 2010. Disponível em: <<https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

PUBLICAÇÃO



www.livroslegais.com.br

EDIÇÃO E PRODUÇÃO



www.edicaoordemanda.com.br



Comissão do
Pacto Global

ONDE TEM VONTADE DE INOVAR, TEM COPEL



65

Um novo jeito
de olhar para o amanhã.

Há 65 anos, a Copel está presente todos os dias em milhões de casas, empresas e indústrias. Mas há outro lugar onde a Copel também já está marcando presença: no futuro. Quais serão as próximas ideias inovadoras? Quais soluções vão transformar o amanhã? Pode ter certeza; a Copel vai estar lá para fornecer a energia necessária para que elas se tornem realidade.

 **COPEL**
Para Energia


PARANÁ
GOVERNO DO ESTADO



ISBN 978-658702700-5

