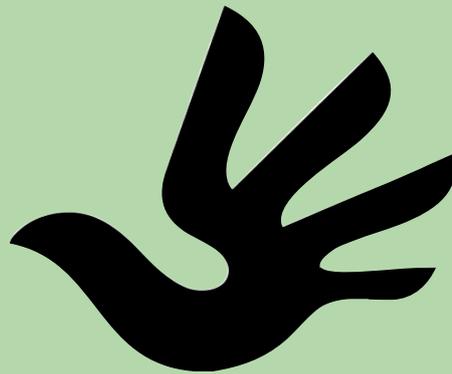


Liliana Lyra Jubilut
Rachel de Oliveira Lopes
Gabriela Soldano Garcez
Ananda Pórpura Fernandes
João Carlos Jarochinski Silva
Organizadores



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030



DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADE E A AGENDA 2030

Liliana Lyra Jubilut
Rachel de Oliveira Lopes
Gabriela Soldano Garcez
Ananda Pórpora Fernandes
João Carlos Jarobinski Silva
Organizadores



EDUFRR
Boa Vista - RR
2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR

REITOR

José Geraldo Ticianeli

VICE-REITOR

Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Fábio Almeida de Carvalho

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda

Anderson dos Santos Paiva

Bianca Jorge Sequeira Costa

Fabio Luiz de Arruda Herrig

Georgia Patrícia Ferko da Silva

Guido Nunes Lopes

José Ivanildo de Lima

José Manuel Flores Lopes

Luiza Câmara Beserra Neta

Núbia Abrantes Gomes

Rafael Assumpção Rocha

Rickson Rios Figueira

Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av. Cap. Ene Garcez, 2413,
Aeroporto – CEP: 69.310-000. Boa Vista – RR – Brasil
e-mail: editora@ufr.br / editoraufrr@gmail.com
Fone: + 55 95 3621 3111

A Editora da UFRR é filiada à:



Copyright © 2020
Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Projeto Gráfico e Capa

Liliana Lyra Jubilit
Gabriela Soldano

Diagramação

Victor dos Santos Mafra
Camila Valentina Apiscope Perez

Revisão Ortográfica

Autores

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

D598 Direitos humanos e vulnerabilidade e a agenda 2030 / Liliana Lyra Jubilit ... [et al.]. – Boa Vista : Editora da UFRR, 2020. 853 p. Inclui bibliografia. ISBN: 978-65-86062-92-2 Livro eletrônico. 1 – Direitos humanos. 2 – Desenvolvimento sustentável. 3 – Saúde pública. 4 – Migrantes. 5 – Agenda 2030. 6 – Meio ambiente. I – Título. II – Jubilit, Liliana Lyra. III – Universidade Federal de Roraima. CDU – 34:504.03(81)

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária/Documentalista:
Maria de Fátima Andrade Costa - CRB-11/453-AM

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de
exclusiva responsabilidade dos autores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): A AGENDA 2030 E OS DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES.15

Liliana Lyra Jubilut

Gabriela Soldano Garcez,

Rachel de Oliveira Lopes

Ananda Pórpora Fernandes

João Carlos Jarochinski Silva

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.26

ODS 1

POBREZA E CAPACIDADES: UMA CRÍTICA DO PRIMEIRO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA 2030.41

Marcus Vinicius Porcaro Nunes Schubert

Larissa Ramina

ASPECTOS CONCEITUAIS DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.56

Thayná Gava Borges

ODS 2

AS ARTICULAÇÕES GLOBAIS PARA O COMBATE DA INSEGURANÇA ALIMENTAR.70

Tatiana Cardoso Squeff

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AGROTÓXICOS: ODS 2, PROTEÇÃO DAS FUTURAS GERAÇÕES E JUSTIÇA AMBIENTAL.....	89
<i>Roberta Oliveira Lima</i>	

ODS 3

DESAFIOS NO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE PARA A POPULAÇÃO MIGRANTE FORÇADA EM SÃO PAULO/BRASIL.....	106
<i>Cristóbal Abarca</i>	
<i>Sílvia Viodres Inoue</i>	
<i>Cásio Silveira</i>	
<i>Denise Martin</i>	

ODS 4

EDUCAÇÃO PÚBLICA UNIVERSAL DE QUALIDADE NA AGENDA 2030 E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: METAS CONVERGENTES, RESULTADOS CADA VEZ MAIS DISTANTES.....	122
<i>Clarice Seixas Duarte</i>	

ACESSO A UM DESENVOLVIMENTO DE QUALIDADE NA PRIMEIRA INFÂNCIA: A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	142
<i>Alessandra Gotti</i>	

IGUALDADE DE GÊNERO NA EDUCAÇÃO E AGENDA2030: PANORAMA E DESAFIOS DIANTE DA DESGLOBALIZAÇÃO.....	154
---	------------

Angela Limongi Alvarenga Alves

Thaís Guerra

**ACESSO À EDUCAÇÃO PARA MULHERES:
DESAFIOS NA MIGRAÇÃO.....169**

Deborah Esther Grajzer

Carolina Macedo Montaño

**A IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 4 NO
ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO:
UMA DISCUSSÃO A PARTIR DA FORMAÇÃO
DOCENTE NA ÁREA DO DIREITO
POR MEIO DA INTERNACIONALIZAÇÃO.....184**

Arthur Roberto Capella Giannattasio

Paula Monteiro Danese

ODS 5

**O (NÃO) EXERCÍCIO DO DIREITO À
LIBERDADE PELAS MULHERES: DO
CASAMENTO AO FEMINICÍDIO.....200**

Érica de Aquino Paes

Luciane da Costa Moás

**MULHERES MIGRANTES E IGUALDADE DE
GÊNERO: UMA ANÁLISE DE PRÁTICAS ADOTADAS
NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA.....215**

Paola Durso Angelucci

Anna Clara Monjardim

ODS 6

DIREITO HUMANO À ÁGUA E À VIDA DIGNA.....231

Francinilcia Leite Melo

Maria Auxiliadora Santos Silva

ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO E ÁGUA POTÁVEL ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS DOS MUNICÍPIOS COM ALTO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E A BUSCA POR SOLUÇÕES DISRUPTIVAS: O CASO DE SANTOS-SÃO PAULO, BRASIL.	246
---	------------

Rosilandy Carina Candido Lapa

Heloíze Melo da Silva

Luiz Sales do Nascimento

ODS 7

O CONFRONTO DE POVOS TRADICIONAIS COM A CENTRAL NUCLEAR DO NORDESTE NO SERTÃO DE PERNAMBUCO: UM CAMPO ÀS MARGENS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.	262
--	------------

Clarissa Marques

Whodson Silva

A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL FRENTE A NECESSÁRIA MUDANÇA DE PARADIGMAS DOS EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS.	279
--	------------

Luciana Lima Domingues de Souza

Flávia Thomaz Soccol

ODS 8

A INSERÇÃO DO JOVEM NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO.	293
---	------------

Caio Roberto Silva de Oliveira

Letícia Santos de Souza

**O TRÁFICO DE PESSOAS NO ÂMBITO DAS
CADEIAS DE SUPRIMENTO GLOBAIS:
REFLEXÕES SOBRE ABUSOS E VULNERABILIDADES
DA EXPLORAÇÃO DO SER HUMANO.307**

Ananda Pórpura Fernandes

Verônica Maria Teresi

**UMA (DES)GOVERNANÇA GLOBAL PARA A
QUESTÃO DE GÊNERO? UMA ANÁLISE A
PARTIR DO ENGAJAMENTO DOS ATORES PRIVADOS
E DAS EXPECTATIVAS ADVINDAS DA APROXIMAÇÃO
ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E OS OBJETIVOS
DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL327**

Cláudia Alvarenga Marconi

Rafael de Souza Nascimento Miranda

ODS 9

**DESLOCAMENTO FORÇADO POR CRISES
HUMANITÁRIAS SÚBITAS E PROLONGADAS:
UM PANORAMA DA PROTEÇÃO
INTERNACIONAL PÓS-2015.345**

Melissa Martins Casagrande

Ana Carolina Contin Kosiak

**O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL 9 A PARTIR DA ANÁLISE
DE CASO DA TRAGÉDIA DE MARIANA.365**

Luciana Ricci Salomoni

Larissa Ramina

**BRUMADINHO: (IN)GERÊNCIA DE RISCOS PARA O
DESENVOLVIMENTO (IN) SUSTENTÁVEL.386**

Nélida Reis Caseca Machado

ODS 10

AS VULNERABILIDADES DO PACTO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES.....402

Augusto Veloso Leão

Duval Magalhães Fernandes

MIGRAÇÕES, DESIGUALDADES E A BIOPOLÍTICA: O PODER DO ESTADO DE FAZER VIVER E DEIXAR MORRER.....424

Leonardo de Macedo Silva

Marcos Renato Schabin

O PAPEL DA GOVERNANÇA TRIBUTÁRIA NO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 10 DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....439

Lilian Yamamoto

ODS 11

A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS DESAFIOS DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.....454

Larissa Ramina

Helen Mayumi Yamane Diesel

O DIREITO HUMANO DE ACESSO À ENERGIA E O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 7, DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....465

Andréia Costa Vieira

Iamara Feitosa Furtado Lucena

ODS 12

NEGÓCIOS, COMÉRCIO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS HUMAN AND ENVIRONMENTALLY FRIENDLY: O EXEMPLO DO CONSUMO COMPARTILHADO.....	489
<i>João Alfredo Lopes Nyegray</i>	

ENTRE O VOLUNTARISMO E A IMPOSIÇÃO: OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 12 E A COOPERAÇÃO DE ESTADOS E EMPRESAS RUMO AO CONSUMO E PRODUÇÃO SUSTENTÁVEIS NA INDÚSTRIA DA MODA.....	505
<i>Melina Girardi Fachin</i>	
<i>Giulia Fontana Bolzani</i>	

ODS 13

RESILIÊNCIA E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM ESTADOS SUBNACIONAIS.....	521
<i>Fernando Cardozo Fernandes Rei</i>	
<i>Flávio de Miranda Ribeiro</i>	

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E POBREZA: DESAFIO PARA A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	540
<i>Yolanda Maria De Menezes Pedroso Speranza</i>	

MOBILIDADE HUMANA, MUDANÇA CLIMÁTICA E DESASTRES NA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL.....	554
<i>Diogo Andreola Serraglio</i>	
<i>Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville</i>	

ODS 14

**DILEMAS E ENTRAVES À SOBREVIVÊNCIA DAS
COMUNIDADES CAIÇARAS VULNERÁVEIS:
UMA REFLEXÃO DO CASO DA RESERVA DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA
BARRA DO UNA, PERUÍBE, SÃO PAULO.....577**

Denyse Moreira Guedes

Fabiola Andrea Chofard Adami

ODS 15

**A VULNERABILIDADE ECOSSISTÊMICA
DIANTE DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E DA
EFETIVIDADE DO PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS
AMBIENTAIS E SUA RELAÇÃO COM O OBJETIVO
DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 15.....589**

Clarissa Bueno Wandscheer

ODS 16

**UMA REFLEXÃO SOBRE OS NOVOS
CONTORNOS DO PROCEDIMENTO DE
DETERMINAÇÃO DO STATUS DE PESSOA
REFUGIADA NO BRASIL.....607**

Angelica Furquim

**URBAN VIOLENCE IN BRAZIL:
ABUSE OF POWER AND POLICE KILLINGS VIS A VIS
SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL 16.....622**

Gabriela Mezzanotti

Kate Griffiths

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS E AGENDA 2030
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
“NÃO DEIXAR NINGUÉM PARA TRÁS” – NEM
OS GRUPOS VULNERÁVEIS E AS MINORIAS.....643**

Geziela Iensue

Gabriela Torquato dos Anjos

**O PAPEL DA UNIVERSIDADE COMO ESPAÇO
DEMOCRÁTICO PARA A PROMOÇÃO DA PAZ:
A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA DE MEDIAÇÃO
DA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
COM A MEDIAÇÃO AMBIENTAL660**

Simone Alves Cardoso

Adriana Machado Yaghsisian

**OBJETIVO 16 DA AGENDA 2030 PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS:
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES NO
CONTEXTO DO CASO TRABALHADORES DA
FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL.....677**

Luciana Diniz Durães Pereira

**IDENTIDADE LEGAL PARA TODOS:
BOAS PRÁTICAS DA AMÉRICA LATINA E DO
CARIBE PARA A GARANTIA DO DIREITO
AO REGISTRO DE NASCIMENTO.....687**

Melissa Martins Casagrande

Ana Carolina Contin Kosiak

José Antônio Peres Gediel

**OS EMERGENTES CONFLITOS AMBIENTAIS
E O PAPEL DA SEGURANÇA PÚBLICA707**

Fernanda D. L. Damacena

O ACESSO À JUSTIÇA AOS ACUSADOS DE TRÁFICO DE DROGAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.	725
<i>Gustavo Roberto Costa</i>	

DECISÕES DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS E SEU ENQUADRAMENTO NO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 16.	740
<i>Natalia Rosa de Oliveira</i>	
<i>Sabrina Henrique Almeida Dall’Acqua</i>	
<i>Ana Priscila Haile</i>	

ODS 17

DIREITO E ECOLOGIA POLÍTICA NA ERA DO ANTROPOCENO: DA IMPORTÂNCIA DOS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 17, DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.	756
<i>Ricardo Stanzziola Vieira</i>	

DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO 8 AO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 17: A NECESSIDADE DE PARCERIAS PARA A SUSTENTABILIDADE ATRAVÉS DA GOVERNANÇA E DA MEDIAÇÃO.	780
<i>Gabriela Soldano Garcez</i>	

O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 17 COMO EXPRESSÃO DAS DISPUTAS E TENSÕES EM ÂMBITO GLOBAL: O CASO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.	798
<i>Daniel Campos de Carvalho</i>	
<i>Giovanna Modé Magalhães</i>	

O PAPEL DO JORNALISMO NA EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	816
<i>Lídia Maria de Melo</i>	

SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE HUMANA POR DESRESPEITO AOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: CONTRIBUTO DE UM TRIBUNAL DE DIREITOS HUMANOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	834
<i>Jânia Maria Lopes Saldanha</i> <i>Clara Rossatto Bobr̃</i>	

APRESENTAÇÃO

DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS): A AGENDA 2030 E OS DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES

Liliana Lyra Jubilut¹
Gabriela Soldano Garcez²
Rachel de Oliveira Lopes³
Ananda Pórpora Fernandes⁴
João Carlos Jarochinski Silva⁵

SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM)

A Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em vista seus objetivos e princípios basilares contidos na Carta das Nações Unidas⁶, reuniu-se, no

- 1 Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. LL.M. em International Legal Studies pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos, onde coordena o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.
- 2 Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, pela Universidade Católica de Santos. Pós-doutoranda pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha. Professora da Universidade Católica de Santos, e, de cursos para concursos e OAB. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, da Universidade Católica de Santos.
- 3 Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Doutoranda na Faculdade de Direito da USP. Procuradora Federal. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, da Universidade Católica de Santos.
- 4 Mestre em Direito Internacional e graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, da Universidade Católica de Santos.
- 5 Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR) do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF). Pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP com ênfase em Relações Internacionais. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, da Universidade Católica de Santos.
- 6 Os princípios estão elencados no art. 1º da Carta das Nações Unidas e incluem “tomar coletivamente medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura

ano 2000, com seus Estados-membros na “Cúpula do Milênio”⁷, e, buscando sumarizar os diversos acordos internacionais assinados na década de 1990⁸, formulou um novo pacto global: a “Declaração do Milênio”^{9, 10}, que contém os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)^{11, 12}.

Os 8 ODM são: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos 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). Existem, ainda, 20 metas gerais¹³ para alcance de cada ODM (com estipulação de

da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”, além de “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns”. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

7 Evento promovido pela ONU, na cidade de Nova York, para debater os principais problemas do mundo a serem enfrentados no novo milênio, do qual resultaram os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Mais sobre o evento em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml>. Acesso em: 05 jun. 2020.

8 BORGES, Izaías de Carvalho. Estudo temático: Uma análise do alcance das Metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Campinas: PUC Campinas, 2018. p.06. Disponível em: <https://www.puc-campinas.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/tematico_04.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020

9 Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

10 A Declaração foi apoiada por 191 países. Cf. <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

11 Os ODM se inspiram na Agenda 21, documento resultante da Rio-92, apoiado por 179 países (cf. <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: 30 mar. 2020). A Agenda 21 pode ser encontrada a partir de: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

12 Cf. <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 30 mar 2020.

13 As 20 metas dos ODM são: “Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 dólar por dia; Alcançar o pleno emprego e assegurar a todas as pessoas, incluindo as mulheres e jovens, um trabalho digno e produtivo; Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem da população que sofre de fome; Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo do ensino primário; Eliminar as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015; Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2005, a taxa de mortalidade de menores

prazos e indicadores em cada um deles, para monitoramento geral das atividades exercidas nacionalmente pelos Estados, estipulando ações para o alcance) e um prazo de 15 anos para tal.



Fonte: odmbrasil.gov.br

Aponta-se como finalidade dos ODM a criação de um novo padrão de desenvolvimento, que procura conciliar a proteção ambiental com justiça social e eficiência econômica, criando, assim, as bases para as discussões a respeito do desenvolvimento sustentável¹⁴.

de 5 anos; Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna, entre 1990 e 2005; Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva; Deter e começar a reduzir, até 2015, a propagação do HIV/AIDS; Assegurar, até 2012, o acesso universal ao tratamento contra o HIV/AIDS a todas as pessoas que dele necessitam; Até 2015, deter e começar a reduzir a incidência de malária e de outras doenças; Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais; Reduzir a perda de biodiversidade e alcançar, até 2010, uma diminuição significativa da taxa de perda; Reduzir para metade, até 2015, a percentagem da população sem acesso permanente a água potável e a saneamento básico; Até 2020, melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que vivem em bairros degradados; Continuar a criar um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório; Responder as necessidades especiais dos países menos avançados, dos países sem litoral e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento; Tratar de uma maneira global os problemas da dívida dos países em desenvolvimento; Em cooperação com as empresas farmacêuticas, assegurar o acesso a medicamentos essenciais a preços comportáveis, nos países em desenvolvimento; Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial nas áreas da informação e da comunicação”. Cf. BORGES, Izaías de Carvalho. Op. cit.

14 SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. Desenvolvimento sustentável: viabilidade econômica, responsabilidade ambiental e justiça social. In: BRASIL. SENADO FEDERAL. NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS DO SENADO. *Temas e agendas para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. p. 71-77. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496289/000940032.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

Com a adoção do documento e dos ODM, os Estados renovaram seus compromettimentos com o desenvolvimento sustentável¹⁵, e assumiram compromissos concretos uma vez que estes instrumentos têm, como mencionado metas definidas para serem atingidas até o ano de 2015¹⁶. Exatamente por conta disso, o novo “padrão” de desenvolvimento incorpora as dimensões sociais e ambiental¹⁷ ao desenvolvimento econômico¹⁸, além de incentivar a participação de cada cidadão, governo e sociedade civil em questões de realização, implementação e fiscalização dos mecanismos para alcance de cada ODM¹⁹, permitindo, portanto, a ampla participação por meio de instrumentos dispostos pela governança global internacional²⁰.

15 A ONU tem estado engajada com o tema do desenvolvimento desde sua criação. Ela entende que “[d]evelopment is one of the main priorities of the United Nations. Development is a multidimensional undertaking to achieve a higher quality of life for all people. Economic development, social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development” (Cf. UN. Agenda for Development. A/RES/51/240. 1997. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/51/240>>. Acesso em: 5 jun. 2020). Nesse processo histórico destacam-se do ponto de vista normativo debates sobre comércio e desenvolvimento na década de 1960; o estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1965; a Conferência sobre o Desenvolvimento Humano, em 1972, de que derivou a Declaração sobre Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo) (Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 5 jun. 2020); a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986 (Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 5 jun. 2020); o Relatório “Nosso Futuro Comum”, em 1987 (Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2020), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a Rio-92, ou Eco-92) (Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020) e a Agenda para Paz, ambas de 1992 (Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2020); a Agenda para o Desenvolvimento, em 1997; e a Cúpula do Milênio em 2000 (Disponível em: <https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml>. Acesso em: 05 jun. 2020). Mais informações sobre o tema do desenvolvimento na ONU podem ser encontradas em: <https://research.un.org/en/docs/dev>. Acesso em: 8 jun. 2020.

16 Cf. Agenda 21, cap. 1, preâmbulo, item 1.3. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2020.,

17 Pela dimensão ambiental, entende-se a qualidade do meio ambiente em que a vida está inserida. Trata-se, portanto, da tutela do meio ambiente de modo a proteger à saúde humana. Por outro lado, a dimensão social diz respeito ao fornecimento de igualdade de condições, de acesso aos bens e serviços disponíveis a uma vida digna. Por fim, a dimensão econômica é realizada por meio da alocação adequada e de modo mais efetivo dos recursos disponíveis, de modo a regular a eficiência econômica com o objetivo de diminuir critérios de dicotomia. Cf. <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8b9b3436fc4466e9>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

18 Cf. Agenda 21, cap. 1, preâmbulo, item 1.1. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

19 Cf. Agenda 21, cap. 1, preâmbulo, item 1.6. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2020

20 Como, por exemplo, arranjos institucionais para promoção de objetivos comuns entre o setor público e privado, paradiplomacia, novas parcerias mundiais, criação de Regimes, instrumentos legais facilitados, entre outros.

Se por um lado os ODM são um marco no histórico processo em prol do desenvolvimento, por outro lado lacunas ainda precisavam ser preenchidas, sobretudo quando, ao final do prazo dos ODM, verificou-se que ainda havia muito a fazer. Assim, foi preciso criar uma nova agenda do desenvolvimento pós-2015: a Agenda 2030.

SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) E A AGENDA 2030

O processo de construção dessa nova Agenda, teve início em 2012, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável²¹ (conhecida como Rio+20) , quando os Estados-membros da ONU reuniram-se para a definição da agenda de desenvolvimento pós-2015, visando inovar e ampliar a participação dos diversos setores da sociedade na construção do desenvolvimento sustentável e renovar compromissos práticos com os objetivos de desenvolvimento.

O produto final desta Conferência foi consagrado em um documento que recebeu o nome de “O futuro que queremos”²², que (i) objetivou alinhar as ações de lideranças mundiais para o desenvolvimento sustentável, (ii) não elaborou objetivos de desenvolvimento específicos mas determinou que estes deveriam ser em número reduzido, ter caráter aspiracional e ser de fácil comunicação²³ e (iii) iniciou um processo para a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Esse processo teve como marco seguinte a criação, pela Assembleia Geral da ONU, em 2013 do “Grupo Aberto de Trabalho”²⁴ a fim de discutir e deliberar propostas de novos 17 Objetivos com vistas a substituir os antigos ODM. Esses 17 novos objetivos foram também formulados com participação ampliada

21 Disponível em: < <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

22 Disponível em:< <https://rio20.un.org/papersmart>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

23 Cf. <[https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html#:~:text=A%2030-member%20Open%20Working,1\)%20of%20the%20General%20Assembly](https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html#:~:text=A%2030-member%20Open%20Working,1)%20of%20the%20General%20Assembly)>. Acesso em: 05 jun. 2020

24 O Grupo Aberto de Trabalhos (ou “*Open Working Group*” no original), com 30 membros, foi estabelecido pela resolução A/67/L.48/rev.1 da Assembleia Geral da ONU de 2013. Seu mandato era elaborar a proposta dos ODS. Cf. <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=E>. Acesso em: 05 jun. 2020.

da sociedade civil, setor privado, governos locais e nacionais²⁵, ou seja, uma participação sem precedentes tanto na elaboração, quanto na implementação de objetivos internacionais²⁶.

Em agosto de 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável²⁷, na presença de 193 países, foi adotada a “Agenda 2030”, que traz ações, programas e diretrizes para orientar os trabalhos dentre os anos de 2016 a 2030, a fim de transformar o mundo por meio dos ODS²⁸.

A Agenda 2030 parte dos ODM, mas desenvolve os objetivos a partir de uma perspectiva mais abrangente e universal. Focada em aspectos sociais, econômicos e ambientais (e com uma visualização intrínseca de conexão dos mesmos), e tendo em mente a atual Sociedade Globalizada e do Risco²⁹, a Agenda 2030 adota, como mencionado, 17 ODS: 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 limpa e acessível; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdades; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes; e, 17) parcerias e meios de implementação³⁰.

25 A ONU aponta a participação de “1,4 milhão de pessoas de mais de 190 países” nas consultas que levaram aos ODS. ONU BRASIL. PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 08 dez. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

26 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2020.

27 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

28 Objetivo esse explicitado no título do documento final oficial que adota a Agenda 2030, qual seja: “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

29 De acordo com expressão criada por Ulrich Beck para definir uma sociedade tecnológica que cria riscos inerentes à vida humana e à obtenção de direitos básicos. Cf. BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

30 Cf. <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 22 mar. 2020.



Fonte: naçõesunidas.org

Cada um dos ODS conta com metas específicas, em um total de 169³¹, exemplificando como a Agenda 2030 segue com a preocupação de implementação e efetivação dos objetivos.

Também nesse diapasão, é importante destacar que a Agenda 2030 requer a criação de políticas públicas de responsabilidade por parte de cada país, por meio de um planejamento participativo que, apesar de considerar as realidades e prioridades nacionais de cada localidade, tenha em mente a necessidade de implementação real do desenvolvimento sustentável em nível mundial, dessa vez, com cooperação de caráter multinível, com a determinação de finalizar os trabalhos já iniciados na Agenda 21, refletir sobre os novos desafios da sustentabilidade e alcançar dignidade para todos nos próximos 15 anos³²

Essa abordagem mais ampla da Agenda 2030 decorre do entendimento do desenvolvimento como multidimensional e da busca de objetivos que sejam mais amplos e inclusivos³³; bem como do propósito central da mesma de erradicar totalmente a pobreza do mundo até o ano de 2030³⁴. Nesse sentido, pode-se compreender a inserção do adjetivo sustentável como qualificador

31 O detalhamento dos ODS e das metas está disponível na sequência desta apresentação.

32 Cf. documento denominado “O caminho para a dignidade em 2030”, formalizado pelo então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, como um relatório síntese das contribuições da Agenda para o desenvolvimento Sustentável, que pode servir de mapa ou guia para alcançar a dignidade nos próximos 15 anos. Disponível em: <https://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

33 ONU BRASIL. Op. cit.

34 Ibid.

do desenvolvimento que se busca. Ao passar-se a falar em desenvolvimento sustentável altera-se tanto a retórica sobre o tema como se delinea o tipo de desenvolvimento almejado; destacando-se a interrelação entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Com isso, percebe-se que as áreas prioritárias dos ODS passam a ser: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria; com objetivos gerais de: erradicação da pobreza, proteção ao planeta, garantia de uma vida prospera para todos, paz universal e a mobilização de parcerias para o alcance das propostas, tendo suas ações e projetos orientados sempre por um imperativo ético de alcance universal (ou seja, para todos os segmentos da sociedade) em cada ODS³⁵.

A Agenda 2030, e conseqüentemente os ODS, derivam de um instrumento de soft law do Direito Internacional, ou seja, não de um tratado ou outro instrumento que enseje compromissos vinculantes do ponto de vista jurídico. Tal fato pode levar ao questionamento da força da Agenda 2030, mas pode também ser elogiado caso a flexibilização derivada de sua natureza jurídica tenha surgido como estratégia para sua implementação. Por outro lado, o apoio massivo que seu projeto de construção (pela comunidade internacional) e sua adoção (pelos Estados-membro da ONU) obteve, denotam a força moral e aspiracional do documento.

Assim, os ODS são guias de conduta para alinhamento dos planos a serem realizados pelos países a fim de implementar seus compromissos globais, pois, na medida em que forem sendo realizados, “ninguém deve ser deixado para trás”³⁶. Nesse sentido, os ODS se aproximam do tema dos direitos humanos e das vulnerabilidades.

35 Cf. <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015.html>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

36 Expressão cunhada durante as reuniões para formulação dos ODS, a fim de garantir que ninguém deve ser deixado sem a obtenção de direitos previstos em cada um dos Objetivos mencionados, pois nenhum ODS é efetivamente considerado atingido a não ser que o seja por todas as nações signatárias e pessoas da sociedade. É, portanto, um compromisso criado durante a Agenda 2030, a fim de criar parcerias globais para implementação de cada meta num movimento global de edificação do desenvolvimento sustentável. Cf. <<https://nacoesunidas.org/ninguem-sera-deixado-para-tras-e-um-imperativo-etico-na-agenda-2030-afirma-representante-da-onu/>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SOBRE DESENVOLVIMENTO, DIREITOS HUMANOS E VULNERABILIDADES

O desenvolvimento em si compõe o rol dos direitos humanos; em sua 3ª dimensão³⁷, qual seja a dos direitos de titularidade coletiva, que surgem no plano internacional após a 2ª Guerra Mundial. São direitos de solidariedade, demandam ações coletivas para sua execução, sendo o direito ao desenvolvimento multifacetado.

Surgido com ênfase na dimensão econômica (quando se denomina direito do desenvolvimento)³⁸, o direito ao desenvolvimento engloba todos os aspectos necessários para sua efetivação, sendo um direito em si, mas também um direito instrumental.

Em sua face como direito em si, como mencionado, trata-se de um direito humano de 3ª dimensão, consagrado por exemplo na Declaração ao Direito ao Desenvolvimento, e como conceito basilar e meta das Conferências que adotaram as Agenda 21 e Agenda 2030.

Em sua face instrumental, o direito ao desenvolvimento já foi entendido como síntese de todos os direitos humanos, como um vetor, como um processo especial, até se chegar na percepção de um meta-direito³⁹; um direito que instrumentaliza os demais, ao exigir condições e instituições adequadas para suas realizações. O direito ao desenvolvimento auxilia na conquista das liberdades individuais⁴⁰, exige a concretização de direitos econômicos, sociais e culturais, e demanda um cenário propício para sua implementação – com participação ativa na política, e uma reorganização do Estado que garante a realização dos direitos humanos⁴¹. Essa reorganização também atinge a ordem internacional, que deve propiciar a efetivação dos direitos humanos,⁴² em mais um elemento de multidimensionalidade (aqui no interno e internacional) do direito ao desenvolvimento.

37 A 1ª dimensão dos direitos humanos engloba os direitos civis e políticos, a 2ª os direitos econômicos, sociais e culturais e a 3ª dimensão os direitos de solidariedade ou de titularidade coletiva, como a paz, o meio ambiente e o desenvolvimento.

38 Cf., por exemplo, MOISÉS. Cláudia Perrone. *Direito ao Desenvolvimento e Investimentos Estrangeiros*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

39 Cf., sobre as diferentes concepções acerca do direito ao desenvolvimento. APOLINÁRIO, Sílvia M. O. S. Considerações a respeito da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à luz do Direito ao Desenvolvimento. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; JUBILUT, Líliliana Lyra (Orgs.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 675-725.

40 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de bolso, 2010.

41 APOLINÁRIO, Sílvia M. O. S. Op. cit.

42 Cf., por exemplo, o art. 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que determina que: (Para mais nesse tema cf. JUBILUT, Líliliana L.; APOLINÁRIO, Sílvia M. O. S. O artigo 28 da Declaração Universal de Direitos Humanos e a construção de uma nova ordem internacional social. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 2, 2011, p. 90-116.

Ainda no tópic de sua multidimensionalidade, o direito ao desenvolvimento se dirige (e garante direitos) aos indivíduos, aos grupos (incluindo-se os diferentes povos) e aos Estados⁴³, em mais um elemento de sua multidimensionalidade.

De todos esses aspectos deriva o fato de que criar bases para o desenvolvimento, implica necessariamente fortalecer os direitos humanos, o que, por seu turno, auxilia na diminuição de vulnerabilidades. Nesse sentido, há um vínculo intrínseco entre os três temas (desenvolvimento, direitos humanos e vulnerabilidades), o que justifica a presente obra.

SOBRE A OBRA

Faltando dez anos para o prazo dos ODS, acredita-se que destacar temas de direitos humanos e/ou vulnerabilidades relacionadas a eles é relevante como forma de contribuir para diagnóstico de problemas, ajustes nos percursos (caso necessário), e avanços em metas; e, com isso, auxiliar a própria efetivação da Agenda 2030⁴⁴. Foi nesse sentido que se idealizou a presente obra.

Trata-se da quinta obra coletiva do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” na série baseada em seu título, dessa vez trabalhado o tema no contexto dos ODS. Pela própria natureza do tema (a multidimensionalidade do desenvolvimento) e pelo caráter do Grupo de Pesquisa a obra é plural e diversificada, tanto do ponto de vista temático quanto dos autores.

Composta por 48 textos e essa apresentação, a obra tem contribuições de 81 autores e conta com 5 organizadores. Entre os autores há professores universitários do Brasil e do exterior, pesquisadores do Grupo de Pesquisa e externos ao mesmo, discentes de pós-graduação e discentes de graduação. Em termos geográficos, entre os estados brasileiros conta-se com participação de autores de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Ceará, Roraima, Pernambuco e do Distrito Federal. De fora do Brasil há contribuições de autores lotados na Noruega, na Austrália e na Alemanha. E em termos de atuação, verifica-se

43 APOLINÁRIO, Sílvia M. O. S. Op. cit.

44 Esforços no monitoramento da implementação do ODS já estão ocorrendo, com a análise de indicadores por objetivo e por metas. Cf., neste sentido, por exemplo Sachs, Jeffrey D. et al. *Sustainable Development Report*, 2020. Disponível em: <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2020/>. Acesso em: 09 set. 2020. No mesmo site há quadros e tabelas com dados sobre a implementação dos ODS.

membros da Academia, de Organizações Internacionais, de Organizações não-governamentais e de think-thanks, garantindo diversidade não apenas de pontos de vista, mas também de pontos de partida dos textos.

Não se trata da primeira obra produzida pela editora da Universidade Federal de Roraima em parceria com o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”. Desta atuação em conjunta já resultaram, por exemplo os livros “‘Refugiado’ Ambientais” (2018), “Migrantes Forçad@s - conceitos e contextos” (2018), e “Direitos Humanos e Vulnerabilidades e o Direito Humanitário” (2019). As obras estão disponíveis para acesso gratuito online.

O presente livro está organizado seguindo-se a estrutura da Agenda 2030, ou seja, organizando-se os textos em relação aos ODS. Quando os capítulos abordam mais de um objetivo foram alocados na seção do ODS de maior destaque. Todos os ODS estão contemplados.

Para tanto a obra adota uma abordagem inter e multidisciplinar. Contudo, para fins de coerência interna e adesão aos temas, agenda de pesquisa e interesse do Grupo de Pesquisa o diapasão comum são os relacionamentos dos ODS com os direitos humanos e/ou vulnerabilidades.

Com tudo isso, espera-se seguir no propósito do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” de contribuir, a partir de trabalhos científicos, rigor acadêmico, bases técnicas, propostas inovadoras, diálogos temáticos e espírito crítico, em prol da maior proteção possível aos direitos humanos.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

ODS 1 - Erradicação da Pobreza: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
Meta 1.1 - Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia
Meta 1.2 - Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais
Meta 1.3 - Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis
Meta 1.4 - Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças
Meta 1.5 - Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais
Meta 1.a - Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões
Meta 1.b - Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza
ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
Meta 2.1 - Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano
Meta 2.2 - Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

¹ Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br>>. Acesso em: 10 de set. 2020.

<p>Meta 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</p>
<p>Meta 2.4 - Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo</p>
<p>Meta 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 bem 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, como acordado internacionalmente</p>
<p>Meta 2.a - Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos</p>
<p>Meta 2.b - Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha</p>
<p>Meta 2.c - Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos</p>
<p>ODS 3 – Boa Saúde e Bem-Estar: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</p>
<p>Meta 3.1 - Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos</p>
<p>Meta 3.2 - Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos</p>
<p>Meta 3.3 - Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis</p>
<p>Meta 3.4 - Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar</p>

Meta 3.5 - Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool
Meta 3.6 - Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas
Meta 3.7 - Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais
Meta 3.8 - Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos
Meta 3.9 - Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo
Meta 3.a - Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado
Meta 3.b - Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos
Meta 3.c - Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento
Meta 3.d - Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde
ODS 4 – Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
Meta 4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes
Meta 4.2 - Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário
Meta 4.3 - Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade
Meta 4.4 - Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo

Meta 4.5 - Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade
Meta 4.6 - Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática
Meta 4.7 - Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável
Meta 4.a - Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos
Meta 4.b - Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento
Meta 4.c - Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento
ODS 5 – Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
Meta 5.1 - Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte
Meta 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
Meta 5.3 - Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
Meta 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
Meta 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
Meta 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

Meta 5.a - Realizar 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, de acordo com as leis nacionais
Meta 5.b - Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres
Meta 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
ODS 6 - Água Potável e Saneamento: Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos
Meta 6.1 - Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos
Meta 6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade
Meta 6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente
Meta 6.4 - Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água
Meta 6.5 - Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado
Meta 6.6 - Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos
Meta 6.a - Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso
Meta 6.b - Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento
ODS 7 - Energia Limpa e Acessível: Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos
Meta 7.1 - Até 2030, assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia
Meta 7.2 - Até 2030, aumentar substancialmente a participação de energias renováveis na matriz energética global

Meta 7.3 - Até 2030, dobrar a taxa global de melhoria da eficiência energética
Meta 7.a - Até 2030, reforçar a cooperação internacional para facilitar o acesso a pesquisa e tecnologias de energia limpa, incluindo energias renováveis, eficiência energética e tecnologias de combustíveis fósseis avançadas e mais limpas, e promover o investimento em infraestrutura de energia e em tecnologias de energia limpa
Meta 7.b - Até 2030, expandir a infraestrutura e modernizar a tecnologia para o fornecimento de serviços de energia modernos e sustentáveis para todos nos países em desenvolvimento, particularmente nos países menos desenvolvidos, nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e nos países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus respectivos programas de apoio
ODS 8 - Emprego Decente e Crescimento Econômico: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos
Meta 8.1 - Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos
Meta 8.2 - Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra
Meta 8.3 - 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, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros
Meta 8.4 - Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança
Meta 8.5 - Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor
Meta 8.6 - Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação
Meta 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
Meta 8.8 - Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários

Meta 8.9 - Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais
Meta 8.10 - Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar a expansão do acesso aos serviços bancários, de seguros e financeiros para todos
Meta 8.a - Aumentar o apoio da Iniciativa de Ajuda para o Comércio [Aid for Trade] para os países em desenvolvimento, particularmente os países menos desenvolvidos, inclusive por meio do Quadro Integrado Reforçado para a Assistência Técnica Relacionada com o Comércio para os países menos desenvolvidos
Meta 8.b - Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho [OIT]
ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura: Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação
Meta 9.1 - Desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos
Meta 9.2 - Promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos
Meta 9.3 - Aumentar o acesso das pequenas indústrias e outras empresas, particularmente em países em desenvolvimento, aos serviços financeiros, incluindo crédito acessível e sua integração em cadeias de valor e mercados
Meta 9.4 - Até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades
Meta 9.5 - Fortalecer a pesquisa científica, melhorar as capacidades tecnológicas de setores industriais em todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, inclusive, até 2030, incentivando a inovação e aumentando substancialmente o número de trabalhadores de pesquisa e desenvolvimento por milhão de pessoas e os gastos público e privado em pesquisa e desenvolvimento
Meta 9.a - Facilitar o desenvolvimento de infraestrutura sustentável e resiliente em países em desenvolvimento, por meio de maior apoio financeiro, tecnológico e técnico aos países africanos, aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento
Meta 9.b - Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a pesquisa e a inovação nacionais nos países em desenvolvimento, inclusive garantindo um ambiente político propício para, entre outras coisas, a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities

Meta 9.c - Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020
ODS 10 - Redução das Desigualdades: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
Meta 10.1 - Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional
Meta 10.2 - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra
Meta 10.3 - Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito
Meta 10.4 - Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade
Meta 10.5 - Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações
Meta 10.6 - Assegurar uma 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
Meta 10.7 - Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas
Meta 10.a - Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC
Meta 10.b - Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais
Meta 10.c - Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%
ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
Meta 11.1 - Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

<p>Meta 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</p>
<p>Meta 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</p>
<p>Meta 11.4 - Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo</p>
<p>Meta 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</p>
<p>Meta 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</p>
<p>Meta 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</p>
<p>Meta 11.a - Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento</p>
<p>Meta 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</p>
<p>Meta 11.c - Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais</p>
<p>ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis</p>
<p>Meta 12.1 - Implementar o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com todos os países tomando medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento</p>
<p>Meta 12.2 - Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais</p>
<p>Meta 12.3 - Até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita</p>

Meta 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
Meta 12.5 - Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso
Meta 12.6 - Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios
Meta 12.7 - Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais
Meta 12.8 - Até 2030, 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
Meta 12.a - Apoiar países em desenvolvimento a fortalecer suas capacidades científicas e tecnológicas para mudar para padrões mais sustentáveis de produção e consumo
Meta 12.b - Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que gera empregos, promove a cultura e os produtos locais
Meta 12.c - Racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e a eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas
ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos (reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima)
Meta 13.1 - Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países
Meta 13.2 - Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais
Meta 13.3 - Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima
Meta 13.a - Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020, de todas as fontes, para atender às necessidades dos países em desenvolvimento, no contexto das ações de mitigação significativas e transparência na implementação; e operacionalizar plenamente o Fundo Verde para o Clima por meio de sua capitalização o mais cedo possível

Meta 13.b - Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas
ODS 14 – Vida na Água: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
Meta 14.1 - Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes
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, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos
Meta 14.3 - Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis
Meta 14.4 - Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas
Meta 14.5 - Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível
Meta 14.6 - Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio
Meta 14.7 - Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo
Meta 14.a - Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos
Meta 14.b - Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados
Meta 14.b - Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados

<p>Meta 14.c - Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na UNCLOS [Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar], que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do “Futuro Que Queremos”</p>
<p>ODS 15 – Vida Terrestre: 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</p>
<p>Meta 15.1 - Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais</p>
<p>Meta 15.2 - Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente</p>
<p>Meta 15.3 - Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo</p>
<p>Meta 15.4 - Até 2030, assegurar a conservação dos ecossistemas de montanha, incluindo a sua biodiversidade, para melhorar a sua capacidade de proporcionar benefícios que são essenciais para o desenvolvimento sustentável</p>
<p>Meta 15.5 - Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas</p>
<p>Meta 15.6 - Garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e promover o acesso adequado aos recursos genéticos</p>
<p>Meta 15.7 - Tomar medidas urgentes para acabar com a caça ilegal e o tráfico de espécies da flora e fauna protegidas e abordar tanto a demanda quanto a oferta de produtos ilegais da vida selvagem</p>
<p>Meta 15.8 - Até 2020, implementar medidas para evitar a introdução e reduzir significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras em ecossistemas terrestres e aquáticos, e controlar ou erradicar as espécies prioritárias</p>
<p>Meta 15.9 - Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas</p>
<p>Meta 15.a - Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas</p>
<p>Meta 15.b - Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento</p>

Meta 15.c - Reforçar o apoio global para os esforços de combate à caça ilegal e ao tráfico de espécies protegidas, inclusive por meio do aumento da capacidade das comunidades locais para buscar oportunidades de subsistência sustentável
ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes: 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
16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares
16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças
16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos
16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado
16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas
16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis
16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis
16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global
16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento
16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais
16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime
16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável
ODS 17- Parcerias e Meios de Implementação: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável
17.1 Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas

<p>17.2 Países desenvolvidos implementarem plenamente os seus compromissos em matéria de assistência oficial ao desenvolvimento [AOD], inclusive fornecer 0,7% da renda nacional bruta [RNB] em AOD aos países em desenvolvimento, dos quais 0,15% a 0,20% para os países menos desenvolvidos; provedores de AOD são encorajados a considerar a definir uma meta para fornecer pelo menos 0,20% da renda nacional bruta em AOD para os países menos desenvolvidos</p>
<p>17.3 Mobilizar recursos financeiros adicionais para os países em desenvolvimento a partir de múltiplas fontes</p>
<p>17.4 Ajudar os países em desenvolvimento a alcançar a sustentabilidade da dívida de longo prazo por meio de políticas coordenadas destinadas a promover o financiamento, a redução e a reestruturação da dívida, conforme apropriado, e tratar da dívida externa dos países pobres altamente endividados para reduzir o superendividamento</p>
<p>17.5 Adotar e implementar regimes de promoção de investimentos para os países menos desenvolvidos</p>
<p>17.6 Melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo de facilitação de tecnologia global</p>
<p>17.6 Melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional e o acesso à ciência, tecnologia e inovação, e aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas, e por meio de um mecanismo de facilitação de tecnologia global</p>
<p>17.7 Promover o desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento, em condições favoráveis, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme mutuamente acordado</p>
<p>17.8 Operacionalizar plenamente o Banco de Tecnologia e o mecanismo de capacitação em ciência, tecnologia e inovação para os países menos desenvolvidos até 2017, e aumentar o uso de tecnologias de capacitação, em particular das tecnologias de informação e comunicação</p>
<p>17.9 Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada da capacitação em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular</p>
<p>17.10 Promover um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha</p>
<p>17.11 Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com o objetivo de duplicar a participação dos países menos desenvolvidos nas exportações globais até 2020</p>

<p>17.12 Concretizar a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países menos desenvolvidos, de acordo com as decisões da OMC, inclusive por meio de garantias de que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países menos desenvolvidos sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado</p>
<p>17.13 Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas</p>
<p>17.14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável</p>
<p>17.15 Respeitar o espaço político e a liderança de cada país para estabelecer e implementar políticas para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável</p>
<p>17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento</p>
<p>17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias</p>
<p>17.18 Até 2020, reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento, inclusive para os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais</p>
<p>17.19 Até 2030, valer-se de iniciativas existentes para desenvolver medidas do progresso do desenvolvimento sustentável que complementem o produto interno bruto [PIB] e apoiem a capacitação estatística nos países em desenvolvimento</p>

POBREZA E CAPACIDADES: UMA CRÍTICA DO PRIMEIRO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA 2030

Marcus Vinicius Porcaro Nunes Schubert¹

Larissa Ramina²

INTRODUÇÃO

Estabelecida em 2015, a lista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), da Agenda 2030³, foi o projeto de sucessão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estes últimos, frutos de uma série de encontros multilaterais iniciados nos anos 1990 e que tomaram forma em setembro de 2000, como um conjunto de metas envolvendo aspectos fundamentais de direitos humanos adotadas pelos Estados-membros na Assembleia Geral da ONU, com prazo para serem atingidas até 2015. Os ODM para 2015 se consubstanciaram em 8 metas, que sofreram uma revisão em seus critérios e estatísticas em 2010, quando foi lançado um programa de consultas para identificar pontos-chave para seu cumprimento. Durante esse período, foi realizada a Conferência Rio +20⁴, que sucedeu a Rio-92 e que, por sua vez, deu continuidade à promoção do desenvolvimento sustentável, reconheceu o

-
- 1 Doutorando em Direito Internacional pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Especialista em Direito Internacional pelo Centro de Direito Internacional (CEDIN). Membro do Grupo de Pesquisa INTER
 - 2 Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo - USP, Pós-Doutora em Direito Internacional pela *Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense*, Professora de Direito Internacional da Universidade Federal do Paraná - UFPR, na graduação e pós-Graduação, Líder do Grupo de Pesquisa INTER, registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq.
 - 3 ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.
 - 4 A Rio +20 foi uma conferência realizada em 2012, como sucessora da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92. A Conferência de 92 foi importantíssima para a consolidação do Direito Internacional Ambiental, com a adoção de instrumentos como a Declaração do Meio Ambiente e a Agenda 21. A Rio +20 renovou o compromisso de mais de 193 Estados com o meio ambiente e a sustentabilidade, adotando mais uma vez, metas em prol do desenvolvimento sustentável, lançando uma iniciativa global e intergovernamental para essa agenda. (ONU. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Plataforma Agenda 2030. s/d. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 10 jan. 2020).

formato dos ODM e adotou o documento *The Future We Want*⁵, que operou de forma conjunta com os ODM, ajudando a formar o embrião dos ODS. Em 2014 foi formado um Grupo de Trabalho Aberto sobre o tema, composto por 70 países, e o texto, com 17 ODS e 169 metas auxiliares, foi apresentado em setembro do mesmo ano, tendo sido adotado pela Assembleia Geral de 2015 com o título *Transformando o Nosso Mundo*⁶. À primeira vista, os ODS são mais robustos e ambiciosos, contudo, o foco em uma abordagem multidisciplinar dos instrumentos das ONU, o grau elevado de estratégias e a busca por um envolvimento social se mantém.

Em particular, um dos Objetivos se destaca tanto no documento adotado nos anos 2000 como nos ODS, que é o da erradicação da pobreza extrema. Ainda durante os ODM em 2012, o Conselho de Direitos Humanos elaborou e apresentou a última versão dos Princípios Orientadores para o Combate à Extrema Pobreza e Direitos Humanos⁷, contendo os trabalhos da última década do órgão sobre a matéria, explicitando em um guia, ao mesmo tempo teórico e prático, diretrizes e abordagens para a formação de um padrão de combate à pobreza.

Deste modo, o presente capítulo busca analisar a conceitualização multifacetada da pobreza, sua abordagem pelos textos dos ODS, com respectivas críticas, mas sem deixar de mencionar as alterações em relação aos ODM no que tange à erradicação da pobreza. Em seguida, analisa-se a relação da pobreza com direitos humanos, levando em conta o estado de pobreza como absolutamente impeditivo do exercício desses direitos, apresentando-se aqui também o modelo de capabilities desenvolvido por Amartya Sen e Martha Nussbaum, tecendo considerações ao final.

AS MUITAS FACES DA POBREZA

Conforme reconhece a própria ONU, a pobreza não é apenas uma questão econômica, mas um fenômeno multidimensional que passa pela falta de recursos, oportunidades, capacidades, escolhas, segurança e meios para se exercer e gozar

5 UN. *The Future We Want. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio + 20, 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

6 ONU. *Transformando o Nosso Mundo*. Op. cit.

7 ONU. *Última versão dos princípios orientadores relativos a extrema pobreza e direitos humanos, apresentada pela Representante Especial das Nações Unidas em matéria da extrema pobreza e direitos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, 18 de julho de 2012. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/GuidingPrinciplesinPortuguese.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

direitos civis, políticos, econômicos e sociais⁸. Dessa forma, ao se trabalhar com metas para a redução da pobreza, é preciso conceituar o fenômeno e compreender os âmbitos em que atua a fim de se avaliar as metodologias que buscam abordá-lo.

Pobreza vem de pauper, que significa poucos, o que caracteriza a pobreza como um estado de carência. Sociologicamente, a pobreza é um conceito abstrato e que depende de juízos de valor para fazer sentido, o que significa que o traçar da “linha” da pobreza é bastante diverso⁹. Apesar da observação contida nos Princípios Orientadores relativos à Extrema Pobreza, há uma escolha dos ODS em se pautar a pobreza através de um critério econômico, definindo o estado de pobreza extrema como aqueles que vivem com menos de U\$ 1,25 o mesmo indicador utilizado pelo Banco Mundial¹⁰.

Essa ferramenta é problemática, justamente, por deixar de fora demais características do fenômeno, inclusive, suas causas e problemas conexos. Historicamente, o conceito que prevaleceu no início do século XX até por volta dos anos 1970, foi o do mínimo necessário para sobrevivência, adotado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e influenciando ainda os índices de paridade de poder de compra. Apenas na década de 1980 a pobreza como carência relativa passou a fazer parte das definições com critérios mais rigorosos, intercâmbio de informações entre agências internacionais e foco em aspectos sociais, redimensionando o problema, com o “sair da linha da pobreza”, envolvendo alimentação adequada, nível de conforto e bem-estar, e desenvolvimento de certas capacidades elementares, como alfabetização. Contudo, nesse mesmo período, em paralelo, em razão das inúmeras medidas de liberalização da economia e pela abertura de mercados do boom da globalização, desenvolveu-se a ideia de que o neoliberalismo e a intensificação das relações comerciais promoveriam melhor competitividade, e que tais medidas seriam aptas a melhorar a qualidade acabando com a pobreza, o que ficou conhecido como Consenso de Washington¹¹. Em contrapartida, Amartya Sen tem um papel importante nos anos 90, com o desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento

8 Ibid

9 GRUBBA, Leilane Serratine; CORRÊA, Angélica da Silva. Banalização da Pobreza no Brasil a Partir das Concepções de Amartya Sen. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 1, Universidade de Estado do Rio de Janeiro, 2019, p. 243. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2019.35787>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

10 ONU. Transformando o Nosso Mundo. Op. cit.

11 GRUBBA, Leilane Serratine; CORRÊA, Angélica da Silva. Op. cit., p. 244

Humano (IDH), em conjunto com Mahbub ul Haq, e com vitória do indiano no prêmio Nobel da Economia em 1998.

A partir dessa época, deixando de lado índices puramente econômicos como o da paridade do poder de compra¹², tem-se o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), realizado pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), que acrescenta outros indicadores, como o citado IDH, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), e ajustes no IDH para focos questões de gênero e desenvolvimento¹³.

O IDH tem sua origem nos estudos de Sen e Haq, que buscavam justamente mecanismos de ultrapassar as noções de renda como delimitadoras da pobreza. O indicador, como o próprio autor já se referiu, não é um índice exato ou que se esgota as capabilities (as quais serão objeto de capítulo próprio), contudo, é uma aproximação razoável e um ponto de partida¹⁴. A metodologia do IDH está em três aspectos da vida: saúde, educação e renda, através de medições que se concentram em escolaridade, expectativa de vida e progressão de renda, variando de 0 a 1. Médias inferiores a 0,550 correspondem a um baixo desenvolvimento, de 0,550 a 0,699 são correspondentes a países de desenvolvimento humano médio, 0,700 a 0,799 a alto desenvolvimento e, por fim, 0,800 são países de desenvolvimento muito elevado. De acordo com as informações do RDH de 2019, correspondentes ao ano de 2018, o Brasil caiu uma colocação e se encontra na 79ª posição, com a nota de 0,761, uma nota que o enquadra dentre países em desenvolvimento, mas ficando atrás de México e Sri Lanka¹⁵.

Além do IDH, o IPM também é uma ferramenta valiosa, porque busca quantificar as privações nas três áreas (saúde, educação e renda), sendo que as três são subdivididas em outras áreas menores (por exemplo, saúde engloba tanto nutrição como mortalidade infantil), com a coleta de dados feita por domicílio. Isso significa que o índice pode captar as diferentes flutuações e determinar se um domicílio possui privações em uma das áreas que o enquadrem como pobre no sentido estatístico, indo muito além de mera questão de renda. Segundo

12 HOFFMANN, Rebecca Rafart de Seras. *Pobreza Extrema: Da Incompatibilidade com a Proteção Internacional Dos Direitos Humanos às Propostas de Superação*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná, 2014. p. 29.

13 UNDP. Human Development Report 2019 - Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, 2019, p. 194. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

14 Ibid, p. 300.

15 Ibid, p. 301

o relatório do Banco Mundial de 2019¹⁶, 1,3 bilhões de pessoas são afetadas pela pobreza multidimensional, correspondendo a 23% da população em 101 países, com flutuações regionais que vão de 1,1% na Europa até 57,5% na África subsaariana¹⁷. Os números são alarmantes e dão uma noção do desastre que a pobreza representa para grande parte da humanidade. No entanto, esses números não são refletidos corretamente dentro do panorama dos ODS, da mesma forma que não eram nos ODM. O próximo tópico visa realizar uma crítica, tanto da metodologia das ODS como dos números utilizados.

CRÍTICA: OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DISCURSO DE INTENÇÕES

Diante desse panorama, voltando aos ODS, verifica-se que a erradicação da pobreza, indicada como objetivo e meta 1.1 se desdobra em 5 aspectos: Reduzir pela metade a pobreza em todas as dimensões; implementar medidas e sistemas de proteção social para todos, incluindo pisos aptos a fornecer cobertura individual dos pobres e vulneráveis; garantir recursos econômicos, acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade para pessoas em situações de pobreza e vulnerabilidade, e, por último, construir resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, com o intuito de reduzir a exposição a eventos externos (como choques ambientais)¹⁸.

Além do desdobramento da meta, há dois objetivos conexos ao final, sendo eles: garantir a mobilização significativa de recursos de uma variedade de fontes, buscando meios adequados para a implementação de políticas públicas entre os países de menor desenvolvimento e criar marcos políticos com o objetivo de elaborar estratégias de investimento e desenvolvimento. Durante a transição para os ODS, a ONU buscou implementar mecanismos de consulta à sociedade civil como se verifica no texto *O Mundo Que Queremos*¹⁹. Além do texto, a

16 WORLD BANK GROUP. *Poverty and Shared Prosperity 2018 - Piecing Together the Poverty Puzzle*, 2018, p. 4. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

17 Ibid

18 ONU. *Transformando o Nosso Mundo*. Op. cit.

19 CARANT, Jane Briant. Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals. *Third World Quarterly*, v. 38, n. 1, p.16-41, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1166944>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ONU também buscou implementar um site para ser canal com a sociedade civil, o *worldwewant2015.org*. É possível tecer uma série de elogios aos ODS em comparação com os ODM, no que diz respeito principalmente à responsabilização conjunta de Estados, sem estipular uma “cota de diferença”, conforme os ODM permitiam, o que acentuava o compromisso dos países mais pobres e livrava os países mais ricos. Outros pontos positivos foram a separação em objetivos mais claros, compreendendo-se a eliminação da fome e promoção da saúde alimentar em objetivo próprio, por exemplo. Ademais, o foco dos ODS está em erradicar a pobreza, discriminação, e outras violações, ao invés de meramente reduzi-las²⁰.

Contudo, mesmo uma análise otimista revela que os ODS falharam em apresentar um panorama mais completo de cada meta, se limitando ao mesmo discurso de aspirações dos ODM, com um número maior de conexões e desdobramentos, que, infelizmente, não abordam o problema através de mecanismos de *accountability* e sequer utilizam os padrões mais modernos de análise. A meta 1.1 ainda usa parâmetros do Banco Mundial, mesmo que a própria ONU já tenha estabelecido padrões orientadores para uma análise multidimensional da pobreza e possua uma grande base de dados através do PNUD para captar as diferentes facetas do problema. Conforme Pogge, o documento deveria possuir referências claras, indicando agentes e as metas que busca implementar²¹. Ao não fornecerem mais informações e uma densidade maior de conceitos, ele torna-se uma ferramenta com reduzida força moral. Por exemplo, o disposto na meta 1.2, “reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades que vivem na pobreza em todas as suas dimensões, de acordo com definições nacionais”, apresenta uma meta estranha, que parece remeter para os governos nacionais os próprios padrões para reconhecimento de pobreza, ao passo que informa uma proporção específica. Mas metade de quanto? Essa indefinição prejudica a realização da meta ao não estipular padrões universais, o que é especialmente danoso para o estabelecimento de um “pisso” de proteção social contra a pobreza, conforme a meta 1.2. Noutro caso, a meta 1.1 aborda a definição do Banco Mundial ao estabelecer o patamar da Paridade do Poder de Compra (PPC) para se conceituar a pobreza extrema. Isso significa que a meta 1.2 deve seguir o mesmo padrão, mas, tendo em vista a existência de inúmeros outros mecanismos para se medir a pobreza, a referência feita aos

20 POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective. *Journal of International and Comparative Social Policy*, v. 32, n. 2, p. 83-97, 2016.

21 Ibid, p. 7.

“padrões nacionais” e o fato de que deve ser reconhecida a interdependência entre os ODS, conforme visto no documento *Transformando Nosso Mundo*²², há de se questionar qual relação tais documentos e quais seriam as preferências de medição entre eles.

Ademais, deve-se explicitar que os ODS possuem natureza jurídica de soft law, sendo, portanto, declaratórios, ou seja, não trazendo um plano de ação vinculando os Estados ao cumprimento desses direitos. Isso confia sua força ao plano moral e discursivo na arena da política internacional, o que, em função da dimensão política da normativa internacional, que oscila entre concretude e normatividade²³, possui seu peso e lugar de acordo com o contexto. Pogge afirma também que a ausência de meios coercitivos pode representar uma oportunidade para tais metas²⁴.

Por fim, é preciso levar em conta também o modo como se apresentam os ODS. Pogge afirma que as assunções feitas pelos principais organismos internacionais que abordam as metas são de maneira historicamente diacrônica, ou seja, o comparativo é sempre direcionado ao passado, para que se tenha a impressão de que há um progresso crescente²⁵. Isso conduz a uma percepção errônea, tendo em vista que os padrões de acessibilidade, a tecnologia disponível e os métodos de acumulação de riqueza se alteram com o tempo, além do fato de a população também crescer em sua base, e que a abordagem correta a ser feita para tais metas de acordo com os Direitos Humanos é a de comparações sincrônicas, observando o que se pode fazer no presente. O autor exemplifica com o momento histórico da escravidão recém abolida no norte dos Estados Unidos em 1845: imagine-se que se defenda o fim da escravidão no sul de forma gradual, com argumentos descrevendo as formas que a escravidão tem se tornado menos cruel: “*slaves were not worked as hard as had been customary in 1820, floggings and rapes of slaves had become less brutal and less frequent*”²⁶. Levando-se em conta o progresso naquele período, a escravidão deveria ser abolida de uma vez, tal como a pobreza e outras metas nos dias atuais.

Por fim, outro ponto que deve ser mencionado é o de que obrigações como as contidas nos ODS atendem a uma narrativa, considerando que, ao

22 ONU. Transformando o Nosso Mundo. Op. cit.

23 KOSKENIEMMI, Martti. From Apology to Utopia: The Structure of International legal Argument. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 580

24 POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. Op. cit., p. 5

25 Ibid.

26 “Escravos não tem trabalhado tanto quanto em 1820 e flagelação e estupros tem sido menos brutais e menos frequentes”. Ibid. (tradução livre).

não prescreverem papéis políticos de destaque, padrões globais de proteção social, ou mudanças profundas nas raízes da desigualdade, os ODS não atingem países ricos e agentes poderosos que detêm a maior influência no jogo político. Nesse sentido, afirma-se que as metas foram construídas segundo um discurso subjacente de matriz neoliberal, impedindo reformas sistêmicas profundas: elas não indicam o grau das violações ou das medidas a serem tomadas, identificando o problema e a solução para tal em um paradigma propositalmente limitado de opções. Como resultado, os governos acabam focando em programas de curto prazo e em apenas algumas das inúmeras metas para produção de um efeito retórico²⁷. Apenas para título de comparação, ao se estudar o Direito Internacional Econômico, de acordo com a doutrina mainstream, a exemplo do Banco Mundial e outras instituições, Chinmi afirma que não se encontram recortes de classe, gênero ou orientação sexual, não havendo diálogo institucional com tais centros de poder econômico, mas, na prática, um antagonismo que mina a atuação de importantes órgãos na promoção dos ODS, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁸.

Outra dimensão crítica que deve ser feita também diz respeito ao caráter de sustentabilidade que se objetiva com as novas metas: Tendo-se em vista a ausência de mecanismos mais fortes a promoverem alterações estruturais, dadas as alterações climáticas e a “emergência” do Antropoceno²⁹, dentro de pouco tempo, as mudanças de prioridades que se seguirão a esses fenômenos tornarão praticamente inviáveis a promoção de mudanças sociais, tendo em vista a constatação de que não há mais possibilidade de trade-offs entre metas sociais e a não preservação ambiental. Por exemplo, a possibilidade de se realizar o objetivo do Acordo de Paris³⁰, que é impedir a subida da temperatura global em 2° acima dos níveis pré-industriais, está rapidamente chegando a zero, e, sem essa

27 CARANT, Jane Briant. Op. cit.

28 CHINMI, B. S. Critical theory and international economic law: a third world approach to international law (TWAIL) perspective. In: LINARELLI, John. *Research Handbook on Global Justice and International Economic Law*. London: Edward Elgar Publishing Limited, 2013. p. 251-273.

29 Antropoceno é o nome não-oficial do período geológico caracterizado pela contante alteração do ambiente pela ação humana, por exemplo, através da poluição, caça e outras ações que levaram a mudanças como extinções em massa de espécies de plantas e animais. (CRAIG, Robin Kundis; RUHL, J. B. New Realities Require New Priorities: Rethinking Sustainable Development Goals in the Anthropocene. *Ssrn Electronic Journal. Elsevier BV*, 2019, p. 10. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3401301>. Acesso em: 20 abr. 2020).

30 UN. The Paris Agreement. Framework Convention on Climate Change (Unfccc), 2016. Disponível em: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php>. Acesso em: 20 abr. 2020.

medida, uma etapa global de distopia climática³¹ está prevista. O impacto de tais acontecimentos sobre a vida é severo: não adotar medidas para a contenção do aquecimento global significa abrir mão da parcela da população mais dependente de medidas adaptativas, como aqueles vulneráveis a enchentes, em áreas de risco de doenças e com carência de água potável. As prioridades em um cenário de distopia climática não serão de sustentabilidade, mas de sobrevivência de uma parcela ainda maior de seres humanos³². A não-aprovação do Acordo de Paris e medidas desse tipo praticamente inviabilizam a meta 1.5, porque não haverá resiliência a ser construída em um cenário de catástrofe ambiental, apenas redução de danos, o que, infelizmente, parece ser a abordagem atual de governos.

Tendo em vista as críticas quanto aos ODS versarem principalmente sobre aspectos de exequibilidade, critérios de aferição da pobreza e a ausência de mecanismos estruturais para seu combate, é preciso traçar as bases para situação da pobreza sob uma visão do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), sendo esta exposição o objetivo do próximo capítulo. A abordagem de Amartya Sen, em particular pela sua conexão com os principais mecanismos para identificação da pobreza também será exposta para uma melhor compreensão da teoria por trás dos critérios de medição da pobreza.

A POBREZA COMO CONDIÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE: DIREITOS HUMANOS E AMARTYA SEN

O período logo após a Segunda Guerra Mundial foi o de grandes transformações especialmente para o Direito Internacional: Após a experiência fracassada da Liga das Nações, que não logrou sorte no desafio de promover um mecanismo integrado de segurança internacional, foi constituída a ONU em 26 de junho de 1945 e, com ela, um novo discurso de proteção dos Direitos Humanos, que não se limitaria à esfera nacional, consubstanciando-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)³³, adotada em 10 de dezembro de

31 Cientistas delimitaram limites do funcionamento do ecossistema terrestre que, caso excedidos, ameaçam a transformação do ecossistema como um todo, dentre eles, estão o aquecimento global e acidificação dos oceanos, que apresentam riscos para toda biodiversidade e também para comunidades humanas vulneráveis (Ibid, p. 13).

32 Ibid. p. 19

33 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

1948 pela Assembleia Geral da ONU, como reação ao flagelo do extermínio e da barbárie que assolaram as experiências totalitárias durante a Segunda Guerra Mundial. Esse fenômeno é marcado pela mudança de paradigma no Direito Internacional, que vinha sendo caracterizado como um direito contratual entre Estados desde a paz de Vestefália, e que passa a abrir espaço para a inclusão do indivíduo como sujeito de Direito Internacional, portador de direitos oponíveis à sociedade internacional, e não mais apenas constringido ao espaço nacional³⁴.

A DUDH favorece esse processo, nominado por Antônio Augusto Cançado Trindade como a *humanização do Direito Internacional*³⁵, marcado pelo fortalecimento da dignidade humana como qualidade inerente, intrínseca ao ser humano e distintiva, na acepção kantiana. Deste modo, a dignidade humana é um princípio que fornece um conteúdo ético, do qual se pode derivar a unidade axiológica do sistema jurídico de Direitos Humanos³⁶. A dignidade humana possui dois aspectos: positivo e negativo. O primeiro versa sobre as condições materiais as quais são devidas para que o indivíduo possa viver, e o segundo, as condições as quais não lhes podem ser impostas, a fim de preservar sua dignidade e existência, e ambos precisam ser aplicados conjuntamente, tendo em vista que uma aplicação parcial enseja convivência com a violação de direitos e liberdades do outro aspecto. No entanto, a dignidade da pessoa humana e a DUDH não devem ser interpretados apenas de modo instrumental: a compreensão de seus textos deve ser sincrônica com a realidade presente, ou seja, a DUDH precisa ser encarada como um *living instrument*³⁷ a ensejar a expansão dos Direitos Humanos. Falhar em fazê-lo significa negar a própria essência da dignidade, admitindo-se a violação de direitos.

E é nesta toada que se situam os direitos humanos sob a abordagem de Amartya Sen e Martha Nussbaum. Os autores argumentam que a desigualdade e a pobreza são sanadas ao se garantir o cumprimento e desenvolvimento de certas potencialidades humanas, em uma abordagem prática da dignidade. Nussbaum e

34 RAMINA, Larissa. O Direito e a Ordem Internacional no Século XXI: Complexidades e Reflexões na Contemporaneidade. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Volume I - Direitos Humanos - Evolução, Complexidades e Paradoxos*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p. 121

35 CANÇADO, TRINDADE, Antonio Augusto. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte, Del Rey, 2006. p. 3-96.

36 RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 76

37 HOFFMANN, Rebecca Rafart de Seras. *Pobreza Extrema: da Incompatibilidade Com A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos Às Propostas De Superação*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná, 2014, p. 226.

Sen explicitam que o problema da abordagem por recursos é que as necessidades humanas são variáveis, por exemplo, crianças precisam de mais proteínas do que adultos, as mulheres se encontram em posições de vulnerabilidade social em função de preconceitos de ordem estrutural e assim por diante, de modo que se a abordagem for exclusivamente material, há um reforço imanente das desigualdades³⁸. Deste modo, a abordagem por capacidades possui um olhar individual, ao se perguntar se o indivíduo é capaz ou não de desenvolver suas potencialidades. Tais potencialidades são exploradas a partir do critério de escolha como razão prática, por exemplo, alguém que possua muito alimento pode escolher jejuar, mas aqueles que não possuem suas necessidades calóricas sanadas por estarem na condição de pobreza extrema são privados de qualquer escolha ou curso de ação que não seja esse. Deste modo, a relação das capacidades com a dignidade humana e, conseqüentemente, com os direitos humanos está no curso de ação e significado desses direitos, saindo do plano teórico para a ideia de realização da dignidade a partir das potencialidades humanas no plano da ação prática.

Sendo assim, a concepção de pobreza como estado incompatível com os direitos humanos está na ideia da supressão de capacidades. Conforme explicita Amartya Sen, um indivíduo que possua um nível confortável de riqueza, mas que não seja capaz de realizar um procedimento médico para curar uma enfermidade grave, pode deter comparativamente menos capacidade (um “conjunto capacitório menor”) do que pessoas que não tenham tanta riqueza, mas não padeçam do mesmo mal³⁹. Sen não despreza o impacto da distribuição de riqueza no exercício dessas capacidades, tendo em vista na grande maioria das vezes a ausência de bens materiais ser a causa para privação de capacidades elementares, como saúde, moradia e alimentação adequadas. Da mesma forma que a linguagem de capacidades em Nussbaum desloca o foco dos direitos, no plano teórico, para sua realização, no plano prático, Sen desloca o foco da pobreza como ausência de renda e outros meios, para o plano dos fins⁴⁰, ou seja, da realização da liberdade humana, nisso se consistindo seu trabalho mais famoso “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen encara a construção de liberdade como o acesso a determinadas capacidades que se reforçam de maneira integral, por exemplo, o direito à liberdade política pode reforçar o direito à saúde pública dando voz a cidadãos e permitindo reformas estruturais localizadas. Desse modo, o autor

38 NUSSBAUM, Martha C. Capabilities and Human Rights. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, jan. 1997, p. 284.

39 SEN, Amartya Kumar. *Development as Freedom*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2000. p. 36-37.

40 Ibid

integra o discurso de direitos como combate à pobreza, com a realização das potencialidades humanas, ao apontar que a expansão das liberdades, encaradas sobre essa ótica de capacidades, é, ao mesmo tempo, finalidade e meio, estando a finalidade relacionada à liberdade substantiva, que é a liberdade sob aspecto enriquecedor da vida humana, como ser capaz de evitar a fome, doenças evitáveis, ser alfabetizado, entre outras, ao passo que a liberdade como meio são as formas pelas quais tais liberdades se interconectam e se reforçam, conduzindo a um processo de liberdade e emancipação⁴¹.

A abordagem da pobreza como estado incompatível com os direitos humanos e resultado de múltiplas violações está presente em vários documentos onusianos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento⁴², a qual teve um papel importante para a concepção dos ODM, em um primeiro momento, e os Princípios para Erradicação da Pobreza:

A extrema pobreza constitui uma ilustração clara da indivisibilidade, da interligação e da interdependência dos direitos humanos, tendo em conta que as pessoas que vivem na pobreza sofrem violações diárias dos seus direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. As tais violações interagem entre si e se reforçam mutuamente com efeitos devastadores⁴³.

A lição de Amartya Sen e Martha Nussbaum apresenta um arcabouço teórico importante na concepção da pobreza para além de conceitos econômicos, promovendo um espaço disciplinar que vai desde os direitos humanos, até questões sobre a qualidade da democracia, a propiciar a liberdade emancipadora trazida pelo desenvolvimento. Contudo, a proposta de Sen e Nussbaum, de diferentes recursos, pede uma abordagem de reforço mútuo de garantias e que, infelizmente, não é seguida pelos Estados, que realizam cálculos de custo-benefício, investindo em certas áreas e adotando medidas de proteção social em detrimento de outras, ignorando aspectos importantes para o desenvolvimento como um todo, o

41 Ibid

42 A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento foi adotada por uma resolução da Assembleia Geral em 1986, sob um paradigma de integração dos direitos humanos e também como parte do esforço de integração de países em desenvolvimento. (ONU. Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento – 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracaosobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 10 jan. 2020).

43 ONU. Última versão dos princípios orientadores relativos a extrema pobreza e direitos humanos, apresentada pela Representante Especial das Nações Unidas em matéria da extrema pobreza e direitos humanos, *Magdalena Sepúlveda Carmona*, Op. cit.

que impacta nas capacidades e conseqüentemente, não resulta em um plano estrutural de desenvolvimento, o que efetivamente “barra” o diálogo construído por Nussbaum entre direitos humanos e capacidades, conduzindo à banalização da pobreza e naturalização do desrespeito à dignidade humana.

CONCLUSÃO

Os ODS apresentaram uma nova gama de preferências e melhoraram sua exposição geral de ideias, tendo havido, inclusive, esforço por parte da ONU em levar o espaço do debate para o público com a abertura do canal na internet. Conforme foi visto, contudo, os ODS padecem do mesmo mal dos ODM, com uma abordagem pouco específica e pouco clara: não houve um progresso no sentido de se integrar as abordagens de outros mecanismos das Nações Unidas para combate à pobreza nos critérios gerais dos ODS, como por exemplo, o PNUD, repetindo-se a escolha de parâmetros do Banco Mundial. O resultado é que os ODS foram bem menos ambiciosos do que poderiam ser, levando em consideração a emergência de inúmeros fatores, como o próprio ponto de inflexão dessas novas metas, que é o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a emergência das mudanças climáticas causadas pela ação humana e os alarmantes dados ambientais que permeiam outras discussões sobre o tema como o Acordo de Paris.

Mesmo que os ODS apregoem uma abordagem integral dos objetivos, ao não serem mais incisivos com a responsabilização e necessidade de formação de grupos bem definidos por papéis, especialmente por parte dos países mais ricos, acabam por localizar o problema de forma muito específica atendendo a um discurso neoliberal, praticamente inviabilizando reformas estruturais, necessárias para sua consecução. No caso da erradicação da pobreza, ao se apontar mecanismos nacionais, os ODS repassam para os Estados sem abordar parâmetros universais que seriam esperados de um documento internacional, o que praticamente contradiz o objetivo de construção de programas de proteção social com pisos bem definidos. O que ocorre é que os ODS se tornam ferramenta de discurso político, repetindo os erros dos ODM, deixando obrigações e instituições que detém o controle dos principais fluxos econômicos de fora de suas aspirações.

Esses erros ficam ainda mais claros ao se analisar as obras de Amartya Sen e Martha Nussbaum: em razão da abordagem integrativa entre as liberdades e

capacidades, não há sentido no documento da forma como está politicamente concebido: Os exercícios de custo-benefício realizados pelos Estados permitem o enfoque em políticas que terminam por agravar outras, tendo em vista as desigualdades nas capacidades, não só econômicas, mas sociais e culturais das sociedades, o que não permitem a realização das capacidades e levam a um “falso desenvolvimento”, estagnado e circular. Mesmo que a natureza dos ODS seja de *soft law*, conforme aponta Pogge, há espaço para maior força argumentativa a partir do momento em que as obrigações e referências a outros mecanismos internacionais são definidas, causando mais impacto em caso de omissão desses atores.

Infelizmente, a abordagem da pobreza pelos ODS não a dimensiona de forma sincrônica, como recomendado a partir da visão dos Direitos Humanos, o que não dá a dimensão correta do problema como mal histórico evitável, o que apenas permite que outras narrativas se apropriem do tema, permitindo o fenômeno de banalização da pobreza, reduzindo a complexidade multifacetada da pobreza a ideias de escolha e liberdade individual, onde não há nenhuma. Como o próprio Amartya Sen explicita ao final de sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, não é possível falar em responsabilidade caso a pessoa não possua a capacidade associada a ela. Em um mundo de bilhões de pessoas privadas das capacidades mais básicas, os ODS falham justamente no chamado à responsabilidade dos atores que mais faltam com ela.

REFERÊNCIAS

CARANT, Jane Briant. Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals. *Third World Quarterly*, Londres, v. 38, n. 1, p.16-41, 2016.

CHINMI, B. S. Critical theory and international economic law: a third world approach to international law (TMAIL) perspective. In: LINARELLI, John. *Research Handbook on Global Justice and International Economic Law*. London: Edward Elgar Publishing Limited, 2013. p. 251-273.

CRAIG, Robin Kundis; RUHL, J. B. New Realities Require New Priorities: Rethinking Sustainable Development Goals in the Anthropocene. *Ssrn Electronic Journal*, Elsevier BV, 2019, p. 1-20.

GRUBBA, Leilane Serratine; CORRÊA, Angélica da Silva. Banalização a Pobreza no Brasil a Partir das Concepções de Amartya Sen. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 1, p.237-258, 2019.

HOFFMANN, Rebecca Rafart de Seras. *Pobreza Extrema: Da Incompatibilidade com a Proteção Internacional dos Direitos Humanos às Propostas de Superação*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná, 2014.

KOSKENIEMMI, Martti. *From Apology to Utopia: The Structure of International legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

NUSSBAUM, Martha C. Capabilities and Human Rights. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, p.273-300, jan. 1997.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Última versão dos princípios orientadores relativos a extrema pobreza e direitos humanos, apresentada pela Representante Especial das Nações Unidas em matéria da extrema pobreza e direitos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*. 18 de julho de 2012.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective. *Journal of International and Comparative Social Policy*, v. 32, n. 2, p.83-97, 2016.

RAMINA, Larissa. O Direito e a Ordem Internacional no Século XXI: Complexidades e Reflexões na Contemporaneidade. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *Coleção Direito Internacional Multifacetado - Volume I - Direitos Humanos - Evolução, Complexidades e Paradoxos*. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p. 113-151.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2017.

SEN, Amartya Kumar. *Development as Freedom*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 2000.

UN (United Nations). *The Future We Want. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio + 20, 2012

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME). *Human Development Report 2019 - Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century*, 2019.

WORLD BANK GROUP. *Poverty and Shared Prosperity 2018 - Piecing Together the Poverty Puzzle*, 2018.

ASPECTOS CONCEITUAIS DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Thayná Gava Borges¹

INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram a Agenda promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) no período pós-2015, cuja finalidade é alcançar determinadas metas que pretendem garantir um presente equilibrado e proteção das gerações futuras. As referidas metas têm caráter multidisciplinar e sistemático, ou seja, propõem uma compreensão integrada das mazelas da humanidade, concluindo que a eficácia das medidas propostas depende de ações concomitantes nas áreas econômica, social e ambiental.

Assim, neste capítulo serão trabalhados de forma específica dois ODS: a Erradicação da Pobreza Extrema (ODS 1) e a Igualdade de Gênero (ODS 5), articulando-os à noção de feminização da pobreza. Com isso, objetiva-se examinar os diversos significados que vêm sendo atribuídos à expressão desde seu surgimento e avaliar se e de que forma esta discussão conceitual pode contribuir para o debate sobre o desenvolvimento sustentável e para a formulação de políticas voltadas ao alcance das metas propostas.

Desta forma, parte-se da hipótese de que feminização da pobreza reflete um real aumento na proporção de mulheres dentre as pessoas qualificadas como em situação de pobreza ou pobreza extrema e que as causas deste fenômeno possuem relação direta com a discriminação de gênero.

Para tanto, o capítulo foi subdividido em duas seções, sendo a primeira destinada a tratar da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, enfatizando os dois ODS objetos de análise, enquanto a segunda irá endereçar o emaranhado conceitual que envolve a expressão feminização da pobreza, buscando desvelá-lo.

¹ Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

AS RELAÇÕES ENTRE A ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA E A IGUALDADE DE GÊNERO

O conceito atualmente pacificado acerca do que é o desenvolvimento sustentável foi cunhado a partir da constatação da necessidade de harmonizar o desenvolvimento econômico à proteção ambiental. Considera-se sustentável o desenvolvimento que se promove de tal forma que seja possível atender as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das futuras de atenderem as suas².

Trata-se, em essência, da consagração do princípio da solidariedade intergeracional, mediante a compreensão de que os recursos naturais são finitos e, portanto, devem ser usufruídos de forma racional e responsável.

Para fins didáticos, divide-se a noção de desenvolvimento sustentável em três dimensões: a econômica, a ambiental e a social, as quais devem ser compreendidas de forma universal e indivisível, conforme se verifica em todos os documentos da ONU sobre o tema.

Isso significa que os três elementos são iguais em importância, inexistindo relação hierárquica entre eles. Neste ponto, tomam-se emprestadas as noções de universalidade e indivisibilidade atribuídas aos Direitos Humanos: são universais na medida em que aplicáveis a todos os seres humanos, sem qualquer distinção; e indivisíveis, pois há uma relação de interdependência entre os três aspectos.

Assim, da mesma forma em que os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais devem ser considerados um rol inseparável e de importância equivalente³, a relação entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável também deve ser assim interpretada.

Para traçar objetivos e metas concretas a serem trabalhadas pelos Estados, com a finalidade de se alcançar um modelo de desenvolvimento passível de ser caracterizado como sustentável, foram adotados em 2015, os ODS. A agenda, criada para ser implementada entre os anos de 2015 e 2030, foi adotada em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que haviam sido criados no ano 2000 durante a Cúpula do Milênio.

2 BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso futuro comum: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 46-47.

3 LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *Estudos avançados*, v. 9, n. 25, p. 169-185, 1995. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/5342n2>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

Os ODM foram construídos em torno de um fim último que era a erradicação da pobreza em diversos níveis⁴ e os 8 objetivos então definidos espelharam as maiores dificuldades enfrentadas no início do século XXI, quais sejam:

- 1- Acabar com a fome e a miséria
- 2- Educação básica de qualidade para todos
- 3- Igualdade entre sexos e valorização da mulher
- 4- Reduzir a mortalidade infantil
- 5- Melhorar a saúde das gestantes
- 6- Combater a AIDS e outras doenças
- 7- Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente
- 8- Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento⁵.

A experiência obtida ao longo do período de 15 anos estabelecido para trabalhar os ODM evidenciou a necessidade de concentrar maiores esforços nas raízes dos problemas e em ações que integrem as 3 dimensões do desenvolvimento sustentável⁶. Com isso, os ODS estabelecidos a partir de 2015 consistiram em 17 objetivos, subdivididos em 169 metas específicas, quais sejam:

- 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 – Indústria, Inovação e Infraestrutura
- 10 – Redução das Desigualdades
- 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis
- 12 – Consumo e Produção Responsáveis
- 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima
- 14 – Vida na Água
- 15 – Vida Terrestre
- 16 – Vida, Paz, Justiça e Instituições Eficazes
- 17 – Parcerias e Meios de Implementação⁷.

4 ONU. *The millennium development goals report*. New York: United Nations, 2015. p. 4. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>> Acesso em: 14 mai. 2020.

5 Ibid, p. 4-7.

6 Ibid, p. 3.

7 ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, p. 18-19. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

Portanto, a grande novidade em relação à agenda anterior foi o reforço da visão multidisciplinar que integra o conceito de Desenvolvimento Sustentável, que reconhece a interconexão entre todos os objetivos, compreendendo que devem ser trabalhados conjuntamente⁸. Observa-se que não há uma exclusão dos temas da agenda anterior, mas uma expansão da abrangência dos temas abordados.

Essa noção de integração e indivisibilidade é essencial para garantir a eficácia dos propósitos desse Plano de Ação e essencial para a compreensão da relação entre os objetivos 1 e 5, combate à pobreza e prevenção à igualdade de gênero, respectivamente, que são objetos do presente trabalho.

De antemão é importante notar que a Agenda 2030 identifica a pobreza como o maior desafio global, qualificando-a como indispensável para o desenvolvimento sustentável. A meta consiste em reduzir a pobreza “em todas as suas formas, em todos os lugares”⁹, ampliando o escopo de compreensão da pobreza para além dos critérios de renda e consumo.

A noção multidimensional de pobreza, conforme a ONU, consiste em um estado de privação cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade é moralmente obrigada a garantir. Trata-se de conceito aberto, entretanto, a partir da concepção de desenvolvimento sustentável, é possível concluir que deve-se também avaliar se há acesso a serviços de proteção social, habitação, saúde, educação, saneamento básico, acesso à energia elétrica, nutrição, observância aos Direitos Humanos¹⁰, dentre outros recursos essenciais ao bem estar e dignidade humana, reforçando a ideia de interdependência entre os temas dos ODS¹¹.

O entrelaçamento entre os ODS fica ainda mais evidente quando da análise da abordagem da desigualdade de gêneros e medidas estabelecidas para combatê-la previstas no documento Denominado “Transformar Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”¹². A necessidade de se adotar a perspectiva de gênero na implementação das políticas públicas e privadas voltadas ao alcance das metas é ressaltada diversas vezes, tendo como

8 Ibid, p.5.

9 Ibid, p. 19.

10 UNDP; OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. Global multidimensional poverty index 2019: illuminating inequalities. 2019, p. 1-2. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/mpi_2019_publication.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020

11 THEWORLD BANK. *Poverty and Shared Prosperity 2018 – Piecing Together the Poverty Puzzle*, p. 88. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

12 ONU. Transformando Nosso Mundo. Op. cit.

fundamento a maior vulnerabilidade de mulheres e meninas, que sofrem de forma muito particular os males que se pretende erradicar, tais como a falta de acesso à educação e à saúde de qualidade, fome, desemprego e a pobreza extrema.

Nesse aspecto, vale ressaltar que as quatro Conferências realizadas pela ONU sobre os direitos das mulheres entre os anos de 1975 e 1995¹³ foram essenciais para trazer luz às questões de gênero e para integrar este tema aos elementos do desenvolvimento sustentável.

Ainda que de forma essencialmente utilitarista, percebeu-se que a participação da mulher em todos os âmbitos da sociedade é essencial também

13A primeira Conferência Mundial das Mulheres ocorreu na cidade do México em 1975 e nesta oportunidade foi criado um Plano de Ação com medidas concretas relacionadas aos direitos das mulheres que deveriam ser implementadas nos dez anos seguintes, de 1975 a 1985, período, que foi denominado como a década das mulheres. Por sua vez, as duas Conferências seguintes, realizadas em 1980 e 1985, em Copenhague e Nairóbi, respectivamente, tiveram como objetivo principal avaliar a evolução do cumprimento das ações previstas no Plano de Ação do México. A partir dessa avaliação, também foram propostos novas medidas e estratégias a serem adotadas, principalmente em âmbito nacional.

No ano de 1995, em Pequim, ocorreu a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, considerada a mais importante, pois dela resultou um abrangente Plano de Ação, ainda hoje utilizado para nortear as políticas públicas a serem adotadas pelos Estados. O Plano focou-se não apenas nos aspectos formais dos direitos das mulheres, mas também na sua efetivação, além de prever mecanismos para avaliar o cumprimento, pelos Estados, dos compromissos assumidos perante a comunidade internacional.

Estes eventos foram essenciais para a inserção e consolidação dos direitos das mulheres na agenda internacional, jogando luz às diferentes facetas que a discriminação de gênero pode adquirir. As estratégias e medidas promovidas nos eventos giraram em torno de 3 questões essenciais: paz, desenvolvimento e igualdade, sendo que esta é, ao mesmo tempo, um fim e um meio de se alcançar os demais objetivos.

Ainda que sem abordar explicitamente o desenvolvimento sustentável, no caso das primeiras Conferências, em essência, sua essência encontra-se diluída nos relatórios desses eventos. Isso em razão do reconhecimento de que tudo aquilo que afeta os seres humanos também pode e deve ser analisado a partir da singular perspectiva feminina, sendo essencial, portanto, que as políticas públicas sejam permeadas por esse olhar. (Cf. ONU. *Report of the Fourth World Conference on Women*. Pequim, 4-15 de setembro de 1995. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf>> Acesso em: 24 mai. 2020.

ONU. *Report of the World Conference of the International Women's year*. Cidade do México. 19 de junho a 2 de julho de 1975. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2020.

ONU. *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, development and peace*. Copenhague, 14-30 de julho de 1980. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2015/03/relatorio_conferencia_copenhagem.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

ONU. *World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*. Nairóbi, 15-26 de julho de 1985. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf>> Acesso em: 24 mai. 2020.

para o desenvolvimento, pois não há sociedade justa, pacífica e igualitária se uma porcentagem considerável da população mundial estiver à margem deste processo.

Considera-se utilitarista tal visão, pois a inclusão das mulheres não se impõe apenas por ser medida de justiça, mas também por representar um grande benefício econômico, já que constituem boa parte da mão de obra, muitas vezes mais barata em razão da menor qualificação, de forma que sua participação na economia mundial é essencial para o desenvolvimento econômico.

Vale lembrar também que elas são as responsáveis pela maior parte do trabalho doméstico não remunerado, de forma que, não raras vezes, o trabalho exercido fora do âmbito familiar é enxergado como secundário¹⁴.

Relevante acontecimento foi a adoção do conceito de gênero em detrimento de sexo, verificada a partir da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher ocorrida Pequim em 1995¹⁵, tendo sido defendido também que a perspectiva de gênero deveria ser transversal aos demais temas de importância global. Tendo em vista que o conceito de gênero, independentemente da corrente que se adote, não se limita aos aspectos biológicos, a consequência desta mudança de paradigma foi o reconhecimento de que as desigualdades que afligem as mulheres extrapolam a biologia tratando-se, na verdade, de construção social e, desta forma, são suscetíveis de mudança¹⁶.

Desta forma, a partir disso, foi possível superar a dicotomia das diferenças sexuais, passando-se a compreender que a desigualdade de gênero se refere a “códigos e representações culturais que englobam as relações múltiplas e contraditórias de sexo, raça e de classe”¹⁷.

Portanto, a Agenda de Desenvolvimento Sustentável, materializada na forma dos ODS, tem como um de seus pilares a necessidade de políticas e ações de caráter abrangente, interseccional e multidisciplinar. Nesse sentido, as ações voltadas à erradicação da pobreza devem ser permeadas pela perspectiva de gênero, buscando-se avaliar de que forma determinada problemática afeta as mulheres de forma específica. Ao mesmo tempo, as políticas de gênero também

14 SWIEBEL, Joke. *Unpaid work and policy-making: Towards a broader perspective of work and employment*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1999, p. 2. Disponível em: <<https://www.un.org/esa/esa99dp4.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2020.

15 ONU. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. Pequim, 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf> Acesso em: 18 mai. 2020.

16 Ibid, p. 149.

17 SCHWARTZ, R. MPB. *Beijing, Muito Mais Que Palavras: A Quarta Conferência Sobre A Mulher Da Organização Das Nações Unidas* – ONU. Curitiba: Editora Appris, 2017. p. 39-40.

devem levar em conta as circunstâncias das mulheres mais pobres e as dificuldades que enfrentam em relação da conjugação destes dois fatores de vulnerabilidade.

A ausência dessa perspectiva nas políticas adotadas pelos Estados-membros que se comprometeram com a Agenda de Desenvolvimento Sustentável, levará, indubitavelmente, ao seu fracasso, pois não serão capazes de endereçar corretamente as mazelas da sociedade de forma condizente com a realidade.

A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E SEUS SIGNIFICADOS

Veja-se que, mesmo antes da consagração da noção de um desenvolvimento sustentável que leve em conta as relações entre questões sociais, econômicas e ambientais, já existiam estudos voltados a entender a razão pela qual havia maior número de mulheres dentre os pobres. Desta forma, surgiu o termo “feminilização da pobreza”, cunhado por Diane Pearce, em 1978¹⁸.

Pearce associa o fenômeno do aumento da pobreza ao aumento do número de famílias lideradas por mulheres, atribuindo-o, principalmente, às questões de desigualdade no mercado de trabalho¹⁹. Isso aconteceria em razão da desigualdade salarial, da necessidade de despender maior tempo no exercício de labor não remunerado (atividades domésticas) e a precariedade dos serviços geralmente desempenhados por mulheres, os quais exigem menor qualificação, ensejando menor remuneração²⁰.

Em consonância com a noção de que são necessárias políticas de caráter multidisciplinar para alcançar os ODS, a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher²¹ adotou a expressão “feminização da pobreza” em acepção semelhante à de Pearce, tendo ido além para incluir questões relacionadas ao acesso à educação e acesso aos recursos produtivos, por exemplo, conforme trecho abaixo transcrito:

48. Durante o último decênio, o número de mulheres que vivem em condições de pobreza tem aumentado de forma desproporcional ao de homens, especialmente nos países em desenvolvimento. A feminização da pobreza, recentemente, começou

18 PEARCE, Diane. The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare. *Urban and Social Change Review*, v. 11, p. 28-36, 1978.

19 Ibid

20 Ibid

21 ONU. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher—Pequim 1995, 2018.

também a ser um sério problema nos países com economia em transição, como consequência de curto prazo do processo de transformação política, econômica e social. Além de fatores de caráter econômico, contribuem também para a feminização da pobreza a rigidez das funções que a sociedade atribui por razões de gênero e o limitado acesso da mulher ao poder, à educação, à capacitação e aos recursos produtivos, assim como novos fatores que ocasionam insegurança para as famílias. A falta de uma incorporação adequada da perspectiva de gênero a todas as análises econômicas e à planificação econômica, bem como de solução para as causas estruturais da pobreza, são dois fatores adicionais que contribuem para o empobrecimento das mulheres.

Ocorre que o conceito não é consenso, tendo sido alvo de diversas críticas. Dentre elas, merece ser ressaltada a feita por Suamy Rafaely Soares, que condena o fato de que, muitas vezes, a utilização do termo parece indicar que a condição de empobrecimento feminino é fenômeno recente, decorrente apenas da intensificação das políticas neoliberais e do aumento de lares chefiados por mulheres²².

Nesse sentido, a concepção desconsideraria a historicidade da discriminação de gênero²³, ou seja, que o processo de pauperização das mulheres não é fenômeno recente, já que a elas, historicamente, lhes foram negados diversos direitos, dentre eles o econômico, o que as colocou em situações desvantajosas em comparação aos homens.

É acertada a conclusão de Soares neste ponto. Muitos estudos sobre a feminização da pobreza, dentre eles a de Pearce, de fato, situam a problemática a partir da segunda metade do século XX, relacionando-a essencialmente à renda e às transformações econômicas deste período.

Esta consideração não significa que a análise de Pearce não seja válida, mas que, uma vez desprovida da historicidade das dinâmicas das relações de poder e gênero, os estudos servem apenas para registrar uma “fotografia” do cenário presente, não se prestando a compreender o processo de forma dinâmica.

Soares ressalta também que o modelo de exploração do sistema econômico, especialmente a partir da década de 1970 com o processo de reestruturação produtiva e implementação de medidas neoliberais nos Estados Unidos e Reino Unido, as quais tiveram reflexo no resto do globo, afetaram e empobreceram a classe trabalhadora como um todo²⁴. Desta forma, o aumento da pobreza, em si, não se trataria de uma questão relacionada especificamente às mulheres.

22 SOARES, Suamy Rafaely. A feminização da pobreza e as políticas sociais focalizadas nas mulheres: um debate a ser repensado?. *V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, desenvolvimento e crise do capital*, v. 23, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/questoes_de_genero_etnia_e_geracao/a_feminizacao_da_pobreza_e_as_politicas_sociais.pdf> Acesso em: 18 mai. 2020.

23 Ibid, p. 5

24 Ibid. p. 6

Neste ponto, a crítica, apesar de válida, não reflete completo entendimento da proposta de Pearce, a qual em nenhum momento deixou de levar em conta o fato de que as condições econômicas estavam levando ao aumento da pobreza de forma geral, atingindo também as famílias chefiadas por homens. De forma clara, a autora indica que a pobreza feminina tem causas e consequências diferentes e que tais circunstâncias não vêm à tona se a pobreza é analisada meramente sob o ponto de vista econômico, sem um recorte de gênero²⁵.

Neste debate, é importante distinguir a noção de “feminização da pobreza” da “prevalência de níveis mais elevados de pobreza entre as mulheres ou domicílios chefiados por mulheres”²⁶. Enquanto aquela pressupõe um processo, uma mudança; esta indica um estado de coisas. Esta confusão, pode levar à conclusão equivocada de que existe um aumento na diferença dos níveis de pobreza entre homens e mulheres quando, na verdade, o que se verifica é que a sobrerrepresentação feminina nos níveis de pobreza²⁷ é apenas mais um reflexo da desigualdade de gênero, cujos tentáculos alcançam todas as esferas da vida humana e, principalmente, feminina²⁸.

Apesar da existência de diversos estudos voltados a identificar a existência do fenômeno, existe uma grande dificuldade metodológica em identificá-lo empiricamente²⁹. Isso porque, ao levar em conta a renda das famílias e sua chefia (se exercida por homens ou mulheres), as pesquisas não logram êxito em demonstrar a desigualdade existente dentro do âmbito familiar³⁰. Aliás, o próprio conceito de chefia familiar se mostra nebuloso e impreciso, principalmente se for levado em conta a heterogeneidade da composição dos núcleos familiares³¹.

25 PEARCE, Diane. Op. cit.

26 MEDEIROS, Marcelo; COSTA, Joana. O que Entendemos por “Feminização da Pobreza”. Centro Internacional da Pobreza, 2008, p. 1. Disponível em: <<https://ipcig.org/pub/port/IPCOnePager58.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

27 COSTA, Joana Simões et al. *A Face Feminina da Pobreza: Sobre-representação e Feminização da Pobreza no Brasil*. 2005, p. 36. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1137.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

28 PINHEIRO, Luana; REZENDE, Marcela. *Pobreza e Mulheres nos 20 anos após Beijing*, documento online, s/d, p. 12-13. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190327_tema_a_pobreza_e_mulheres_nos_20_anos_apos_beijing.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

29 COSTA, Joana Simões et al. Op. cit., p. 36.

30 THE WORLD BANK. *Poverty and Shared Prosperity 2018 – Piecing Together the Poverty Puzzle*, 2018, p. 128. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

31 Ibid, p. 129

Vale destacar também que boa parte das pesquisas faz uso do conceito de pobreza unidimensional³², pautado pela renda e poder de consumo, em detrimento da concepção mais abrangente compreendida no âmbito da Agenda de Desenvolvimento Sustentável³³. Nesse sentido, se a avaliação utilizada para categorizar a feminização da pobreza levar em conta apenas o critério econômico, a análise não se prestará integralmente para formular respostas e políticas eficazes para alcançar as metas propostas.

Portanto, as referidas dificuldades metodológicas levam a imprecisões que não permitem concluir de forma indubitável se de fato, existe ou não um processo de pauperização mais intenso em relação às mulheres. Entretanto, isso não significa que o gênero não desempenha nenhuma influência na forma como as mulheres vivenciam a pobreza.

Outro ponto relevante que deve ser considerado quando se trata da pobreza feminina, é o aumento da desigualdade dentre o grupo mulheres. Nesse contexto, Lena Lavinias argumenta que a disparidade entre homens e mulheres vem diminuindo e a diferença entre mulheres, aumentando, ao menos no caso Brasileiro³⁴. A autora defende ainda, que “ser carente e do sexo feminino não coloca as mulheres numa posição de desigualdade frente aos homens maior do que aquela presente na relação homem-mulher nos grupos não-pobres”³⁵, concluindo que as políticas contra a pobreza não devem ter o sexo como foco, devendo ter caráter mais abrangente.

Tem razão a autora quanto ao aumento da diferença entre mulheres, sendo esta uma consequência das políticas econômicas, as quais vêm acirrando as desigualdades em todo o globo. No entanto, a defesa da adoção de políticas neutras em relação ao gênero é equivocada, pois não leva em conta as circunstâncias em que pobreza e discriminação de gênero levam a contextos específicos deste grupo de mulheres.

32 RAMOS, Lauro; SOARES, Ana Lúcia. *Participação da mulher na força de trabalho e pobreza no Brasil*. 1994, p. 8. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0350.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

33 ONU. *World Survey on the Role of Women in Development - Why addressing women's income and time poverty matters for sustainable development*. Resolução A/74/111. 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 17 de junho de 2019, p. 14. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/74/111>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

34 LAVINIAS, Lena. As Mulheres no Universo da Pobreza o caso brasileiro. *Revista Estudos Feministas*, v. 4, n. 2, 1996. p. 466-470.

35 *Ibid*, p. 478.

Desta forma, os desafios dessa sobreposição de vulnerabilidades somente podem ser endereçados quando reconhecidos em sua gênese, ou seja, quando se leva em conta o gênero como fator agravante.

Assim, verificou-se que a hipótese de existência de um processo de aumento na pauperização das mulheres, compreendido como um fenômeno recente, conforme proposto por Pearce e pela Declaração de Beijing, não foi comprovada de forma cabal pelos estudos voltados ao tema - seja por sua imprecisão metodológica, seja pela constatação de que o fenômeno, de fato, não ocorre na realidade.

Entretanto, é impossível ignorar o fato de que as mulheres estão percentualmente sobrerrepresentadas nas estatísticas de pobreza e que as causas e consequências desta possuem contornos específicos relacionados à discriminação de gênero.

CONCLUSÃO

Verificou-se que os ODS, adotados no âmbito da Agenda 2030 promovida pela ONU, têm como principais características a universalidade e indivisibilidade e abordam 17 temas relativos às esferas ambiental, econômica e social. Consistem em 169 metas específicas que contam com o compromisso dos Estados-membros da ONU no sentido de empenhar esforços para alcançá-las até 2030.

Nesse contexto, a eliminação da pobreza extrema é apontada como a problemática mais grave da humanidade atualmente, pois compromete todas as demais condições para que o desenvolvimento seja sustentável se concretize. Desta forma, a erradicação da pobreza deve envolver a perspectiva de gênero, já que a igualdade nessa seara também é um dos Objetivos definidos pela Agenda 2030.

Convencionou-se utilizar a expressão feminização da pobreza de forma indiscriminada para referir-se ao fato de que existem proporcionalmente mais mulheres do que homens em situação de pobreza. Entretanto, conforme se verificou, o termo não possui um conceito pacífico, de tal forma que vem sendo utilizado sem critérios técnicos, contaminando as pesquisas sobre o tema, que não foram capazes de, até o presente momento, demonstrar a existência de um processo de pauperização das mulheres que seja diferente do ocorrido ao longo da história.

Assim, é possível concluir que a hipótese de existência de um processo de feminização da pobreza, apesar de vastamente difundida, inclusive pela ONU,

até o presente momento não foi demonstrada de forma empírica com o rigor metodológico exigível.

Entretanto, isso não significa que não deva haver uma perspectiva de gênero nas políticas de combate à pobreza, tampouco uma atenção especial quanto às condições econômicas das mulheres nas medidas contra a discriminação de gênero. Isso porque, em que pese a inexistência de constatação do processo de feminização, fato é que as mulheres sofrem os impactos decorrentes da pobreza extrema de forma específica, que nem sempre decorrem apenas das desigualdades econômicas estruturais do sistema econômico, mas guardam relação direta com o fato de ser mulher.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso futuro comum: Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, Joana Simões et al. A Face Feminina da Pobreza: Sobre-representação e Feminização da Pobreza no Brasil, 2005.

LAFER, Celso. A ONU e os Direitos Humanos. Estudos avançados, v. 9, n. 25, p. 169-185, 1995.

LAVINAS, Lena. As Mulheres no Universo da Pobreza - o Caso Brasileiro. Revista Estudos Feministas, v. 4, n. 2, p. 464-479, 1996.

MEDEIROS, Marcelo; COSTA, Joana. O que Entendemos por “Feminização da Pobreza. Centro Internacional da Pobreza, 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Report of the Fourth World Conference on Women. Pequim, 4-15 de setembro de 1995.

_____. Report of the World Conference of the International Women’s year. Cidade do México. 19 de junho a 2 de julho de 1975.

_____. Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, development and peace. Copenhagen, 14-30 de julho de 1980.

_____. The millennium development goals report. New York: United Nations, 2015.

_____. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

_____. World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. Nairóbi, 15-26 de Julho de 1985.

_____. World Survey on the Role of Women in Development - Why addressing women's income and time poverty matters for sustainable development. Resolução A/74/111. 74ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, 17 de junho de 2019.

PEARCE, Diane. The Feminization of Poverty: Women, Work and Welfare. *Urban and Social Change Review*, v. 11, p. 28-36, 1978

PINHEIRO, Luana; REZENDE, Marcela. Pobreza e Mulheres nos 20 anos após Beijing. Documento online, s/d.

RAMOS, Lauro; SOARES, Ana Lúcia. Participação da mulher na força de trabalho e pobreza no Brasil, 1994.

SCHWARTZ, R. MPB. Beijing, Muito Mais Que Palavras: A Quarta Conferência Sobre A Mulher Da Organização Das Nações Unidas – ONU. Curitiba: Editora Appris, 2017.

SOARES, Suamy Rafaely. A feminização da pobreza e as políticas sociais focalizadas nas mulheres: um debate a ser repensado?. V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, desenvolvimento e crise do capital, v. 23, 2011.

SWIEBEL, Joke. Unpaid work and policy-making: Towards a broader perspective of work and employment. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1999.

THE WORLD BANK. Poverty and Shared Prosperity 2018 – Piecing Together the Poverty Puzzle, 2018.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME); OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. Global multidimensional Poverty index 2019: illuminating inequalities, 2019.

SWIEBEL, Joke. Unpaid work and policy-making: Towards a broader perspective of work and employment. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 1999.

THE WORLD BANK. Poverty and Shared Prosperity 2018 – Piecing Together the Poverty Puzzle, 2018.

UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME); OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE. Global multidimensional Poverty index 2019: illuminating inequalities, 2019.

AS ARTICULAÇÕES GLOBAIS PARA O COMBATE DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

Tatiana Cardoso Squeff

INTRODUÇÃO

Na atualidade, estima-se que quase 11% da população mundial sofre de fome crônica, de modo que 820 milhões de pessoas não possuem acesso à comida de qualidade – número esse que condiz com a proporção de uma a cada nove indivíduos sofrendo com insegurança alimentar². De maneira mais específica, por exemplo, tem-se que na América Latina e Caribe, há 39,9 milhões de pessoas nessa situação, o que equivale a 6,1% da população da região³; já na África Subsaariana são 236 milhões de pessoas, o equivalente a mais de 23% da população⁴.

Assim, o adequado fornecimento de alimentos em qualidade e quantidade suficientes para o mantimento de toda a população global, de modo a garantir às pessoas alimentos seguros para a sua saúde, saudáveis nutritivamente e adequados ao seu ambiente histórico, social e cultural; e o apropriado acesso ao alimento, assegurando o acesso interrupto a uma alimentação de qualidade, englobando não só os aspectos socioeconômicos para um abastecimento concreto e contínuo, como também a observância do desenvolvimento sustentável no que tange a sua produção, a fim de que o provimento perdure para as presentes e futuras gerações, é um tema de grande relevância no âmbito internacional, pois é ele que determina, ao fim e ao cabo, se a população de uma determinada localidade restará em tal condição de vulnerabilidade ou não.

Nesse cotejo, o combate à referida insegurança alimentar mostra-se central no mundo contemporâneo, inclusive denotando o surgimento de diversas

1 Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia, onde também é professora adjunta na graduação. Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período sanduíche junto à Universidade de Ottawa. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), bolsista CAPES, com período sanduíche junto à Universidade de Toronto, com bolsa DFAIT.

2 FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Roma: FAO, 2018, p. 2. Disponível em: <www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020

3 FAO. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional: desigualdad y sistemas alimentarios. Roma: FAO, 2018, p. 1. Disponível em: <www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

4 FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Op. cit., p. 4.

organizações internacionais voltadas a diminuir as vulnerabilidades humanas advindas desde problema, seja de maneira direta, como a Organização para a Agricultura e Alimento (FAO, na sigla em inglês), seja de maneira indireta, como no bojo da própria Organização das Nações Unidas (ONU). Outrossim, essas organizações não têm trabalhado de maneira isolada, senão conjuntamente na tentativa de reverter o cenário mundial desolador.

Assim sendo, este estudo tem como objetivo descrever inicialmente o problema da insegurança alimentar no globo, na tentativa de justificar a necessidade de tomada de ações para reverter tal panorama, as quais, nesse presente escrito, concentrar-se-ão nas medidas conjuntas adotadas pela FAO e pela ONU a partir da edificação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030⁵, descrevendo-se de que forma as citadas organizações se articularam em torno de uma mesma dificuldade.

A PROBLEMÁTICA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO ÂMBITO INTERNACIONAL

O alimento é uma peça fundamental para o correto funcionamento do organismo humano. Ele é diretamente responsável pelo “bem-estar físico e pelo pleno desenvolvimento mental e emocional do homem”⁶, sem o qual não é possível sustentar a própria vida. Isso porque, a “oxidação dos nutrientes presentes nos alimentos”⁷ é responsável pelo fornecimento da energia necessária para a manutenção de “várias funções corporais, como respiração, circulação, trabalho físico, temperatura, concentração de gradientes, síntese e degradação de compostos essenciais”⁸.

Como aduz Josué de Castro, “o organismo humano é uma máquina muito semelhante aos maquinismos fabricados. Qualquer trabalho que realiza é sempre

5 ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

6 TIRAPEGUI, Julio; MENDES, Renata. Introdução à Nutrição. In: TIRAPEGUI, Julio. *Nutrição, fundamentos e aspectos atuais*. 3. ed. São Paulo: Atheneu, 2013. p.1.

7 CESAR, Thais Borges. Recomendações nutricionais da ingestão de energia. In: TIRAPEGUI, Julio. Op. cit., p. 102.

8 Ibid, p. 102.

o resultado de uma transformação de energia que se processa na intimidade de seu complicado mecanismo”⁹. A diferença seria o combustível utilizado:

[enquanto] a máquina humana utiliza o alimento, o qual, queimado no motor humano, fornece a energia necessária ao seu funcionamento vital, [...] [nas máquinas a combustão usa-se] o carvão-de-pedra ou o petróleo em que pese] [...] a máquina viva [ter] uma particularidade que a distingue das outras máquinas, [qual seja, a] [...] de ampliar suas engrenagens e de recompor os seus materiais usados através do próprio trabalho [...] à custa dos alimentos¹⁰.

Logo, “sem a [mínima] ingestão de alimentos, a produção de energia não ocorre, e conseqüentemente, não há [o correto] funcionamento do organismo humano”¹¹, o que pode conduzir o indivíduo a graves problemas de saúde e, até mesmo, à morte.

Em 1985, a FAO lançou um report em conjunto com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e com a Universidade das Nações Unidas (UNU), onde se observou que, para além das diferenças entre as taxas energéticas necessárias para manter o organismo minimamente ativo entre cada indivíduo de acordo com as suas características pessoais, a média calórica obtida em cada região também é variável. Por exemplo, entre indianos, a Taxa metabólica basal (mínima) era 10% menor que a média alcançada apenas entre os europeus e norte-americanos¹².

Não apenas isso, para além do gasto energético basal, o gasto energético global¹³ de pessoas oriundas de países desenvolvidos (PD) também é maior do que aquele utilizado por pessoas originárias de países em desenvolvimento (PED) e países menos desenvolvidos (PMD), como se constata no exemplo trazido na tabela abaixo (tabela 1):

9 CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1957. p. 88.

10 Ibid, p. 88.

11 BEURLEN, Alexandra. *Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 19.

12 Ibid, p. 38.

13 “A quantidade de energia que um indivíduo em repouso gasta para manter suas atividades vitais constitui sua taxa metabólica basal e ocorre nos processos de transporte ativo, funções cardiorespiratórias, excreção e manutenção do tônus muscular, assim como nos processos de biossíntese das biomoléculas. Já o gasto energético total [global] corresponde à quantidade de energia necessária à realização de todas as atividades de um organismo” (CARDOSO, Maria Cristina de A. F. *Sistema Estomatognático e Envelhecimento: associando as características clínicas miofuncionais orofaciais aos hábitos alimentares*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geriatria e Gerontologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), 2010, p. 54).

Tabela 1 – Comparação de Gasto Energético entre PD e PMD¹⁴

	Necessidade Energética diária média (kcal)	Gasto de Energia Global Diário (kcal)	Gasto Energético estimado em Atividade Física diário (kcal)
<i>Homens</i>			
Estados Unidos	3.682	3.468	1.613
Papua Nova Guiné	2.145	2.347	466
<i>Mulheres</i>			
Reino Unido	*	2.125	600
Papua Nova Guiné	*	1.831	268

*DADOS DE 1985 INDISPONÍVEIS PARA MULHERES.

Como explorado pelo relatório, a diferença denota que além do gênero, as atividades cotidianas dos indivíduos refletem diretamente no consumo energético-alimentar. Ao mesmo tempo, em relação à quantidade de energia média para assegurar uma boa nutrição, nota-se do exemplo a existência de uma situação de subnutrição em Papua Nova Guiné, dado o contexto econômico do país – um PMD que apresenta problemas quanto a disponibilidade e acessibilidade de alimentos nutritivos da dieta tradicional local, bem como na produção local de certos bens alimentares (como arroz e trigo), acabando por importá-los¹⁵.

Nesse cenário, o que se observa é que o problema envolvendo a alimentação não se refere exatamente à produção (quantitativa) de alimentos e tampouco é restrito à qualidade nutritiva dos mesmos, estando situado na forma em que esses bens alimentares são disponibilizados à população em geral (onde se incluem os PMD) e na possibilidade dos indivíduos (especialmente de PMD) os adquirirem. Por conseguinte, se a questão alimentar é composta por essas três dimensões¹⁶, o

14 WHO; FAO; UN. Energy and Protein Requirements: technical report series n. 724. Geneva: WHO, 1985, p. 49 – com modificações; WORLD BANK. World Development Report 1988. New York: Oxford University Press, 1988, p. 278-279.

15 IGUA, Passingham B. Working Paper n. 56: Food Security Strategies for Papua New Guinea. Bogor: CGPRT Centre, 2001, p. 11-12, 14-15 e 24. Cf. também: BOURKE, Richard M.; ALLEN, Matthew G.; Salisbury, J. G. (eds.) Food Security for Papua New Guinea: Proceedings of the Papua New Guinea Food and Nutrition 2000 Conference. Canberra: ACIAR, 2000; PLOEG, Anton. Food Imports into Papua New Guinea. Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia, v. 141, n. 2/3, 1985, p. 303-322.

16 VALENTE, Flávio Luiz S. *Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. Saúde e sociedade*, v. 12, n. 1, 2003, p. 53.

declínio da renda e de outras habilidades produtivas que diminuem o poder de compra dos cidadãos compõe o problema envolvendo os alimentos no mundo hodierno.

Afinal, de nada adianta produzir alimentos nutritivos e oferecê-los no mercado se o destinatário final não tiver condições para adquirir esses bens; “é preciso que esses alimentos possam ser adquiridos e consumidos pelos grupos humanos que deles necessitam”¹⁷. A questão alimentar passa obrigatoriamente pelo viés econômico, isto é, pela possibilidade de “acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica”¹⁸.

Assim sendo, inevitável pensar a dimensão econômica enquanto acesso a uma renda mínima, a qual possibilite uma pessoa a adquirir o alimento que necessita para que esteja bem nutrida. Como aponta a ONU¹⁹, essa perspectiva mais óbvia aos olhos da população, está intrinsecamente ligada à ideia de pobreza, de forma que quanto menor é poder de compra dos indivíduos em relação ao mínimo necessário (o que impreterivelmente inclui o alimento), mais próximo estes estariam da “linha da pobreza” e, logo, da desnutrição.

A linha da pobreza é um indicador criado pelo Banco Mundial em 1990, para comparar o padrão de vida nos diversos países com base em um indexador padronizado, qual seja, o custo de vida mínimo por pessoa, por dia, a ser medido pelos valores a serem despendidos em bens (alimentos) e atividades básicas diárias em 1985, e ajustado com base na paridade do poder de compra (PPC) entre a moeda local e o dólar²⁰. Nessa oportunidade, chegou-se a conclusão de que o custo mínimo de vida para um indivíduo seria de US\$1,00 por dia – valor esse que foi sofrendo reajustes, como se verifica na tabela abaixo (tabela 2):

17 CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. v. 2. São Paulo: Brasiliense, 1957. p. 495.

18 VALENTE, Flávio Luiz S. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 38.

19 UN. *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation* 2010. New York: UN, 2009, p.1.

20 WORLD BANK. *World Development Report 1990: poverty*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 26-27.

TABELA 2 – VALORES INDICATIVOS DA LINHA DA POBREZA EXTREMA²¹

	1990	2001	2008	2015
Valor mínimo necessário ao dia	US\$1,00	US\$1,08	US\$1,25	US\$1,90
Ano de indexação do PPC	1985	1993	2005	2011
Valor indexado ao PPC real de 1985	US\$1,01	US\$0,80	US\$0,69	US\$0,91
Valor da linha da pobreza	*	*	US\$2,00	US\$3,10

*VALORES NÃO ESTIPULADOS OFICIALMENTE PELO BANCO MUNDIAL²²

Aqueles indivíduos cuja renda faça-os restarem abaixo da linha da pobreza são considerados em uma situação de pobreza extrema e normalmente são estes que sofrem de privações nutritivas graves, haja vista o círculo vicioso de exclusão no qual estão inseridos, especialmente no tocante a impossibilidade de gerar (mais) renda por intermédio da sua (limitada) força de trabalho²³. Contudo, a recíproca seria verdadeira de acordo com a FAO: quanto maior é a renda, mais distante o indivíduo estará da linha da pobreza, podendo adquirir mais alimentos nutritivos e, assim, diminuir a situação/possibilidade de desnutrição²⁴. É o que se vislumbra a partir dos constantes dados obtidos junto ao Banco Mundial ao longo dos anos²⁵, expostos no gráfico abaixo (gráfico 1):

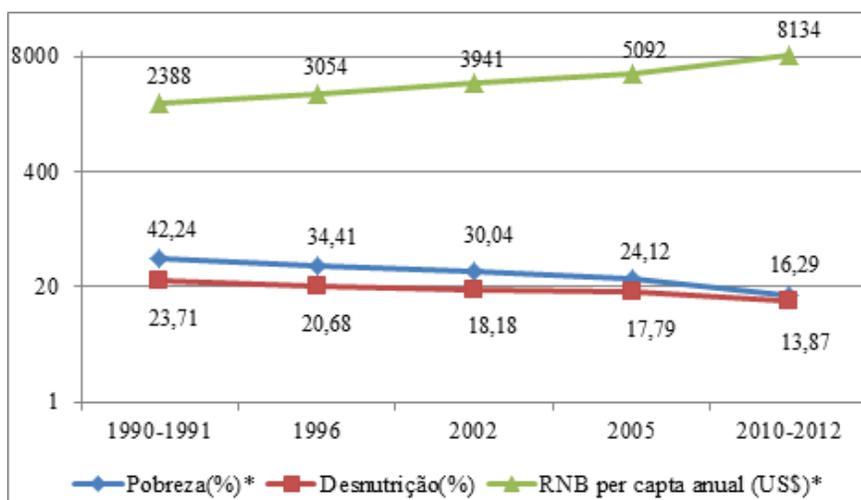
21 CHEN, Shaohua. *Global Poverty Measures: the 2015 World Bank Poverty Update*. Washington D.C.: World Bank, 2015, p. 7 – com modificações.

22 Há diversos estudos apontando qual seria a linha da pobreza (também conhecida como a linha do ‘near-poor’, isto é, daqueles que estão propensos a ascender à pobreza extrema), não havendo um padrão. Cf.: ORSHANSKY, Mollie. *Recounting the Poor: A Five-Year Review*. Social Security Bulletin, v. 20, n. 4, apr. 1966, p. 20; BEN-SHALOM, Yonatan; MOFFITT, Robert A.; SCHOLZ, John K. *An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States*. In: JEFFERSON, Philip N. (ed.). *Oxford Handbook of the Economics of Poverty*. New York: Oxford University Press, 2012. p. 726.

23 FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 52-53. No mesmo sentido, cf.: FAO; IFAD; WFP. *Reducing Poverty and Hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*. Rome: FAO, 2002, p. 8-11 e 14.

24 FAO. *The State of Food and Agriculture: biofuels – prospects, risks and opportunities*. Rome: FAO, 2008, p. 75.

25 Os resultados/dados são similares àqueles obtidos pela FAO, Cf.: FAO. *The State of Food Insecurity in the World: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*. Rome: FAO, 2012, p. 11.

Gráfico 1 – A Renda Nacional Bruta (RNB) frente à pobreza e a desnutrição em PED e PMD²⁶

*CALCULADO COM BASE NO PPC DE 2011 (US\$1,90 AO DIA)

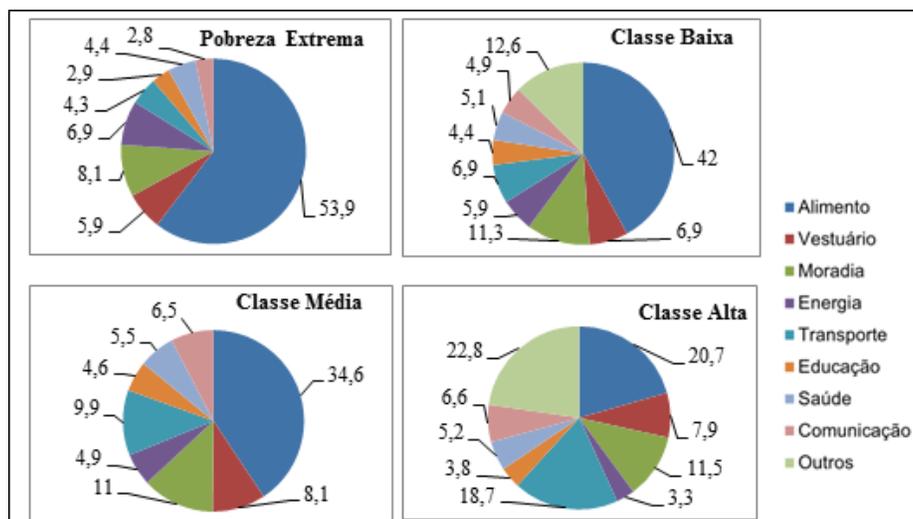
Fonte: elaboração própria

De fato, essa conjuntura mostra-se coerente, especialmente ao considerar-se que “o instituto de sobrevivência do homem e de todas as espécies animais faz com que suas necessidades alimentares tenham precedência sobre as demais”²⁷. Por isso, quanto mais próxima à linha da pobreza a pessoa estiver, maior será o seu gasto com o alimento²⁸. É o que se percebe com base na análise do gráfico abaixo quanto aos gastos dos indivíduos consoantes a classe social em que os mesmos estão inseridos, calculada a partir da Renda Nacional Bruta (gráfico 2):

26 Dados retirados de: WORLD BANK. *GNP per capita – PPP*. s/d. Disponível em: <data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD?locations=XO>. Acesso em: 16 jan. 2017; WORLD BANK. *Poverty headcount ratio at \$1.90 a day*. s/d Disponível em: <data.worldbank.org/indicador/SI.POV.DDAY?locations=XO>. Acesso em: 16 jan. 2017. WORLD BANK. *Prevalence of undernourishment*. s/d. Disponível em: <data.worldbank.org/indicador/SN.ITK.DEFC.ZS?locations=XO&name_desc=false&view=chart>. Acesso em: 16 jan. 2017.

27 MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da semântica. *Saúde e Sociedade*, v.12, n. 1, jan./jun. 2003, p. 9.

28 Ibid

Gráfico 2 – Participação do Consumo por Condição Social dividida em segmentos (%)²⁹

Cenário este que denota não só a probabilidade maior de os PED e PMD enfrentarem problemas de insegurança alimentar, como também a relação existente entre pobreza e a questão alimentar, vez que, quanto mais próximas as pessoas estiverem da linha da pobreza, mais propensas elas estarão de restarem desnutridas. E justamente em função deste quadro de vulnerabilidade social gerada pela insegurança alimentar é que dentre dos ODM figurava o combate a fome e a miséria em conjunto – sendo posteriormente desmembrados em objetivos apartados nos ODS.

O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO ALIMENTAR EM NÍVEL GLOBAL: DOS ODM AOS ODS

O combate à insegurança alimentar não é um tema enfrentado singularmente por uma organização internacional, sendo, portanto, objeto de diversas instituições. Entretanto, sem sobra de dúvidas, no plano global, a FAO e a ONU se destacam pelas suas ações desde as suas respectivas edificações ao final da Segunda Guerra Mundial, seja pela criação de programas e campanhas destinados

²⁹ WORLD BANK. *Global Consumption Database*. 2010. Disponível em: <datatopics.worldbank.org/consumption/>. Acesso em: 16 jan. 2017 – com modificações.

a atenuar a falta de alimentos adequados à certa localidade³⁰, seja pela criação de instrumentos normativos que fixassem a visão do alimento enquanto um direito humano demandando uma atuação mais positiva por parte dos Estados para a sua fruição³¹.

E dentre as medidas de maior relevo, pode-se citar a adoção dos ODM em 2000, ao fim da Cúpula do Milênio – encontro que reuniu os então 191 Estados-membros da ONU, destinado a apontar as melhorias necessárias para alcançar-se o desenvolvimento, haja vista que os níveis de pobreza, desigualdade e exclusão social ainda se mostravam muito presentes, especialmente no Sul global³².

Também conhecidos como as *Oito Maneiras de Mudar o Mundo*, os ODM são uma soft law considerada importantíssima para o combate da insegurança alimentar, visto que nele se estabeleceu o término da fome e da miséria enquanto a primeira das oito metas globais³³ a serem alcançadas, individual e coletivamente, pelos Estados-membros da ONU até o ano de 2015³⁴, e que tinha como condão fornecer um ponto de partida, a partir do qual seria possível mensurar os avanços de cada país para fins de prestação de contas e de compartilhamento de boas práticas³⁵.

30 São exemplos o programa World Food Board e a campanha *Freedom from Hunger*. Para mais, Cf.: SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. *A efetivação do direito humano ao alimento no Direito Internacional sob o viés descolonial: soft law como fonte libertadora e de resistência*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2018, p. 162 e 178.

31 São exemplos a previsão direta ao alimento enquanto direito humano a Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 11; indiretamente, todavia, também pode-se vislumbrar o direito ao alimento no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, art. 6, quando da previsão do direito a vida – para citar alguns.

32 SZEKERES, Didna. *The United Nations Millennium Development Goals*. Jura, n. 1, 2012, p. 199.

33 Estabelecidos em ordem, os oito ‘Objetivos do Milênio’ são: (1) erradicar a fome e a extrema pobreza; (2) promover o acesso universal ao ensino básico de qualidade; (3) promover a equidade de gênero e o empoderamento das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde de gestantes; (6) combater o HIV/Aids, a Malária e outras doenças; (7) buscar a qualidade de vida e a sustentabilidade ambiental; e (8) estabelecer uma parceria mundial em prol do desenvolvimento (ONU. *Millennium Development Goals: Background*. New York, s/d. Disponível em: <www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>. Acesso em: 15 fev. 2018).

34 SHAW, D. John. *World Food Security: A History since 1945*. London: Palgrave Macmillan, 2007. p. 355-357.

35 KURUVILLA, Shyama; BUSTREO, Flavia; HUNT, Paul; SINGH, Amarjit. *The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments*. *Human Rights Quarterly*, v. 34, 2012, p. 148.

Data essa que, inclusive, é idêntica àquela assinalada pela Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial³⁶– documento firmado ao final da Cúpula Mundial de Alimentação, encontro organizado pela FAO em 1996³⁷ destinado a reafirmar a importância do combate à insegurança alimentar, sobretudo, pelas implicações que a pobreza poderiam trazer para a efetivação do direito ao alimento, através da fixação de um plano de ação específico, objetivando direcionar as ações da sociedade internacional a essa conjuntura, em uma verdadeira mobilização global destinada ao seu combate³⁸.

Motivo pelo qual, aliás, é que se pode inferir que os trabalhos da FAO motivaram a ONU a inserir nos ODM a erradicação da fome e da pobreza, nomeando-a meta mais importante a ser atingida, demandando dos Estados, independentemente da estratégia adotada, (1) a redução, pela metade, do número de pessoas com a renda inferior a US\$1 PPC até 2015, ensejando a garantia do pleno emprego para todos, inclusive jovens e mulheres; e (2) a diminuição, pela metade, do número de famintos até 2015³⁹. Afinal, à época de sua adoção, “cerca de 1 bilhão de pessoas vivia na extrema pobreza, faltava água potável e alimentação adequada, assim como cuidados básicos com a saúde e serviços sociais necessários para a sobrevivência”⁴⁰.

Inclusive, tamanha é a importância desta meta que outros ODM também versavam indiretamente sobre problemas de natureza alimentar, como a promoção da igualdade de gênero (ODM 4), a sustentabilidade ambiental (ODM 7) e a colaboração em prol do desenvolvimento (ODM 8), promovendo-se, desta maneira, por meio de comprometimentos retóricos, específicos e abrangentes, uma mobilização global multifacetada para a implementação de práticas rastreáveis voltadas à redução dos números de famintos (e, logo, a efetivação do

36 FAO. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial. Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

37 Sobre o encontro, Cf. SHAW, D. John. *Global food and Agricultural Institutions*. London: Routledge, 2009., p. 98.

38 SHAW, D. John. *Op. cit.*, p. 349-350.

39 KÖRBES, João Laurêncio. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos Países da América do Sul*. Monografia de Especialização apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), 2001, p. 16.

40 ONU. PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ONU Brasil, 08 dez. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

direito humano ao alimento)⁴¹. E seus resultados foram considerados positivos, tornando-se um dos mais bem sucedidos movimentos no setor da história, como pontuou a própria ONU:

O Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015 revela que os 15 anos de esforços para alcançar os oito objetivos estabelecidos na Declaração do Milênio, em 2000, foram bem-sucedidos em todo o mundo, embora existam deficiências. Os dados e análise apresentados no relatório mostram que, com intervenções específicas, estratégias sólidas, recursos adequados e vontade política, até mesmo os países mais pobres fizeram progressos. [...] O relatório sobre os ODM confirma que o estabelecimento de objetivos tirou milhões de pessoas da pobreza [...]. Há apenas duas décadas, quase metade do mundo em desenvolvimento vivia em extrema pobreza. O número de pessoas agora vivendo em extrema pobreza diminuiu em mais da metade, passando de 1,9 bilhão em 1990 para 836 milhões em 2015⁴².

Contudo, o relatório também destacou que “o progresso tem sido desigual entre regiões e países, deixando lacunas significativas”⁴³. No caso específico do alimento e da pobreza, apesar de alguns exemplos localizados de sucesso⁴⁴, expressou-se em tal documento que “[a]pesar do enorme progresso impulsionado pelos ODM, cerca de 800 milhões de pessoas ainda viv[ia]m em extrema pobreza e sofr[ia]m de fome [ao término do prazo estipulado]”⁴⁵. De maneira mais detalhada:

To illustrate, on [Millennium Development] Goal n. 1, halting extreme poverty, the proportion of the population in the developing world living on less than \$1.25 per day has dropped from forty-seven% in

41 SALOMON, Margot E. Poverty, Privilege and International Law: The Millennium Development Goals and the Guise of Humanitarianism. *German Yearbook of International Law*, n. 51, 2008, p. 57.

42 ONU. Novo relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). ONU Brasil, 06 jul. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

43 Ibid

44 “O [Brasil] superou a meta do Desenvolvimento do Milênio Objetivos (ODM) de reduzir pela metade a fome e a pobreza extrema a partir do ano base de 1990, 13 anos antes do prazo. Além disso, em 2014, o Brasil foi considerado pela primeira vez tempo para sair do Mapa da Fome das Nações Unidas. [...] A prevalência de inanição diminuiu consideravelmente nas últimas décadas no país. No entanto, existem segmentos em maior desvantagem socioeconômica e menos visibilidade no país que ainda tem alta prevalência de inanição, como crianças indígenas menores 5 anos de idade cuja prevalência média em todas as regiões do país atinge 25,7%.” (GIRARDI, Mariana Werlang. Policy coherence in the implementation of the 2030 agenda for sustainable development: the Brazilian School Feeding Programme Case Study. *Revista de Direito Internacional*, v. 15, n. 3, 2018, p. 508 e 521) (tradução livre).

45 NANDA, Ved P. The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 44, n. 3, 2016, p. 396.

1990 to fourteen percent in 2015, as has the proportion of undernourished people in the developing region fallen from 23.3% in 1990-1992 to 12.9% in 2014-2016. It should be noted that in the global reduction of poverty, China and India played a central role. Contrasted with the progress in these two countries, more than 40% of the population in sub-Saharan Africa still suffers from extreme poverty in 2015 and the extreme poverty rate is even expected to increase in Western Asia between 2011 and 2015. [...] However, [...] notwithstanding these successes the poorest and most vulnerable people are left behind. [...] [A]lthough significant achievements have been made on many of the MDG [Millennial Development Goals] targets worldwide, progress has been uneven across regions and countries, leaving significant gaps. Millions of people are being left behind, especially the poorest and those disadvantaged because of their sex, age, disability, ethnicity, or geographic location⁴⁶.

Forte nisso, na tentativa de prosseguir evoluindo, logo, buscando abranger todos aqueles que restaram de fora do progresso alcançado, em 2015, os líderes mundiais decidiram adotar uma nova agenda que pudesse suceder aos ODM, com novos prazos e metas mais detalhadas. Trata-se da Agenda 2030, a qual contempla 17 ODS, frutos da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada na Assembleia Geral da ONU entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015 para debater/estipular o que viria a ser agenda pós-2015 em conclusão aos debates iniciados ainda na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+ 20, realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro⁴⁷.

46 “Para ilustrar, no Objetivo [Desenvolvimento do Milênio] n. 1, travando a pobreza extrema, a proporção da população no mundo em desenvolvimento que vive com menos de US \$ 1,25 por dia caiu de 47% em 1990 para 14% em 2015, assim como a proporção de pessoas subnutridas na região em desenvolvimento caiu de 23,3% em 1990-1992 para 12,9% em 2014-2016. Note-se que na redução global da pobreza, China e Índia desempenharam um papel central. Contrastando com o progresso nesses dois países, mais de 40% da população da África Subsaariana ainda sofre com a pobreza extrema em 2015 e a taxa de pobreza extrema ainda deve aumentar na Ásia Ocidental entre 2011 e 2015. [...] No entanto, [...] apesar desses sucessos, as pessoas mais pobres e vulneráveis tem sido deixadas para trás. [...] Embora tenham sido alcançadas conquistas significativas em muitas das metas dos ODM em todo o mundo, o progresso tem sido desigual entre regiões e países, deixando lacunas significativas. Milhões de pessoas estão sendo deixadas para trás, especialmente as mais pobres e as mais desfavorecidas por causa de sexo, idade, deficiência, etnia ou localização geográfica” (Ibid, p. 396 e 397) (tradução livre).

47 BRASIL. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ministério das Relações Exteriores, Brasília, s/d. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: 15 fev. 2011; MENDONÇA, Marcelo P. Políticas Públicas: Desafios do Milênio. Percurso Acadêmico, v. 5, n. 10, jul./dez. 2015, p. 328; ONU. ONU: Países chegam a acordo sobre nova agenda de desenvolvimento pós-2015. ONU Brasil, 03 ago. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-paises-chegam-a-acordo-sobre-nova-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015/>>. Acesso em: 16 fev. 2018.

Apesar de pautarem-se nos ODM, os 17 ODS⁴⁸ aprovados denotavam uma grande distinção da agenda precursora: além de ser muito mais ambiciosa do que a antecedente ao trazer questões como consumo responsável, paz e justiça, os ODS distanciaram-se estruturalmente dos ODM, em função da existência de um fio condutor que transpassa todo o documento, qual seja, o desenvolvimento sustentável⁴⁹. Isso porque, compreendeu-se que nada seria realmente impactante em termos de melhoria da condição da vida humana em geral se não fossem consideradas as dimensões econômica, social e ambiental, em conjunto.

Relação essa que já havia sido considerada importantíssima para combater a insegurança alimentar, de modo que este tema permaneceu na agenda. O segundo objetivo apontado nos ODS é “fome zero”, o qual almeja atingir a segurança alimentar por meio do fornecimento de alimentos específicos, de qualidade e em quantidades suficientes, buscando a melhora nos níveis de nutrição de indivíduos situados tanto em países do Norte global quanto no Sul, e a promoção da agricultura sustentável para um aumento de produtividade, além da atração de investimentos (inter)nacionais almejando o correto funcionamento dos mercados de bens alimentares e seus derivados⁵⁰.

E pontualmente em relação ao viés econômico, salienta-se que o combate a pobreza também permaneceu na Agenda. Diferentemente dos ODM, nos ODS separou-se o mesmo do combate à fome em dois objetivos distintos, o que, todavia, não faz diferença alguma no que diz respeito à sua consecução, porquanto os ODS serem considerados integrados (pela sustentabilidade transversal que os perpassa) e indivisíveis (pela implementação plena de um objetivo depender da efetivação dos demais)⁵¹. Aliás, em razão dessas duas características, pode-se dizer

48 Estabelecidos em ordem, os 17 ‘Objetivos do Desenvolvimento Sustentável’ são: (1) pobreza zero, (2) fome zero, (3) promoção da saúde e bem-estar, (4) promoção da educação de qualidade, (5) igualdade de gênero, (6) fornecimento de água limpa e saneamento básico, (7) garantia de energia limpa acessível financeiramente, (8) promoção de boas condições de trabalho e crescimento econômico, (9) fomento a indústria, inovação e infra-estrutura, (10) redução das desigualdades, (11) promoção de cidades e comunidades sustentáveis, (12) consumo e produção sustentável, (13) combate as mudanças climáticas, (14) preservação da vida abaixo d’água, (15) preservação da vida terrestre, (16) promoção da paz, justiça e instituições fortes, e (17) colaboração para atingir-se os objetivos (ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015).

49 UNRIC. Guia sobre Desenvolvimento Sustentável: 17 objetivos para transformar o mundo. Brussels: UNRIC, 2016, p. 1.

50 Ibid, p. 4; ONU. The Sustainable Development Goals Report – 2016. New York: UN, 2016, p. 4 e 14-15; ONU. Objetivo 2: a fome zero e agricultura sustentável. ONU Brasil, s/d. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods2/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

51 ONU. Novo relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). ONU Brasil, 06 jul. 2015, p. 5. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

que todos os outros ODS também se mostram relevantes para o combate à fome tal como ocorria nos ODM, já que a construção de capacidades humanas engloba uma série de vetores constantes nos demais 16 ODS direta ou indiretamente⁵².

Assim sendo, para serem satisfatoriamente realizados, sugeriu-se na Agenda 2030 a estruturação de estratégias nacionais que respeitem os contextos e prioridades de cada Estado⁵³. Ademais, para mensurar os resultados, igualmente apontou-se a necessidade de capacitar os países, particularmente aqueles situados no Sul, para que disponham de dados confiáveis, os quais permitam um monitoramento mais preciso, potencializando o compartilhamento de boas práticas, haja vista a consecução dos objetivos até o ano de 2030 ser considerada uma responsabilidade global/compartilhada⁵⁴.

Nesse sentido, observa-se o importante papel desempenhado por essa *soft law*, na tentativa de influenciar os Estados para que estes adotem medidas conectadas à sua realidade para consecução da segurança alimentar, sem a imposição de padrões ou mecanismos únicos e/ou hegemônicos, tornando mais factível a sua efetivação, em especial nos países do Sul Global, onde se encontram os grandes nichos de insegurança.

Afinal, a forma em que tais diretrizes foram alinhavadas, notadamente através do uso da *soft law*, sem criar obrigações clássicas, fomentam não só a criação de mecanismos locais próprios para combater um problema comum, como também permitem a aproximação regional, incitando que os países ajudem uns aos outros construtivamente, realizando trocas condizentes às suas realidades – o que mostra-se essencial para o enfrentamento de um problema global em um contexto de desigualdade de desenvolvimento dos Estados.

52 Cf. os debates sobre os demais ODS e como eles se interligam com o alimento em: ONU. *The Sustainable Development Goals Report – 2016*. New York: UN, 2016, p. 3-11.

53 ONU. *Novo relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*. Op. cit., p. 4.

54 ONU. *Objetivo 2: a fome zero e agricultura sustentável*. Op. cit., p. 57-58 e 69; BERNSTEIN, Steven. *The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals*. In: KANIE, Norichika; BIERNMANN, Frank. *Governing through Goals: sustainable development goals as governance innovation*. Cambridge: the MIT Press, 2017. p. 228-230.

CONCLUSÃO

Resta saliente do presente estudo que a questão alimentar é importantíssima para o sustento da vida humana e realização de todos os atos diários dos indivíduos, abrangendo diversas facetas – ela não envolve apenas uma dimensão biológica de ingestão mínima de alimentos nutritivos para o gasto energético global a ser definido por uma série de peculiaridades abarcando os indivíduos e o seu meio; tampouco está adstrita à disponibilidade de alimentos em geral à população, dependendo-se, na verdade, da acessibilidade material da população a alimentos sustentáveis, nutritivos e seguros.

Entretanto, a capacidade de acesso a tais alimentos resta ainda mais limitada quando os indivíduos encontram-se na linha da pobreza, vez que estas pessoas estão ainda mais limitadas a participar da distribuição dos alimentos na sociedade em razão dos termos de troca serem ainda mais inacessíveis a elas. Afinal, não faltam alimentos no globo; para a efetivação do quesito econômico, necessita-se de ações que promovam os termos de troca de todos os cidadãos no âmbito da sociedade para uma distribuição mais equitativa de bens alimentares nutritivos.

Logo, objetivando assegurar as três dimensões do alimento, a ONU e a FAO promoveram ao longo dos anos uma série de ações destinadas a fomentar a visão do alimento enquanto um elemento basilar para a plena fruição da vida humana que deve ser plenamente ofertado a todas as pessoas, indiferentemente de sua localização geográfica. E dentre as ações que mais se destacam pelo seu alcance está a adoção dos ODM, sucedidos pelos ODS, haja vista a estipulação de metas e ações que são sugeridas aos Estados na tentativa de reverter os quadros de pobreza e fome no globo.

Afinal, o diferencial encontrado nessas ações está justamente no seu teor indutivo maleável, o qual termina por instigar os países a adotarem medidas que visem remediar e combater os problemas de maneira local, compartilhando as suas ações com os demais Estados, sem a imposição de padrões ou obrigações inflexíveis que oneram as nações sobremaneira – seja aquelas que as implementam, seja aquelas que as financiam – e que, ao cabo, terminam por impedir a sua consecução, mostrando ser o caminho ideal a se seguir para o enfrentamento da insegurança alimentar na conjuntura mundial hodierna.

REFERÊNCIAS

BEN-SHALOM, Yonatan; MOFFITT, Robert A.; SCHOLZ, John K. An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States. In: JEFFERSON, Philip N. (ed.). *Oxford Handbook of the Economics of Poverty*. New York: Oxford University Press, 2012. p.709-749.

BERNSTEIN, Steven. The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. In: KANIE, Norichika; BIERNMANN, Frank. *Governing through Goals: sustainable development goals as governance innovation*. Cambridge: the MIT Press, 2017. p. 213-240.

BEURLEN, Alexandra. *Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.

BOURKE, Richard M.; ALLEN, Matthew G.; Salisbury, J. G. (eds.) *Food Security for Papua New Guinea: Proceedings of the Papua New Guinea Food and Nutrition 2000 Conference*. Canberra: ACIAR, 2000.

CARDOSO, Maria Cristina de A. F. *Sistema Estomatognático e Envelhecimento: associando as características clínicas miofuncionais orofaciais aos hábitos alimentares*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geriatria e Gerontologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), 2010

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. v. 2. São Paulo: Brasiliense, 1957.

CESAR, Thaís Borges. *Recomendações nutricionais da ingestão de energia*. In: TIRAPEGUI, Julio. *Nutrição, fundamentos e aspectos atuais*. 3 ed. São Paulo: Atheneu, 2013. p. 85 e ss.

CHEN, Shaohua. *Global Poverty Measures: the 2015 World Bank Poverty Update*. Washington D.C.: World Bank, 2015.

FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma: FAO, 2018.

_____. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional: desigualdad y sistemas alimentarios*. Roma: FAO, 2018.

_____. The State of Food and Agriculture: biofuels – prospects, risks and opportunities. Rome: FAO, 2008

_____. The State of Food Insecurity in the World: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Rome: FAO, 2012.

_____; IFAD (FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA); WFP (WORLD FOOD PROGRAMME). Reducing Poverty and Hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development. Rome: FAO, 2002.

FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GIRARDI, Mariana Werlang. Policy coherence in the implementation of the 2030 agenda for sustainable development: the Brazilian School Feeding Programme Case Study. *Revista de Direito Internacional*, v. 15, n. 3, p. 505-530, 2018.

IGUA, Passingham B. Working Paper n. 56: Food Security Strategies for Papua New Guinea. Bogor: CGPRT Centre, 2001.

KÖRBES, João Laurêncio. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos Países da América do Sul. Monografia de Especialização apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), 2001.

KURUVILLA, Shyama; BUSTREO, Flavia; HUNT, Paul; SINGH, Amarjit. The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments. *Human Rights Quarterly*, v. 34, p. 141-177, 2012.

MENDONÇA, Marcelo P. Políticas Públicas: Desafios do Milênio. *Percurso Acadêmico*, v. 5, n. 10, p. 326-338, jul./dez. 2015.

MONTEIRO, Carlos Augusto. Fome, Desnutrição e Pobreza: além da semântica. *Saúde e Sociedade*, v.12, n. 1, p.7-11, jan./jun. 2003.

NANDA, Ved P. The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 44, n. 3, p. 389-412, 2016.

ONU (ORGANIZACAO DAS NAÇÕES UNIDAS). Millenium Development Goals: Background. New York, s/d.

_____. The Sustainable Development Goals Report – 2016. New York: UN, 2016.

_____. Novo relatório da ONU avalia implementação mundial dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). ONU Brasil, 06 jul. 2015.

_____. Objetivo 2: a fome zero e agricultura sustentável. ONU Brasil, s/d .

_____. PNUD explica transição dos Objetivos do Milênio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ONU Brasil, 08 dez. 2015.

ORSHANSKY, Mollie. Recounting the Poor: A Five-Year Review. *Social Security Bulletin*, v. 20, n. 4, pp. 20-37, apr. 1966.

PLOEG, Anton. Food Imports into Papua New Guinea. *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia*, v. 141, n. 2/3, p. 303-322, 1985.

SALOMON, Margot E. Poverty, Privilege and International Law: The Millennium Development Goals and the Guise of Humanitarianism. *German Yearbook of International Law*. Berlim, n. 51, p 39-73, 2008.

SHAW, D. John. *Global food and Agricultural Institutions*. London: Routledge, 2009.

SHAW, D. John. *World Food Security: A History since 1945*. London: Palgrave Macmillan, 2007.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. A efetivação do direito humano ao alimento no Direito Internacional sob o viés descolonial: soft law como fonte libertadora e de resistência. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2018.

SZEKERES, Didna. The United Nations Millennium Development Goals. *Jura*, n. 1, p. 198-209, 2012.

TIRAPEGUI, Julio; MENDES, Renata. Introdução à Nutrição. In: TIRAPEGUI, Julio. *Nutrição, fundamentos e aspectos atuais*. 3. ed. São Paulo: Atheneu, 2013. p. 1-5.

UN (UNITED NATIONS). *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010*. New York: UN, 2009

UNRIC (UNITED NATIONS REGIONAL INFORMATION CENTER). Guia sobre Desenvolvimento Sustentável: 17 objetivos para transformar o mundo. Brussels: UNRIC, 2016.

VALENTE, Flávio Luiz S. Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flávio Luiz S. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. Saúde e sociedade, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

WORLD BANK. Global Consumption Database. 2010.

WORLD BANK. GNP per capita – PPP. s/d

WORLD BANK. Poverty headcount ratio at \$1.90 a day. s/d.

WORLD BANK. Prevalence of undernourishment. s/d.

WORLD BANK. World Development Indicators 2016. Washington D.C.: World Bank, 2016.

WORLD BANK. World Development Report 1990: poverty. New York: Oxford University Press, 1990.

WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION); FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS); UN (UNITED NATIONS). Energy and Protein Requirements: technical report series n. 724. Geneva: WHO, 1985.

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AGROTÓXICOS: ODS 2, PROTEÇÃO DAS FUTURAS GERAÇÕES E JUSTIÇA AMBIENTAL

Roberta Oliveira Lima¹

INTRODUÇÃO

O presente capítulo abordará o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o uso de agrotóxicos na produção de alimentos em sua relação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2 da Agenda 2030², assim definido: *Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável* proteção das futuras gerações e a conseqüente situação de justiça ou injustiça ambiental dela decorrente. Assim, temos como problema de pesquisa a nortear o presente texto a seguinte indagação: o uso de agrotóxicos na produção de alimentos promove o DHAA, o ODS 2 e a proteção das futuras gerações ou é fator causador de injustiça ambiental e ruptura da solidariedade intergeracional? As técnicas pretendidas fluíram através da revisão bibliográfica e documental, sendo realizadas proposições de origem qualitativa para se delinear o quadro geral da análise pretendida.

-
- 1 Doutora em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF) na linha de conflitos socioambientais rurais e urbanos. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) na linha de pesquisa Políticas Públicas: Aspectos Socioculturais, Territorialidade e Sustentabilidade Ambiental. Graduação em Direito pela UNIVALI. Licenciada em Ciências Sociais pela Faculdade Avantis. Professora-orientadora PIBIC/UNESA na área de Direito Ambiental. Coordenadora do Projeto de Extensão “Agenda 2030: sustentabilidade e Direito ao Futuro” na Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ). Parecerista da Revista Direito e Política (A1) e da Revista Novos Estudos Jurídicos (B1). Participou do processo de avaliação de periódicos como Parecerista ad hoc na análise do mérito científico de periódico da área de Filosofia e Ética, para apreciação na XX Reunião do Comitê de Avaliação e Seleção de Periódicos LILACS Brasil, coordenada pelo Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (BIREME/OPAS/OMS). Colunista da Revista Eletrônica Chaos Filosófico e Colaboradora dos sites Justificando e Empório do Direito. Professora e Advogada.
 - 2 ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E ODS 2

Quando tratamos da Agenda 2030 e dos ODS vislumbramos, inicialmente, a experiência da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³ da Organização das Nações Unidas (ONU), vigente entre 2000 e 2015. Como forma de desdobramento e fortalecimento dos ODM, que eram em número de 8, constituiu-se a Agenda 2030, focada nas áreas social, econômica e ambiental, abrangendo o período de 2016 a 2030; nela constam os 17 ODS⁴ e suas 169 metas.

De maneira sintética, temos o próprio preâmbulo da Agenda indicando que ela consiste em um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, na busca do fortalecimento da paz universal e da liberdade. Reconhece 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. Afirma, no mesmo preâmbulo, que a Agenda 2030 busca concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas e que os ODS são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental⁵.

Nosso foco de estudo se dará no ODS 2, assim definido: *Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*⁶. Referido objetivo subdivide-se em 5 metas⁷ ambiciosas e que contemplam desde

3 BRASIL. Políticas Públicas para o Cumprimento das Metas do Milênio, 2013. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/arquivos/politicas-publicas-2013>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

4 ONU. Transformando Nosso Mundo: Op. cit.

5 Ibid

6 Ibid

7 As metas do ODS 2 são: “2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano; 2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas; 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 resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, 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 bem geridos em nível

a erradicação da fome, como a produção de alimentos de forma sustentável, adaptações as mudanças climáticas e adoção de medidas para regulação adequada do mercado de commodities de alimentos e seus derivados.

Quando tocamos no tema da segurança alimentar, mencionado pelo ODS 2, supramencionado, trazemos à lume o DHHA, pois compreendemos que ele tem por base a soberania alimentar e a segurança alimentar e destacaremos o art. 6º da Constituição Federal (CF/88-EC 64/2010) e o art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁸, no tópico seguinte.

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ESTRUTURA BASILAR

Apesar de se manifestarem preocupações e normatizações com o tema da segurança alimentar de forma pretérita, como na Terceira Convenção de Genebra, de 1949⁹, a expressão Direito Humano à Alimentação Adequada teve origem no Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966. O DHAA é considerado como um direito humano de todas as pessoas e compreende o acesso regular, permanente e irrestrito, diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, respeitando-se as tradições culturais do seu povo¹⁰.

O DHAA é o acesso de todos os indivíduos aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma

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, como acordado internacionalmente; 2.a Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos; 2.b Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha; 2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos". (Ibid)

- 8 ONU. Declaração Universal dos Direitos. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.
- 9 III Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra – 1949. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/iii-convencao-de-genebra-relativa-ao-tratamento-dos-prisioneiros-de-guerra-1949.html>>. Acesso em: 04 mai. 2020.
- 10 LEÃO, Marília Mendonça (Org.). O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013. p. 27.

alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica¹¹, compreendendo, portanto, a ideia de soberania alimentar que surgiu durante a década de 1990, e em 2007 no Fórum Mundial de Soberania Alimentar confirmou-se como sendo o direito dos povos de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo.

O conceito de segurança alimentar é pautado na ideia da produção sustentável e ecológica de alimentos saudáveis e culturalmente adequados e na defesa daqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas, pleiteando, simultaneamente, a proteção dos interesses das presentes e futuras gerações¹².

O art. 25º da DUDH¹³, estabelece a segurança alimentar entre os direitos humanos¹⁴. A CF/88, por seu turno, referencia o direito à alimentação como um direito fundamental¹⁵.

Diante dos conceitos e dispositivos legais acima citados, vislumbramos o quanto cada pessoa passa a ser titular de direito e não um mero beneficiário de políticas públicas que promovem o acesso à alimentação adequada e regular, devendo o Estado adotar todas as medidas necessárias, principalmente a elaboração de instrumentos legais para concretizar esse direito humano, sob pena de ser responsabilizado no caso de violação¹⁶.

No Brasil, em 2006, a Lei 11.346/2006¹⁷ criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o DHAA. A

11 VALENTE, Flavio Luiz Schieck. *Direito Humano à Alimentação adequada- desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002. p. 38.

12 LEÃO, Marília Mendonça. Op. cit. p. 18.

13 DUDH. Art. 25 1. “ Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

14 MALUF, Renato S. MENEZES, Francisco. *Caderno ‘Segurança Alimentar’, s/d*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

15 BRASIL. Constituição Federal. Art. 6º – “São direitos sociais a alimentação, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

16 LEÃO, Marília Mendonça. Op. cit. p. 141.

17 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 07 fev. 2020.

lei menciona que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano e indispensável à realização dos direitos consagrados na CF/88, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Quando se menciona o DHAA, automaticamente deveria ser arguido se estes conceitos atualmente são observados quando o assunto é segurança e soberania alimentar e nutricional e o consumo de alimentos transgênicos ou que receberam uma carga abusiva de agrotóxicos em seu cultivo. Diante da problemática ora mencionada, passa-se ao tópico seguinte que busca jogar algumas luzes sobre tão controversa e urgente questão¹⁸.

AGROTÓXICOS, TRANSGÊNICOS, ALIMENTOS BIOFORTIFICADOS E SEGURANÇA ALIMENTAR

De acordo com a legislação vigente no Brasil (Lei 7.802/89), os agrotóxicos são produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos utilizados nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, pastagens, proteção de florestas, nativas ou plantadas e de outros ecossistemas e de ambientes urbanos, hídricos e industriais.

No que pertine aos transgênicos, em 2005 foi promulgada a Lei 11.105 – conhecida como Lei de Biossegurança, a qual estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente¹⁹. Assim, temos que alimentos transgênicos são aqueles geneticamente

18 PISKORSKI, Jacieli; LIMA, Sheila; ISENSEE, Roberta O. “Don’t keep calm”, você pode estar sendo envenenado: a proteção do direito humano a alimentação adequada como instrumento de promoção da justiça ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2016.

19 BRASIL. Lei 11.105/05. Legislação Brasileira de Biossegurança. Disponível em: <<http://goo.gl/zsoTbc>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

modificados no laboratório. Denominam-se sementes transgênicas as que possuem material alterado por meio de inoculação de genes provenientes de outros compostos²⁰.

Mais recentemente, temos lidado com os alimentos biofortificados. Em relação ao tema ainda desconhecido da biofortificação de alimentos é válido mencionarmos o estudo produzido pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) que tem acompanhado o debate sobre a manipulação de plantas destinadas a aumentar o conteúdo de micronutrientes e que afirma em publicação de agosto de 2016 que as intervenções no campo da biofortificação tem ocorrido sob uma ótica tecnocrata, sendo financiadas por interesses privados²¹.

Em relação a uma conceituação, o estudo do FBSSAN²² esclarece o significado do termo ao dizer que as definições e uso surgem no âmbito das estratégias de correção técnica da baixa ingestão de micronutrientes pela população e estão atrelados a manipulação genética de plantas com o objetivo de aumentar a concentração de alguns micronutrientes específicos na planta.

É diante de um cenário de produção mecanizada e artificializada de alimentos que o Brasil tem apresentado protagonismo no uso de agrotóxicos, pois pesquisas²³ relatam que, no ano de 2008, o Brasil ultrapassou os Estados Unidos da América (EUA) e assumiu o posto de maior mercado mundial de agrotóxicos e o segundo maior produtor de transgênicos, com mais de 42 milhões de hectares plantados com soja, milho e algodão geneticamente modificados²⁴.

20 SIRVINSKAS, Luis Paulo. Manual de direito ambiental. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 710.

21 FBSSAN. Biofortificação: diálogos sobre saúde, direitos e soberania alimentar. Boletim Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2016. Disponível em: <<https://fbssan.org.br/biblioteca/documentos/>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

22 Ibid

23 CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. (Orgs.) Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro/ São Paulo: EPSJV/ Expressão Popular, 2015; BOMBARDI, Larissa Mies. Pequeno ensaio cartográfico sobre o uso de agrotóxicos no Brasil. São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária da USP, 2016; GREENPEACE. Agricultura Tóxica: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro, 2017. Disponível em: <www.greenpeace.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2020; LONDRES, Flávia. Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: ASPTA, 2011.

24 ESCOBAR, Helton. Intituto culpa transgênicos por aumento no uso de agrotóxicos, sem provas; especialistas rebatem. Estadão, 23 abr. 2015 Disponível em: <<https://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/instituto-culpa-transgenicos-por-aumento-no-uso-de-agrotoxicos-especialistas-rebatem/>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

O Dossiê Abrasco²⁵, inclusive, menciona, em tom de alerta, que no ano de 2015, o cidadão brasileiro consumiu, em média, 7,5 litros de veneno por ano em consequência da utilização de agrotóxicos. No Rio Grande do Sul, este nível é ainda mais elevado, chegando a 8,3 litros. Na região noroeste do Estado, é ainda pior, superando os 16 litros por ano²⁶.

Agravando este cenário de maneira ainda mais contundente, temos o fato de que o ano de 2019 foi marcado por um incremento robusto na liberação de novos agrotóxicos. Em missão no país, Baskut Tuncak, relator especial da ONU, alertou para o ritmo de liberação de agrotóxicos no Brasil e chamou a atenção para a área de “implicações da gestão e eliminação ambientalmente racional de substâncias e resíduos perigosos”²⁷. Ao encerrar uma missão oficial, após 11 dias no país, o relator criticou a liberação de novos pesticidas pelo governo Bolsonaro. Em menos de um ano de mandato, a gestão autorizou mais de 400 produtos a circular em no mercado nacional²⁸.

Segundo o relator, o país segue um caminho de regressão rumo a um futuro muito tóxico. Salienta que as ações do governo liberaram uma onda catastrófica de pesticidas tóxicos, desmatamento e mineração que vão envenenar as gerações futuras, caso ações urgentes não sejam adotadas, ressaltando a necessidade de o país abraçar uma política de desenvolvimento sustentável.

De maneira sintética, alguns dos principais problemas relacionados ao uso de agrotóxicos relacionam-se ao expressivo número de subnotificações por envenenamento, aproximadamente 1 para cada 50²⁹ e fator gerador de um elevado número de tentativas de suicídio no campo. As intoxicações agudas por agrotóxicos

25 A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) objetiva atuar como mecanismo de apoio e articulação entre os centros de treinamento, ensino e pesquisa em Saúde Coletiva para fortalecimento das entidades associadas e ampliação do diálogo com a comunidade técnico-científica e desta com os serviços de saúde, as organizações governamentais e não governamentais e a sociedade civil e produz Dossiês multitemáticos, ganhando especial relevância nacional e internacional o Dossiê que trata do uso de agrotóxicos citado na presente obra. Mais informações podem ser coletadas em: <<https://www.abrasco.org.br/site/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

26 CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. Op. cit.

27 GIOVANAZ, Daniel. Brasil caminha para um futuro tóxico”, diz relator da ONU sobre liberação de venenos. Agrotóxico Mata! Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, 14 dez. 2019. Disponível em: <<https://contraosagrototoxicos.org/brasil-caminha-para-um-futuro-toxico-diz-relator-da-onu-sobre-liberacao-de-venenos/>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

28 Ibid

29 LIMA, Roberta Oliveira. Agro(tech) ou agro(tóxico)? Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, 2018.

são caracterizadas por efeitos como irritação da pele e olhos, coceira, cólicas, vômitos, diarreias, espasmos, dificuldades respiratórias, convulsões e morte³⁰. Dentre os efeitos associados à exposição crônica a ingredientes ativos de agrotóxicos podem ser citados infertilidade, impotência, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal, efeitos sobre o sistema imunológico e câncer.

Apesar do grave quadro desenhado pelo uso indiscriminado de agrotóxicos nas lavouras brasileiras, o cenário que envolve o uso de agrotóxicos é alvo de disputas no campo científico, ressaltando-se o fato de que os estudos que tratam de forma crítica a utilização de referidos insumos são objetos de variados ataques, muitas vezes eivados de retóricas de ocultação e desqualificação de trabalhos críticos aos agrotóxicos, além da mercantilização da produção científica, blindagem institucional, criminalização de pesquisadores e promoção de falta de liberdade científica. Some-se a isso, o fato de termos um número reduzido de pesquisadores em regiões do agronegócio do país e pequeno número de pesquisadores que tratam do trabalhador rural, toxicidade de agrotóxicos, saúde e meio ambiente³¹.

Internacionalmente, temos como marco combativo de grande relevo a realização do Tribunal Monsanto ocorrida em outubro de 2016 em Haia, Holanda. As sessões do Tribunal ocorreram nos dias 15 e 16 no Institute of Social Studies (ISS). Cinco juízes internacionais ouviram cerca de 30 testemunhas e especialistas de 5 continentes. O parecer jurídico foi comunicado pelos juízes em 18 de abril de 2017. O Funcionamento do Tribunal operacionalizou-se através da utilização das seguintes diretrizes jurídicas: Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos³², aprovados pelo Conselho dos Direitos Humanos da ONU em junho de 2011 e Estatuto de Roma³³, que está na origem da criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), o qual é competente para julgar os autores presumidos de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão.

Os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, de 2011, formularam da forma mais legítima no plano internacional as responsabilidades das empresas no que tange aos direitos humanos e estabeleceram que as empresas

30 Ibid

31 CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. Op. cit.

32 TRIBUNAL MONSANTO. Resultados. Disponível em: <<https://pt.monsantotribunal.org/Resultados>>. Acesso em: 04 mai. 2020

33 ONU. Estatuto de Roma. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

devem respeitar a totalidade dos direitos humanos, incluindo o direito à vida, o direito à saúde e o direito a um ambiente saudável. Antes do evento, grupos de trabalho estudaram o impacto das atividades da Monsanto³⁴ nas seguintes seis áreas: direito a um ambiente saudável; direito à saúde; direito à alimentação; liberdade de expressão; liberdade de investigação acadêmica e crime de ecocídio³⁵.

No mesmo espectro crítico e combativo, temos a ONG internacional Greenpeace, que vem expondo e questionado o modelo agrícola brasileiro, bem como o uso de OGMs, a expansão da agropecuária sobre as florestas nativas, o uso massivo de agrotóxicos e os impactos socioambientais e climáticos daí advindos. Em documento de 2017, defendeu que a transição para um modelo de agricultura mais sustentável tem se mostrado necessária e urgente, não apenas no Brasil, mas no mundo e convidou a sociedade brasileira a refletir sobre o tema e a fazer parte de um movimento de construção de um futuro alimentar mais saudável, tanto para as pessoas quanto para o meio ambiente – através de um modelo que seja justo, equitativo e inclusivo, tanto para quem produz, quanto para quem consome³⁶.

No mesmo ano, a Secretaria do Conselho de Direitos Humanos da ONU emitiu Relatório tratando da temática do DHAA, o qual foi amplamente noticiado nos mais diversos meios de comunicação de mídia de massa com uma chamada inicial muito parecida e que dizia de forma geral que a “ONU desmentia a necessidade da utilização de pesticidas para alimentar o mundo”³⁷, inclusive com disponibilização para os leitores do link para acesso ao relatório e que, em linhas gerais, fazia a defesa para uma transição agroecológica no modelo de produção alimentar do planeta, sob pena de violação do DHAA e da solidariedade intergeracional, dada a insustentabilidade das atuais práticas de produção agrícola³⁸.

34 Válido mencionar, nesse instante, o fato da Monsanto ter sido comprada pela Bayer e estar em processo de apagamento da marca. Cf.: BARROS, Bettina; PRESSINOTTI, Fernanda. Após duas décadas sob ataque, marca Monsanto será extinta. Valor Econômico, 05 jun. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2018/06/05/apos-duas-decadas-sob-ataque-marca-monsanto-sera-extinta.ghtml>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

35 LIMA, Roberta Oliveira. Op. cit.

36 GREENPEACE. Op. cit.

37 VEJA. Necessidade de pesticidas no combate à fome é um mito, diz ONU. Revista Veja, 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/ciencia/necessidade-de-pesticidas-no-combate-a-fome-e-um-mito-diz-onu/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

38 SHAREED, Farida. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Consejo de Derechos Humanos, 27 feb. 2017. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/48>. Acesso em: 24 mar. 2017.

Todo o cenário acima citado acaba por gerar uma real insegurança alimentar e nutricional, pois de acordo com os princípios já expostos da soberania e segurança alimentar e nutricional percebe-se que o consumo de alimentos transgênicos ou a exposição de agrotóxicos na alimentação da população é fator violador do DHAA e da solidariedade intergeracional.

No tópico a seguir, trataremos, de forma específica, da contaminação da infância, para que melhor vislumbremos a relação entre sustentabilidade, futuras gerações e alimentos contaminados.

LEITE HUMANO, INFÂNCIA E FUTURAS GERAÇÕES

Inicialmente, é preciso que tenhamos em mente que fetos, bebês, crianças e adolescentes sofrem impacto desproporcional durante a exposição a agrotóxicos em todas as fases de desenvolvimento, uma vez que crianças, por exemplo, possuem um nível muito baixo de enzimas que desintoxicam os pesticidas.

Além disso, a contaminação pode ocorrer pela via ambiental, ocupacional e poeira (que pode conter um grau mais elevado de agrotóxicos do que o próprio ar, solo e alimentos); sendo que, aproximadamente, 25% das intoxicações por agrotóxicos são de crianças e adolescentes³⁹.

Além disso, as exposições infantis iniciam-se na vida intrauterina, através da passagem desses componentes na forma de alimentos compartilhados pela placenta e, após o nascimento, pelo leite materno durante a amamentação, provocando a ocorrência do que alguns estudiosos chamam de bebês pré-poluídos⁴⁰.

O consumo do leite contaminado pode provocar agravos à saúde dos recém-nascidos, por sua maior vulnerabilidade a exposição a agentes químicos presentes no ambiente, por suas características fisiológicas e por se alimentarem quase exclusivamente com o leite materno até os 6 meses de idade⁴¹.

Abaixo, colacionamos mapa do ensaio cartográfico da pesquisadora Larissa Bombardi e que demonstra quantitativo de bebês entre 0 e 12 meses contaminados por agrotóxicos⁴².

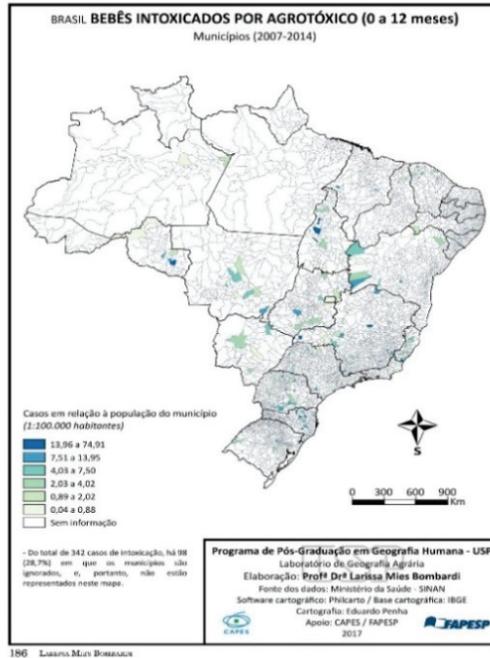
39 PERES, Frederico (Org.). *É veneno ou é remédio? agrotóxicos, saúde e ambiente*. Rio de Janeiro: Editora: Fiocruz, 2003.

40 LIMA, Roberta Oliveira. Op. cit.

41 CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. Op. cit., p. 72.

42 BOMBARDI, Larissa Mies. Op. cit.

FIGURA 1 - BEBÊS INTOXICADOS POR AGROTÓXICOS



Corroborando as informações acima elencadas, temos o Atlas da Saúde das Crianças e do Meio Ambiente. Após 13 anos sem publicá-lo, a Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou, em 2017, na data de 06 de março, a versão atualizada do Atlas que informava que mais de 25% das mortes de crianças com menos de cinco anos eram causadas por fatores ambientais como poluição, falta de saneamento e uso de água imprópria para o consumo. Anualmente, 1,7 milhões de meninos e meninas nessa faixa etária morrem porque vivem em locais insalubres, atestou o documento.

Mencionamos, nesse instante, a proximidade percentual que se apresenta entre os dados do relatório da OMS, supramencionado, e os dados trazidos por Larissa Bombardi e que apresentaram perspectivas de morte de crianças por agrotóxicos de maneira muito similar a essas que tratam dos fatores ambientais de forma mais ampla.

No prefácio do Atlas da OMS, mencionou-se a relação entre a exposição das crianças a diferentes ambientes e a influência profunda que referidos ambientes

desencadeiam em seu crescimento e desenvolvimento. O documento alertou para o fato de que as exposições ambientais, positivas ou negativas, não ocorrem de forma isolada, mas atuam relacionadas à nutrição, saúde e bem-estar das crianças e que estas representam um futuro a ser nutrido e gerido pela humanidade⁴³.

O Atlas informou que o investimento na saúde das crianças através da redução da exposição aos riscos ambientais deve ter prioridade por parte dos governos mundiais, pois somente em ambientes saudáveis as crianças têm potencial para se tornarem adultos saudáveis, capazes de enfrentar os desafios do futuro e citou os ODS como um importante quadro de referência para que seja possível trabalhar e melhorar a vida de todas as crianças⁴⁴.

A PROTEÇÃO DO DHAA E A PROMOÇÃO DO ODS 2 COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL E DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

Ante o exposto, até o presente momento, podemos concluir que a proteção do DHAA e a promoção do ODS 2 encontram-se alijadas do modo de produção agrícola que abusa do incremento de agrotóxicos e transgênicos em sua produção alimentar.

Dessa forma, precisamos nos voltar ao cenário que envolve a Justiça Ambiental e a Solidariedade Intergeracional, pois tratar do DHAA e da promoção do ODS 2, requer a proteção de parcelas vulneráveis da população diante do uso alarmante de venenos no campo, ao mesmo tempo em que voltamos nosso olhar para as presentes e futuras gerações, que podem, desde a mais tenra idade, quando não mesmo, no próprio útero materno e no acesso ao leite neonatal, ter o desenvolvimento vital comprometido.

De maneira sintética, podemos informar que o movimento de Justiça Ambiental, inicialmente denominado de Racismo Ambiental, constituiu-se nos EUA nos anos de 1980, sendo o mesmo o fruto de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis.

Nesse sentido, o Movimento de Justiça Ambiental, assim define justiça ambiental:

43 WHO. Inheriting a sustainable world? Atlas on children's health and the environment, 2017. Disponível em: <<https://www.who.int/ceh/publications/inheriting-a-sustainable-world/en/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

44 Ibid

É a condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda, no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas⁴⁵.

Uma outra linha interpretativa sobre o conceito de justiça ambiental defende que para falar de justiça ambiental é importante falar de injustiça ambiental e isto tem a ver com o fato de que certas populações são afetadas pelo que o desenvolvimento econômico produz, pois além de sustentabilidade, é preciso haver justiça social, para que nenhum grupo seja desrespeitado em sua dignidade em nome do progresso econômico⁴⁶.

Em relação ao tema da solidariedade intergeracional, para Ayala, a teoria da equidade intergeracional possui bases profundas nos textos dos instrumentos internacionais⁴⁷ e cita como exemplos a Carta da ONU⁴⁸, o Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁴⁹, a Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵⁰, a Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de

45 BULLARD, R. D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. San Francisco/Oxford: Westview Press, 1994 apud ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília C.do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 16.

46 Entrevista concedida por Marcelo Firpo Porto a Adriano Wild intitulada Pesquisador fala sobre importância do Mapa da Injustiça Ambiental. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/30657>>. Acesso em: 25 set. 2019.

47 AYALA, Patrick Araújo. *Direito e incerteza: a proteção jurídica das futuras gerações no estado de direito ambiental*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2002, p. 169.

48 ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

49 ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

50 ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1966. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf](https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B4micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2020.

Genocídio⁵¹, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem⁵², a Declaração sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher⁵³, a Declaração sobre os Direitos da Criança⁵⁴, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento⁵⁵, a Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima⁵⁶, a Convenção sobre a Diversidade Biológica⁵⁷, a Declaração e Programa de Ação de Viena^{58, 59}.

Demonstra-se, assim, de forma perceptível que existem diversos instrumentos de proteção dos direitos humanos que revelam uma crença fundamental na

51 ONU. Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. 1948. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mp.br/atuacao-e-contenudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/convenca....crime_genocidio.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

52 OEA. Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 27 mai. 2020.

53 ONU. Declaração sobre todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. 1979. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

54 ONU. Declaração sobre os Direitos da Criança. 1959. Disponível em: <http://bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

55 ONU. Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

56 ONU. Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima. 1992. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/convencaomudancadoclima.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

57 ONU. Convenção sobre a Diversidade Biológica. 1992. Disponível em: <<https://mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

58 Declaração e Programa de Ação de Viena. 1993. Disponível em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

59 Há certas categorias de ações que podem ser identificadas como potencialmente agressivas aos direitos intergeracionais, enumeradas entre as seguintes: a) danos cujos impactos não podem ser seguramente contidos através do espaço ou através do tempo, tais como os desastres nucleares; b) danos aos solos, tomando-os incapazes de suportar vida animal ou vegetal; c) destruição de florestas tropicais suficiente para diminuir significativamente a diversidade de espécies na região e a sustentabilidade dos solos; d) poluição do ar e transformações terrestres que induzam mudanças significativas no clima; e) destruição do conhecimento essencial para entender os sistemas naturais e sociais; f) destruição de monumentos culturais que países desconheçam fazer parte do patrimônio comum da humanidade; g) destruição de feitos notáveis desenvolvidos pelas gerações presentes que possam beneficiar as futuras gerações, como livrarias e bancos genéticos h) destruição dos elementos das culturas tradicionais. A composição de todos esses elementos permite que se reconheça fundamentalmente, como aspecto inovador deste princípio, uma dimensão que será útil ao desenvolvimento desta pesquisa, que é o de enfatizar um controle de resultados decisórios no direito do ambiente. (WEISS, Edith Brown (Ed.). *Environmental change and international law - new challenges and dimensions*. Tokyo: United Nations University Press, 1992. Disponível em: <<http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee00.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2016).

dignidade de todos os membros da sociedade humana e na equidade de direitos que se projeta tanto no tempo como no espaço⁶⁰.

Morato Leite relaciona a defesa do meio ambiente a um interesse intergeracional e a necessidade de um desenvolvimento sustentável, o qual é destinado a preservar os recursos naturais para as gerações futuras e invoca a percepção de que a proteção antropocêntrica do passado vem perdendo fôlego na medida em que estão em jogo a proteção não apenas das gerações atuais, mas também das futuras gerações .

Ao final da presente seção é possível questionarmos: quando tratamos de grupos vulneráveis, poderíamos considerar a categoria intergeracional como uma categoria de vulnerabilidade a ser inserida e pensada pelos Movimentos de Justiça Ambiental? Inserir a categoria de justiça intergeracional como fator de promoção de justiça ambiental seria algo necessário e enriquecedor aos debates que transitam pelos Movimentos de Justiça Ambiental? Ademais, proteger o DHAA e promover o ODS 2 instrumentalizariam a efetivação da Justiça Ambiental e da Solidariedade Intergeracional?

CONCLUSÃO

Ao final do presente capítulo, voltamos ao questionamento que fomentamos na introdução: O uso de agrotóxicos na produção de alimentos promove o DHAA, o ODS 2 e a proteção das futuras gerações ou é fator causador de injustiça ambiental e ruptura da solidariedade intergeracional?

Através dos elementos colacionados ao longo do presente texto é possível concluir que a proteção ao DHAA e a garantia de seus princípios como segurança e soberania alimentar podem ser utilizados como instrumentos de promoção da Justiça Ambiental, do ODS 2 e da proteção das futuras gerações, ao passo que o uso indiscriminado de transgênicos e agrotóxicos atinge parcelas vulneráveis da

60 Ayala considera que quando as gerações futuras tomam corpo, seus membros adquirem o direito de utilizar a Terra e de se beneficiarem dela, bem como a obrigação de cuidá-la para seus contemporâneos e para quem lhes suceda.” Conforme explica o autor, os direitos das futuras gerações como dado digno de avaliação e interesse e dentro da nova racionalidade ambiental permitem a condição de realização de um modelo de justiça ambiental, que agora é intergeracional. Ainda que não seja possível reconhecer e identificar individualmente os titulares dos interesses a serem protegidos mediante obrigações impostas em diferentes espécies, espaços e graus, tais direitos podem ser considerados como coletivos, existindo “[...] seja qual for o número e a identidade dos indivíduos que compõem cada geração” (AYALA, Patrick Araújo. Op. cit., p. 173).

população brasileira, inclusive crianças e adolescentes, os quais são portadores de uma janela de vulnerabilidade etária, o que pode ser causador de uma injustiça ambiental intergeracional e elemento disruptor da solidariedade intergeracional.

Assim, consideramos que inserir a categoria de justiça intergeracional como fator de promoção de justiça ambiental é algo necessário ao Movimento de Justiça Ambiental e proteger o DHAA e promover o ODS 2 instrumentalizaria a efetivação da Justiça Ambiental e da Solidariedade Intergeracional.

Por fim, percebemos que o recebimento de doses diárias de agrotóxicos e transgênicos, sem mencionarmos os ainda pouco conhecidos alimentos fortificados, nas mesas de uma considerável parcela da população brasileira como consequência do fomento cada vez mais exponencial do agronegócio, não é promovedor do ODS 2 que prima pela segurança alimentar, melhoria da nutrição e promoção da agricultura sustentável.

Assim, na esteira de tão contemporânea temática, pugna-se pelo incremento de mais pesquisas e estudos acerca de tão instigante questão socioambiental.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília C.do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AYALA, Patrick Araújo. Direito e incerteza: a proteção jurídica das futuras gerações no estado de direito ambiental. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

BARROS, Bettina; PRESSINOTTI, Fernanda. Após duas décadas sob ataque, marca Monsanto será extinta. Valor Econômico, 05 jun. 2018.

BOMBARDI, Larissa Mies. Pequeno ensaio cartográfico sobre o uso de agrotóxicos no Brasil. São Paulo: Laboratório de Geografia Agrária da USP, 2016.

CARNEIRO, Fernando Ferreira et al. (Orgs.) Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro/ São Paulo: EPSJV/ Expressão Popular, 2015.

ESCOBAR, Helton. Instituto culpa transgênicos por aumento no uso de agrotóxicos, sem provas; especialistas rebatem. Estadão, 23 abr. 2015.

FBSSAN (FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL). Biofortificação: diálogos sobre saúde, direitos e soberania alimentar. Boletim Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2016.

GIOVANAZ, Daniel. Brasil caminha para um futuro tóxico”, diz relator da ONU sobre liberação de venenos. Agrotóxico Mata! Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida, 14 dez. 2019.

GREENPEACE. Agricultura Tóxica: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro, 2017.

LEÃO, Marília Mendonça (Org.). O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEITE, J.R. Morato; AYALA, P.A. Direito ambiental na sociedade de risco. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

LIMA, Roberta Oliveira. Agro(tech) ou agro(tóxico)? Sustentabilidade, riscos, futuras gerações e justiça ambiental. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito, Universidade Federal Fluminense, 2018.

LONDRES, Flávia. Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: ASPTA, 2011.

MALUF, Renato S. MENEZES, Francisco. et al. Caderno ‘Segurança Alimentar’, s/d.

PERES, Frederico (Org.). É veneno ou é remédio? agrotóxicos, saúde e ambiente. Rio de Janeiro: Editora: Fiocruz, 2003.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Direito Humano à Alimentação adequada-desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

WEISS, Edith Brown (Ed.). Environmental change and international law - new challenges and dimensions. Tokyo: United Nations University Press, 1992.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Inheriting a sustainable world? Atlas on children’s health and the environment, 2017.

DESAFIOS NO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE PARA A POPULAÇÃO MIGRANTE FORÇADA EM SÃO PAULO/BRASIL

Cristóbal Abarca¹
Sílvia Viodres Inoue²
Cássio Silveira³
Denise Martin⁴

INTRODUÇÃO

Os processos migratórios internacionais contemporâneos são um dos principais desafios para a saúde em âmbito global^{5,6}. Como consequência dos conflitos políticos e as desigualdades econômicas transnacionais, a mobilidade humana é um fenômeno mundial que mobiliza os sistemas de saúde sob vários aspectos, tais como: possibilidade de acesso, iniquidades, inclusão e não discriminação, entre outras.

O deslocamento de pessoas é compreendido como um fenômeno complexo que deve ser abordado de forma multidisciplinar e em constante diálogo com todos os atores envolvidos. Desigualdade social, crise ambiental e conflitos armados constituem cenários de extrema vulnerabilidade para indivíduos e famílias em situação de trânsito em vários lugares do mundo. Cada pessoa que migra requer garantias de proteção e cuidado através da prestação de serviços públicos básicos para sua sobrevivência.

-
- 1 Sociólogo. Pontifícia Universidade Católica do Chile (PUC-Chile). Mestrando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal de São Paulo (EPM - UNIFESP).
 - 2 Psicóloga. Mestre em Psicologia e Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora nos Programas de Pós-Graduação em Saúde Coletiva e Psicologia, Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Católica de Santos (UniSantos)
 - 3 Sociólogo. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (FSPUSP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo (FCMSCSP).
 - 4 Antropóloga. Mestre e Doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Católica de Santos. (UniSantos).
 - 5 RIBEIRO, Helena. Saúde global: olhares do presente. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2016.
 - 6 VENTURA, Deisy. Mobilidade humana e saúde global. Revista USP, n. 107, p. 55-64, 2015.

Em nível local, a migração é um importante desafio para as políticas públicas de saúde, especificamente para a Atenção Primária em Saúde (APS), contexto em que as diferenças materiais, linguísticas e culturais constituem obstáculos quotidianos para o trabalho dos profissionais de saúde nos equipamentos de saúde mais próximos da vida das pessoas: as Unidades Básicas de Saúde (UBS). Este capítulo objetiva apresentar a complexidade dos processos migratórios transnacionais na perspectiva da saúde, dialogando com a Agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷ e sua interface com o sistema público de saúde, especificamente a APS e a Estratégia da Saúde da Família (ESF).

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E SAÚDE GLOBAL

No início deste século, a Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou a importância de os Estados reconhecerem a complexidade da migração internacional no atual contexto de expansão dos fluxos de capital e do desenvolvimento das tecnologias da informação, comunicação e transporte⁸. Projetou, portanto, a necessidade de novos marcos regulatórios nacionais mais adequados às transformações geradas pelo incremento da mobilidade humana, fundados na perspectiva dos Direitos Humanos, garantindo serviços básicos para todas as pessoas migrantes, refugiados e suas famílias, independentemente do seu estatuto político-administrativo no país de acolhimento.

Em 2008, a 61ª Assembleia Mundial da Saúde (Resolução WHA61.17)⁹ incluiu a questão da saúde dos migrantes na agenda internacional a partir de uma abordagem de promoção da saúde, orientando os países a incorporar os seus princípios no planejamento e preparação de políticas de saúde pública a nível nacional; a sua inclusão no diálogo e cooperação entre os Estados-Membros envolvidos a nível regional, e a integração no intercâmbio de informações em termos interinstitucionais e intersetoriais.

7 ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

8 OIM; OMS. Migración internacional, salud y derechos humanos. *Serie Salud y Derechos Humanos*, n. 4, diciembre, 2003. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/WHO_IOM_UNOHCHRPublication_sp.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2020.

9 WHO. Health of Migrants (resolution WHA61.17) Sixty-first World Health Assembly, Geneva, 19-24 May 2008. Disponível em: <<https://www.who.int/migrants/publications/A61-17.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

Segundo o Relatório do Secretariado da OMS sobre a “Promoção da Saúde dos Migrantes”¹⁰, a saúde dos migrantes e refugiados¹¹ em todo o mundo está exposta a uma série de riscos e abusos durante todo o processo de deslocamento transnacional, desde sua origem, assim como durante o trânsito aos destinos, sejam eles temporários ou permanentes. Os obstáculos na fronteira surgem como cenários complexos de discriminação, abusos, exploração e violências, tanto física como simbólica e repercussões na saúde física e mental.

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), com base na Agenda 2030 para os ODS¹², aprovou a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (Resolução 71/1)¹³ em 2016, com princípios, recomendações e compromissos a favor daqueles que estão envolvidos em grandes deslocamentos humanos, de acordo com os compromissos declarados no Pacto Global sobre Refugiados¹⁴ e no Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular¹⁵. Na área da saúde, a Resolução destaca expressamente a proteção dos migrantes em termos de acesso aos serviços básicos de saúde, a saúde sexual e reprodutiva, fazendo esforços transfronteiriços para a prevenção do HIV e o tratamento de doenças crônicas, como a tuberculose (TB)¹⁶, evidenciando, assim, a relevância das questões da saúde global nos processos migratórios transnacionais para os organismos internacionais.

Na mesma perspectiva, em nível nacional, o Governo Federal, via Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) propôs as Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (MNDS) com adequação das

10 WHO. *Promoting the health of refugees and migrants (decision EB140/25) 140th session Executive Board*, 23-31 Jan. 2017 (EB140/2017/REC/1) Disponível em: <https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB140-REC1/B140_REC1-en.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2020.

11 A expressão “migração forçada” foi empregada em referência a deslocamentos involuntários e independente da escolha de pessoa e migrantes forçados como referência a imigrantes, refugiados e solicitantes de refúgio nesta condição de deslocados. Cf. REYNOLDS, Johanna. Migração forçada. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Orgs.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 461-468.

12 UNHCR. *Declaration for Refugees and Migrants*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

13 ONU. *New York Declaration for Refugees and Migrants. (Resolution A/RES/71/1) General Assembly*. 19 Sept 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

14 UNHCR. *Pacto Global sobre Refugiados*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/rumo-a-um-pacto-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

15 ONU. *Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração*, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

16 WHO. *The End TB Strategy*, 2014. Disponível em: <<https://www.who.int/tb/strategy/en/>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

metas globais da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, considerando as prioridades, planos, programas e desafios do Brasil¹⁷. A ONU estimula as iniciativas de nacionalização dos ODS e monitora anualmente através dos relatórios voluntários o cumprimento da Agenda 2030¹⁸.

Vários relatórios internacionais documentam que migrantes têm acesso restrito aos serviços de saúde nos países de acolhimento. Os obstáculos políticos e administrativos, além das diferenças linguísticas, fatores sociais e culturais, a discriminação racial, a organização dos sistemas de saúde e seus custos, dificultam a aproximação de migrantes e refugiados aos centros públicos de saúde para iniciar ou continuar seu tratamento e atendimento, afetando assim suas condições de vulnerabilidade¹⁹.

Devido às dificuldades - formais e informais - para garantir o acesso à saúde como um direito humano fundamental, a própria *Organización Panamericana de la Salud* (OPAS/OMS) propôs um Documento de Orientação sobre Migração e Saúde²⁰ que sugere intervenções ou linhas estratégicas de ação para os próximos anos na América Latina e no Caribe. Entre as diretrizes voltadas à saúde dos migrantes propõe: fortalecimento da vigilância epidemiológica; gestão e monitoramento da informação; melhoria do acesso aos serviços de saúde e acolhimento; melhor comunicação e troca de informações para combater a xenofobia, o estigma e a discriminação; fortalecimento de parcerias, redes e estruturas multinacionais para promover e proteger a saúde; e, adaptação de políticas, programas e estruturas legais para promover a saúde e o bem-estar.

As organizações internacionais reconhecem a complexidade do problema migratório em termos de saúde, superando critérios exclusivamente humanitários para incentivar o fortalecimento dos sistemas de saúde e a promoção da cobertura sanitária global²¹. Com base neste novo entendimento e nas diretrizes fornecidas pela OPAS/OMS para a América Latina, é importante discutir e questionar

17 IPEA. *AGENDA 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Governo Federal, 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: 04 abr. 2020.

18 ONU. *High-Level Political Forum on Sustainable Development Goal – HLPF*, 2020. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

19 OPAS. *Saúde nas Américas +*. Resúmen: *Panorama regional y perfiles del país (Brasil)*, 2017. Disponível em: <<https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/wp-content/uploads/2017/09/SA-2017-pt.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

20 OPAS. *Documento de Orientación sobre Migración y Salud*, 2019. Disponível em: <<https://www.paho.org/es/file/56465/download?token=bhxFQzEI>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

21 Ibid.

a capacidade do sistema de saúde público brasileiro em promover o acesso a serviços básicos de saúde para toda a população, incluindo os migrantes, de forma abrangente, equitativa e de qualidade.

A MIGRAÇÃO NO BRASIL, AS METAS NACIONAIS DOS ODS, DA AGENDA 2030 E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

No Brasil, a imigração internacional é um fenômeno social de grande magnitude e impacto, especialmente na cidade de São Paulo²². Segundo Magalhães, Bógus e Baeninger, o município de São Paulo é um importante destino para imigrantes internacionais e refugiados no contexto latino americano e global, concentrando fluxos migratórios transfronteiriços, como peruanos e bolivianos, seguido por refugiados sírios e fluxos africanos, como os guineanos e angolanos, e mais recentemente os haitianos e senegaleses²³.

Um fluxo recente e expressivo de imigrantes no Brasil vem do Haiti. Em 2012, vistos humanitários foram concedidos aos haitianos, considerando o agravamento das condições de vida da população. O Conselho Nacional de Imigração estima que atualmente há cerca de 80 mil haitianos no país²⁴. Mais recentemente, em 2017, o maior fluxo migratório ao Brasil veio da Venezuela, tendo em vista a crise política venezuelana, sendo que 30 mil venezuelanos atravessaram a fronteira norte do país, muitos deles em situação migratória irregular²⁵.

Nos últimos anos, os sírios lideraram a lista de refugiados reconhecidos pelo Brasil (230), seguidos de congolezes (108), palestinos (26), egípcios (16) e paquistaneses (13)²⁶.

22 BAENINGER, Rosana (Org.). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de População–Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq, 2012.

23 MAGALHÃES, Luís Felipe. A.; BÓGUS, Lucia M. M; BAENINGER, Rosana. Migrantes e refugiados Sul-Sul na cidade de São Paulo: trabalho e espacialidades. In: BAENINGER, Rosana et al. (Orgs.). *Migrações Sul-Sul*. 2. Ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “ElzaBerquó” Nepo/Unicamp, 2018. p. 976.

24 BRASIL. *Governo prorroga visto humanitário para haitianos*, 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/governoprorroga-visto-humanitario-parahaitianos?TSPD_101_R0=f310060a67ab2ca5dd194548c5048b34s0t00000000000000004d04ccbaffff000000000000000000000005ae93ab2004ba08e34>. Acesso em: 27 jul. 2018.

25 ACNUR. *Acnur intensifica sua resposta diante do aumento das solicitações de refúgio de venezuelanos*, 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2017/07/17/acnur-intensifica-sua-respostadiante-do-aumento-das-solicitacoes-de-refugio-de-venezuelanos/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

26 ACNUR. *Refúgio em números*, 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

Em 2019, os venezuelanos assumiram essa liderança, quando o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) reconheceu a condição de refugiados a 21.432 venezuelanos, dentre os 120.469 que apresentaram suas solicitações de refúgio²⁷.

Neste contexto migratório do Brasil, parte das Metas Nacionais da Agenda 2030 dos ODS pertinentes ao Objetivo 3: “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades” tem sido alcançadas, tais como: reduzir a mortalidade materna; enfrentar as mortes evitáveis de recém-nascidos para no máximo 5 por mil nascidos vivos e, crianças menores de 5 anos²⁸. No entanto, outras metas seguem como desafios: eliminar como problema de saúde pública com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária, hepatites virais, doenças negligenciadas, doenças transmitidas pela água, pelo mosquito *aedes aegypti* e outras doenças transmissíveis; reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis; promover a saúde mental e o bem-estar, a saúde do trabalhador e da trabalhadora; prevenir o suicídio, modificando a tendência de aumento; reforçar a prevenção e o tratamento dos problemas decorrentes do uso de substâncias, incluindo o uso nocivo do álcool; reduzir pela metade as mortes e lesões por acidentes no trânsito; assegurar o acesso universal aos serviços e insumos de saúde sexual e reprodutiva, incluindo a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais²⁹.

O alcance das Metas Nacionais dos ODS, por meio do SUS demanda ainda assegurar a cobertura universal de saúde, o acesso a serviços de qualidade em todos os níveis de atenção e a medicamentos e vacinas, seguros, eficazes e de qualidade. No contexto brasileiro, o fortalecimento do SUS via aumento do orçamento para recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de políticas de gestão e governança é uma tarefa constante do Estado. No entanto, nos últimos anos, o SUS tem sido subfinanciado estruturalmente³⁰.

Nesta perspectiva, as metas da Agenda 2030 tornam-se ainda mais desafiadoras quando são considerados os grupos mais vulneráveis. Os processos de saúde-doença de crianças e idosos, comunidades indígenas, negros, pessoas em situação de rua, população LGBTQI+ e pessoas com diversos modos de

27 ACNUR. *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados*, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 CASTRO, Marcia C. et al. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. *The Lancet*, v. 394, n. 10195, p. 345-356, 2019.

vida demandam especial atenção das políticas públicas para garantir seus direitos e o acesso à saúde³¹.

Nesse sentido, além das necessidades gerais na saúde pública, no contexto específico dos processos migratórios, se evidenciam experiências de precariedade urbana, vulnerabilidade e sofrimento social que mantêm os sujeitos migrantes expostos ao risco de contrair doenças, mal-estar físico e psicológico^{32,33}. Indicadores de saúde, tais como dados de morbidade-mortalidade sobre grupos de migrantes em grandes áreas urbanas precisam ser atendidos e monitorados pelos Estados receptores e seus sistemas de saúde, assim como por organizações internacionais e instituições acadêmicas³⁴.

ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE (APS) PARA A POPULAÇÃO MIGRANTE FORÇADA: REFLEXÕES A PARTIR DA CAPITAL PAULISTA

Do acima exposto, entende-se que o acesso e atendimento à saúde no contexto das migrações forçadas devem ser contemplados tanto nas metas dos ODS como nas Metas nacionais para garantir o acesso aos direitos e oportunidades às pessoas que chegam ao país à procura de melhores condições de vida, ainda mais no acesso à APS.

As leis que se aplicam especificamente à migração no Brasil têm mudado significativamente nos últimos três anos, como a recente Lei de Migração³⁵. Em vigor desde 2017, a Lei reconhece o migrante independentemente de sua nacionalidade e condição político-administrativa, conforme o art. 4º, descrito a seguir:

31 SIQUEIRA, Sanda A. V.; HOLLANDA, Eliane; MOTTA, José Inácio J. Políticas de Promoção de Equidade em Saúde para grupos vulneráveis: o papel do Ministério da Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 1397-1397, 2017.

32 GRANADA, Daniel et al. Discutir saúde e imigração no contexto atual de intensa mobilidade humana. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 21, p.285-296, 2017.

33 DIAS, Sônia; GONÇALVES, Aldina. Migração e saúde. *Revista Migrações*, v. 1, n. 6, p. 15-26, 2007.

34 GOLDBERG, Alejandro; MARTIN, Denise; SILVEIRA, Cássio. Por um campo específico de estudos sobre processos migratórios e de saúde na Saúde Coletiva. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*. v. 19, n. 53, abr-jun, p. 496-523, 2015.

35 BRASIL. Lei 13.445/17 - Institui a Lei de Migração. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/462557905/lei-13445-17>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados (Item VIII) o acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória³⁶.

A Lei de Migração instituiu o que, na prática, já ocorria no campo da saúde pública no país em decorrência da aplicação dos princípios normativos da Constituição Federal Brasileira, promulgada no ano de 1988 e da Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde de 1990: ambas não vedam o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde pelos imigrantes no SUS. O princípio da universalidade deve garantir o acesso ao SUS independente da nacionalidade³⁷. No cadastramento nos serviços públicos de saúde os únicos documentos exigidos são um documento de identificação e comprovante de residência³⁸. Uma vez adquirido, o cartão SUS funciona como uma forma de identificação e, muitas vezes, a primeira que alguns imigrantes recebem no Brasil³⁹. Waldman verificou que no caso dos bolivianos e bolivianas, a maioria dos entrevistados em São Paulo já havia utilizado o SUS⁴⁰. Apesar do importante reconhecimento jurídico, as exigências e necessidades são mais complexas em termos de saúde da população migrante no Brasil e têm sido detalhadas em vários estudos^{41,42,43,44}.

36 Ibid.

37 PAIM, Jairnilson S. et al. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *The Lancet*, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.

38 BRASIL. *Saiba como solicitar o seu cartão SUS*, 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/03/saiba-como-solicitar-o-seucartao-sus>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

39 MOTA, André.; MARINHO, Maria Gabriela S. M. C.; SILVEIRA, Cássio. (Org). *Saúde e História de Migrantes e Imigrantes: Direitos, Instituições e Circularidades*. São Paulo: Comissão de Cultura e Extensão Universitária da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Coleção Medicina, Saúde e História (5), 2014.

40 WALDMAN, Tatiana. G. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. *Revista de Direito Sanitário*, v. 12, n. 1, p. 90-114, 2011.

41 GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio; MARTIN, Denise. Precariedad, tuberculosis y procesos asistenciales en inmigrantes bolivianos de São Paulo. In: BEANINGER, Rosana et al. (Orgs.) *Migrações Sul-Sul*. Op. cit. p. 798-806.

42 GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio. Desigualdad social, condiciones de acceso a la salud pública y procesos de atención en inmigrantes bolivianos de Buenos Aires y São Paulo: una indagación comparativa. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 2, p. 283-297, jun. 2013.

43 EBERHARDT, Leonardo D. et al. Imigração haitiana em Cascavel, Paraná: ponto de convergência entre história (s), trabalho e saúde. *Saúde em Debate*, v. 42, p. 676-686, 2018.

44 CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo et al. Políticas públicas no contexto dos processos migratórios no Brasil. A experiência da construção da política municipal de saúde para imigrantes e refugiados na cidade de São Paulo (2015-2016). In: SILVEIRA, Cássio; GOLDBERG, Alejandro; MARTIN, Denise. (Orgs.). *Migração, Refúgio e Saúde*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018. p. 251-260.

O município de São Paulo possui uma política local denominada “Política Municipal para a População Imigrante”⁴⁵, sancionada em julho de 2016, pela Lei 16.478 e que garante direitos aos imigrantes que se deslocam de seus países em busca de trabalho, estudo ou refúgio, independentemente de sua situação migratória e documental, incluindo suas famílias e pessoas que não possuem uma nacionalidade (apátridas). Entre os principais direitos incluídos na política estão o acesso a equipamentos de saúde, assistência social, programas habitacionais, esportivos e culturais e de crianças, adolescentes, jovens e adultos à rede municipal de educação⁴⁶. O monitoramento desta política é parte das atribuições do Conselho Municipal de Imigrantes, de natureza consultiva, paritário (formado pelo Poder público e sociedade civil) e vinculado ao Departamento de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo⁴⁷.

Em nível local, a APS, no Brasil denominada de Atenção Básica à Saúde (ABS) e, especificamente, o Programa Saúde da Família (PSF), desempenham um papel importante no acolhimento de imigrantes no sistema de saúde. O programa atualmente denominado Estratégia Saúde da Família (ESF), foi estabelecido pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) para reorganizar a APS no país⁴⁸. Sua reestruturação orientou-se de uma abordagem assistencial para a *promoção da saúde*, com ações prioritárias em prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos, com crescente cobertura e qualidade do sistema em equipes multidisciplinares com ênfase em áreas marginalizadas, de acordo com seus princípios norteadores⁴⁹.

Apesar do caráter democrático, participativo e cidadão, regido pelos princípios da universalidade, equidade e integralidade que garante o acesso da população ao serviço básico dentro do território brasileiro sem distinção de classe, gênero, raça, etnia, religião

45 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Política Municipal para a população imigrante. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julhode-2016/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

46 STEFFENS, Isadora; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: A Saúde na política Municipal para migrantes de São Paulo (SP). *Lua Nova: Revista Cultura Política*, n. 98, p. 275-299, 2016

47 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CONSELHO MUNICIPAL DE IMIGRANTES. Regimento Interno do Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php?p=266085>. Acesso em: 06 nov. 2018.

48 BRASIL. Política Nacional de Atenção Básica. Departamento de Atenção Básica. Secretaria de Atenção à Saúde, 2012. Disponível em: <<http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>> . Acesso em: 4 abr. 2020.

49 Ibid.

ou condição migratória⁵⁰, os migrantes podem enfrentar barreiras sociais, culturais, religiosas, éticas, morais, ou políticas no acesso a serviços de saúde; racismo, xenofobia ou outros preconceitos ou atos discriminatórios e traumas pregressos podem dificultar a busca desses serviços. O idioma tem sido identificado como uma das principais preocupações de integração dos imigrantes, inclusive em sistemas de saúde⁵¹. Contudo, as dificuldades no acesso à saúde pelos migrantes, e especificamente dos grupos mais vulneráveis e socialmente excluídos, permanecem mesmo com as intenções normativas dos Estados de garantir saúde pública e aberta sem restrições formais⁵².

O ACOMPANHAMENTO CONTÍNUO DOS MIGRANTES NOS TERRITÓRIOS POR EQUIPES DA SAÚDE DA ESF: O TRABALHO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE

Os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) mantêm um perfil especial na ESF entre o trabalho técnico no interior das UBSs e o trabalho comunitário no território⁵³. Atualmente estes trabalhadores apresentam-se como uma alternativa para o cuidado em saúde dos migrantes e suas famílias no centro da cidade de São Paulo⁵⁴.

A atuação dos ACS focada na vigilância, prevenção e promoção em saúde nos bairros vulneráveis da cidade procura aumentar o acesso à saúde. O ACS, deve habitar no território da UBS onde desenvolverá suas ações, ser um líder reconhecido pela comunidade, fortalecer laços de confiança entre os diferentes atores envolvidos, compreender os modos de vida locais e potencializar o elo entre os indivíduos e os serviços de saúde⁵⁵.

Sob o princípio da equidade do SUS, os ACS visitam domicílios, com prioridade à saúde de idosos, gestantes e lactantes. Nesta perspectiva, são elaboradas estratégias de inserção em feiras e eventos e associações que reúnem migrantes para fornecer informações ou realizar campanhas de mensuração

50 Ibid.

51 ALARCÓN, Amado. Idioma. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Orgs.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 396 -397.

52 Ibid.

53 GOMES, Karine de Oliveira et al. O agente comunitário de saúde e a consolidação do Sistema Único de Saúde: reflexões contemporâneas. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, p. 1143-1164, 2010.

54 Ibid.

55 SANTOS, Luciana P. G. S.; FRACOLLI, Lisaine A. O agente comunitário de saúde: possibilidades e limites para a promoção da saúde. *Revista Escola Enfermagem USP*, v. 44, n. 1, p. 76-83, 2010.

de pressão arterial ou glicemia para familiarizar os estrangeiros com o SUS e fortalecer a participação e educação em saúde⁵⁶.

Os ACS enfrentam várias dificuldades em contextos de vulnerabilidade social interculturais. Com a chegada de novos grupos de migrantes no espaço central da cidade de São Paulo, os ACS necessitam de ferramentas para compreender e desenvolver habilidades específicas que possam levar em conta as diferenças culturais e sociais da população migrante. Nesse sentido, às equipes de saúde da ESF apresentam-se contínuos desafios para a identificação e inclusão de novas demandas e a consolidação de um sistema de saúde público e profissionais com competências interculturais e socioestruturais^{57,58}.

Segundo Losco e Gemma o trabalho dos agentes comunitários é um processo transformador no território que permite fortalecer as redes de apoio e solidariedade entre os migrantes e favorecer sua inserção nos serviços de saúde, o que torna possível seu atendimento e cuidado⁵⁹. A literatura reconhece que os ACS são a chave para mediação com as populações mais vulneráveis⁶⁰, superando as barreiras específicas de acesso que os migrantes mantêm por suas condições materiais e modos de vida, além das diferenças culturais entre o sistema biomédico e os sistemas tradicionais de saúde⁶¹.

Na cidade de São Paulo, serviços públicos, organizações religiosas e civis, desenvolvem ações para enfrentar as condições de precariedade e vulnerabilidade social da população migrante. Uma iniciativa importante foi a contratação de ACS de nacionalidade estrangeira nas UBS para diminuir as diferenças linguísticas e culturais. Estudos mostram as vantagens desta ação em termos de melhoria dos laços de confiança que resultam num melhor cuidado e atendimento das necessidades em saúde dos grupos migrantes^{62,63}.

56 LOSCO, Luiza N.; GEMMA, Sandra F. B. Sujeitos da saúde, agentes do território: o agente comunitário de saúde na Atenção Básica ao imigrante. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 23, p. 1-13, 2019.

57 MENÉNDEZ, Eduardo L. Salud intercultural: propuestas, acciones y fracasos. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 109-118, 2016.

58 METZL, Jonathan M.; HANSEN, Helena. Structural competency: Theorizing a new medical engagement with stigma and inequality. *Social Science & Medicine*, v. 103, p. 126-133, 2014.

59 LOSCO, Luiza N.; GEMMA, Sandra. F. B. Op. cit.

60 ALONSO, Carolina M. C.; BÉGUIN, Pascal D.; DUARTE, Francisco J. C. M. Trabalho dos agentes comunitários de saúde na Estratégia Saúde da Família: metassíntese. *Revista de Saúde Pública*, v. 52, 14, p. 1-13, 2018.

61 Ibid.

62 Ibid.

63 Ibid.

CONCLUSÃO

A construção de espaços de diálogo e comunicação entre migrantes e profissionais de saúde é fundamental para o cuidado dos processos de adoecimento dos grupos migrantes mais vulneráveis. A mediação cultural em nível comunitário permite um maior acesso aos serviços de saúde e a melhoria das condições de saúde dos migrantes em condições urbanas precárias. Porém, muitas vezes as políticas sociais locais são produzidas de forma descoordenada, o que compromete a estruturação de uma política integral e intersetorial para a melhoria da atenção da população migrante⁶⁴.

Além do fortalecimento dos sistemas públicos de Atenção Primária e todas as atividades de cuidado, é necessário reconhecer a capacidade de agência dos sujeitos e microgrupos⁶⁵. Os migrantes não podem ser identificados como atores sociais homogêneos e monolíticos. Pelo contrário, considerando a diversidade de imigrantes é importante entender as concepções de saúde-doença como um processo sociocultural que considera os atores sociais como sujeitos ativos de seu cuidado. Tal compreensão é necessária para o alcance de Metas Nacionais da Agenda 2030 para o acesso à lógica que orienta a gestão do auto-cuidado em saúde.

Na perspectiva da Agenda 2030 dos ODS, as migrações apresentam desafios no contexto específico do Brasil. Neste contexto, a APS configura-se como um recurso para o alcance das Metas Nacionais e base para o enfrentamento dos desafios do cuidado em saúde de migrantes forçados.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Amado. Idioma. In: CAVALCANTI, L. et al. (Orgs.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 396 -397.

ALONSO, Carolina M. C.; BÉGUIN, Pascal D.; DUARTE, Francisco. J. C. M. Trabalho dos agentes comunitários de saúde na Estratégia Saúde da Família: metassíntese. *Revista de Saúde Pública*, v. 52, 14, p. 1-13, 2018.

64 Ibid.

65 MENÉNDEZ, Eduardo. L. Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articulaciones prácticas. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, p. 185-207, 2003..

ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS). *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados*, 2019.

_____. *Acnur intensifica sua resposta diante do aumento das solicitações de refúgio de venezuelanos*, 2017.

_____. *Refúgio em números*, 2017.

BAENINGER, Rosana (Org.). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de População–Nepo/Unicamp; Fapesp; CNPq. 2012.

BRASIL. *Saiba como solicitar o seu cartão SUS*, 2012.

_____. *Governo prorroga visto humanitário para haitianos*, 2016.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo et al. Políticas públicas no contexto dos processos migratórios no Brasil. A experiência da construção da política municipal de saúde para imigrantes e refugiado na cidade de São Paulo (2015-2016). In: SILVEIRA, Cássio; GOLDBERG, Alejandro; MARTIN, Denise (Orgs.). *Migração, Refúgio e Saúde*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

CASTRO, Maria C. et al. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. *The Lancet*, v. 394, n. 10195, p. 345-356, 2019.

DIAS, Sónia; GONÇALVES, Aldina. Migração e saúde. *Revista Migrações*, v. 1, n. 6, p. 15-26, 2007.

EBERHARDT, Leonardo D. et al. Imigração haitiana em Cascavel, Paraná: ponto de convergência entre história (s), trabalho e saúde. *Saúde em Debate*, v. 42, p. 676-686, 2018.

GOLDBERG, Alejandro; MARTIN, Denise; SILVEIRA, Cássio. Por um campo específico de estudos sobre processos migratórios e de saúde na Saúde Coletiva. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*. v.19, n.53, p. 496-523, abr-jun. 2015.

GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio; MARTIN, Denise. Precariedad, tuberculosis y procesos asistenciales en inmigrantes bolivianos de São Paulo. In: BAENINGER, R. et al. (Orgs.) *Migrações Sul-Sul*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” Nepo/Unicamp; 2018.

GOLDBERG, Alejandro; SILVEIRA, Cássio. Desigualdad social, condiciones de acceso a la salud pública y procesos de atención en inmigrantes bolivianos de Buenos Aires y São Paulo: una indagación comparativa. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 2, p. 283-297, jun. 2013.

GOMES, Karine de Oliveira et al. O agente comunitário de saúde e a consolidação do Sistema Único de Saúde: reflexões contemporâneas. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, n. 4, p. 1143-1164, 2010.

GRANADA, Daniel et al. Discutir saúde e imigração no contexto atual de intensa mobilidade humana. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 21, p. 285-296, 2017.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *AGENDA 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Governo Federal, 2018.

LOSCO, Luíza N.; GEMMA, Sandra F. B. Sujeitos da saúde, agentes do território: o agente comunitário de saúde na Atenção Básica ao imigrante. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 23, p. 1-13, 2019.

MAGALHÃES, Luís Felipe A.; BÓGUS, Lúcia M. M; BAENINGER, Rosana. Migrantes e refugiados Sul-Sul na cidade de São Paulo: trabalho e espacialidades. In: BAENINGER, Rosana et al. (Orgs.) *Migrações Sul-Sul*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” Nepo/Unicamp, 2018.

MENÉNDEZ, Eduardo. L. Salud intercultural: propuestas, acciones y fracasos. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, p. 109-118, 2016.

METZL, Jonathan M.; HANSEN, Helena. Structural competency: Theorizing a new medical engagement with stigma and inequality. *Social Science & Medicine*, v. 103, p. 126-133, 2014.

MOTA, André.; MARINHO, Maria Gabriela S. M. C.; SILVEIRA, Cássio. (Orgs.). *Saúde e História de Migrantes e Imigrantes: Direitos, Instituições e Circularidades*. São Paulo: Comissão de Cultura e Extensão Universitária da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. Coleção Medicina, Saúde e História (5), 2014.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração*, 2018.

_____. *High-Level Political Forum on Sustainable Development Goal – HLPF*, 2020.

OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) ; OMS (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD). Migración internacional, salud y derechos humanos. *Serie Salud y Derechos Humanos*; n. 4, diciembre, 2003.

OPAS (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD). *Salud en las Américas+. Resumen: Panorama regional y perfiles del país (Brasil)*. Washington D.C, 2017.

_____. *Documento de Orientación sobre Migración y Salud*. Washington D.C, 2019.

PAIM, Jairnilson S. et al The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *The Lancet*, v. 377, n 9779, p. 1778-1797, 2011.

REYNOLDS, Johanna. Migração forçada. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Orgs.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 461-468.

RIBEIRO, Helena. *Saúde global: olhares do presente*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

SANTOS, Luciana P. G. S.; FRACOLLI, Lislaine A. A. O agente comunitário de saúde: possibilidades e limites para a promoção da saúde. *Revista Escola Enfermagem USP*, v. 44, n. 1, p. 76-83. 2010.

SIQUEIRA, Sanda A. V.; HOLLANDA, Eliane; MOTTA, José Inácio J. Políticas de Promoção de Equidade em Saúde para grupos vulneráveis: o papel do Ministério da Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 1397-1397, 2017.

STEFFENS, Isadora; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: A Saúde na política Municipal para migrantes de São Paulo (SP). *Lua Nova: Revista Cultura Política*, n. 98, p. 275-299, 2016.

VENTURA, Deisy. Mobilidade humana e saúde global. *Revista USP*, n. 107, p. 55-64, 2015.

WALDMAN, Tatiana. G. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. *Revista de Direito Sanitário*, v. 12, n. 1, p. 90-114, 2011.

- WHO (WORLD HEALTH ORGANIZATION). *The End TB Strategy*, 2014.
- _____. *Health of Migrants (resolution WHA61.17)*, 2008.
- _____. *Promoting the health of refugees and migrants (decision EB140/25)*, 2017.

EDUCAÇÃO PÚBLICA UNIVERSAL DE QUALIDADE NA AGENDA 2030 E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: METAS CONVERGENTES, RESULTADOS CADA VEZ MAIS DISTANTES

Clarice Seixas Duarte¹

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) trouxe uma série de avanços normativos, inaugurando um novo regime jurídico para o amplo rol de direitos fundamentais nela incluídos, resultado do processo de lutas emancipatórias de diversos grupos sociais após um longo período de Ditadura Militar. Trata-se de um documento que exige a ação do Estado no sentido de superar as desigualdades históricas existentes em nossa sociedade.

Todavia, não basta a incorporação de direitos fundamentais, nem o reconhecimento dos direitos sociais - aqueles que demandam de modo mais veemente a ação do Estado - como verdadeiros direitos, exigíveis em juízo, para garantir a sua efetivação. Tampouco é suficiente a previsão de uma série de mecanismos processuais (ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental, mandado de segurança, mandado de injunção, ação civil pública, dentre outros) para se consolidar um projeto de nação voltado à redução de desigualdades e realização de justiça social, conforme preconiza o art. 3º da CF/88.

A implementação de direitos sociais certamente requer uma mudança na concepção da própria função do Estado e da ordem normativa. Ela depende de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas, o que exige a organização dos poderes públicos em torno do estabelecimento de prioridades e metas concretas. Exige, ainda, a destinação de recursos, escolha de meios adequados, criação de órgãos (ou reformulação das funções de órgãos já existentes), contratação de pessoal, dentre outras medidas. A coordenação desses elementos para o atingimento de resultados concretos é tarefa dos poderes públicos.

1 Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP. Professora dos Programas de Graduação e Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do *Board* e Coordenadora no Brasil da Plataforma internacional *Academic Stand Against Poverty* (ASAP) (academicstand.org) Coordenadora do Projeto Mackenzie CAPES/PrInt “Inclusão Social, Políticas Públicas e Governança para reduzir as desigualdades”.

Além das normas constitucionais, há uma série de parâmetros internacionais que devem servir de parâmetro para a ação dos poderes públicos para a efetivação de direitos sociais, dentre os quais destacamos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trata-se de um conjunto de 17 ODS e 169 metas reconhecidos pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) como prioridades globais integradas em um grande plano para erradicar a pobreza mundial, proteger o meio ambiente e garantir a paz e a prosperidade dos povos até o ano 2030.

Os ODS foram adotados pela comunidade internacional em 2015 e reunidos em um único documento – a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável² – de cuja negociação e elaboração o Brasil participou. Essa agenda surgiu na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável³, de 2012 (a Rio + 20), buscando ampliar as conquistas obtidas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), acrescentando novos temas ao centro do debate mundial, como a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, social e humano, além do compromisso com a promoção da igualdade de gênero, com o foco de “não deixar ninguém para trás”⁴.

Em setembro de 2019, líderes globais lançaram em Nova York, sede da ONU, a *Década da Ação*, um movimento que visa acelerar o alcance dos ODS no mundo todo. A Cúpula do Desenvolvimento Sustentável⁵, de 2019, trouxe planos concretos de ação, tendo em vista que, naquele ano, poucos países haviam adotado as mudanças necessárias para garantir o cumprimento das metas pactuadas em 2015. Tais mudanças abrangem, além da mobilização de recursos financeiros, o fortalecimento de instituições nacionais, em diferentes níveis e a integração dos ODS às políticas nacionais por parte dos governos.

O presente capítulo pretende chamar a atenção para a o dever assumido pelo governo brasileiro, a partir de 2015, de integrar o conteúdo do ODS 4 e suas respectivas metas, que tratam da educação de qualidade, ao planejamento educacional brasileiro, instrumento obrigatório, à luz do art. 174 da CF/88, para guiar a ação governamental. Nesse sentido, os resultados concretos estabelecidos no ODS 4 devem ser incorporados às metas previstas no atual Plano Nacional

2 ONU. *Transformando o Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <www.agenda2030.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2020.

3 ONU. *The Future We Want*, 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

4 ONU. *Transformando o Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Op. cit.

5 UN. *Report of the Secretary-General on SDG Progress 2019*, 2019. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Educação (PNE) 2014-2024⁶ instituído pela Lei 13.005/14, que buscam garantir uma educação de qualidade para todos. Isso porque este constitui o principal instrumento, previsto no art. 214 da CF/88, para organizar os meios à disposição do Estado brasileiro para atingir os objetivos e as prioridades constitucionalmente estabelecidas em matéria educacional.

Para a abordagem do tema, o capítulo inicia-se com um breve panorama acerca da proteção que foi conferida ao direito à educação pela CF/88, notadamente no que se refere aos seus objetivos e princípios voltados à garantia de um sistema educacional público, universal, gratuito e de qualidade, os quais se refletiram nas metas adotadas no PNE 2014-2024.

Em seguida, apresentam-se algumas das medidas adotadas pelo governo brasileiro, a partir de 2015, que vão na contramão do cumprimento das metas estabelecidas não apenas pelo ODS 4, como também pelo PNE 2014-2024, com destaque para o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 2019 e para a Emenda Constitucional (EC) 95/2016.

Mas, apesar dos retrocessos recentes, a educação é uma política que transcende governos. Até 2030, talvez tenhamos chance de virar esse jogo e, nesse caso, é importante verificar em que medida o conteúdo do ODS 4 poderá trazer novos elementos de reforço que permitam o avanço em relação aos objetivos e às metas internamente estabelecidos.

DA UNIVERSALIDADE DO ENSINO NA CF/88 E NO ODS 4

O texto constitucional reconheceu, de modo expreso, o direito à educação como um autêntico direito fundamental de natureza social (cf. art. 6º), conferindo-lhe um regime jurídico reforçado de proteção, até mesmo quando comparado aos demais direitos sociais nela previstos (direito à habitação, à previdência e assistência social). Desde 1988, avançamos em termos da universalização de boa parte da educação básica (dos 4 aos 17 anos), mas ainda temos um déficit de vagas significativo na educação infantil e estamos longe de alcançar um sistema de educação público universal de qualidade.

Vale aqui um esclarecimento a respeito da estrutura do sistema educacional brasileiro, que está dividido em dois grandes níveis de ensino: a educação básica

6 BRASIL. Lei 13.005, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm> Acesso em: 28 mai. 2020.

(obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, cf. EC 59/09), e o ensino superior (cujo acesso deve se dar pelo mérito ou capacidade de cada um, conforme disposto no art. 208, inciso V). A educação básica é composta por três etapas de ensino: educação infantil (dividida em creche e pré-escola, voltada para crianças de até 5 anos de idade, cf. EC 53/06); ensino fundamental (dos 5 aos 14 anos) e ensino médio (14 aos 17 anos). Há, ainda, as modalidades de ensino: educação especial; educação de jovens e adultos (assegurada oferta de ensino noturno regular para atender às necessidades daqueles que não completaram seus estudos na chamada *idade esperada*); educação tecnológica, educação indígena, educação profissional e ensino à distância. O foco do presente capítulo é a análise dos parâmetros para a melhoria da educação básica, ou seja, das três etapas que antecedem o ensino superior.

Além do reconhecimento expresso da educação como um direito fundamental de natureza social, a CF/88 incorporou um amplo rol de princípios, objetivos e garantias educacionais, dentre os quais podemos destacar: a gratuidade do ensino público em todos os níveis; a definição do ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, a vinculação orçamentária de receitas, com a ampliação do percentual a ser investido pela União, o piso salarial profissional com ingresso na carreira mediante concurso público, dentre outros.

Essa proteção reforçada se deveu à grande mobilização popular em torno da educação durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88, fruto da organização de grupos de professores de diferentes níveis de ensino, especialistas de diversas áreas pedagógicas, funcionários de escolas públicas, dentre outros. Além das aspirações dos grupos diretamente ligados à área da educação, outros movimentos sociais se articularam no sentido de canalizar reivindicações históricas, represadas durante o Regime Militar (1964-1985), em prol da escola pública, gratuita, laica, universal e de qualidade. Tais reivindicações estiveram presentes no cenário brasileiro desde a Constituinte de 1933-34, à época protagonizadas por grandes educadores e intelectuais brasileiros, como Fernando Azevedo, Anísio Teixeira Sampaio Dória e Lourenço Filho⁷.

Mas, apesar dos inegáveis avanços, algumas tensões históricas no âmbito educacional⁸ foram reproduzidas no texto constitucional, como aquela existente entre o setor público e o setor privado, por exemplo, que abrange a discussão sobre a possibilidade de repasse das verbas públicas para as instituições filantrópicas,

7 AZEVEDO, Fernando de; et al. *O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932) - A reconstrução educacional no Brasil. Ao povo e ao governo*. São Paulo: Ed. Nacional, 1932.

8 COMPARATO, Fábio Konder. *Educação, Estado e Poder*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

comunitárias e confessionais. Outros embates também podem ser citados: a polêmica em torno do ensino religioso no ensino fundamental; a questão da aplicação dos princípios da gestão democrática, do plano de carreira, do piso salarial e dos concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares⁹.

Dentre as conquistas, merece destaque a consagração do princípio da universalidade da educação, com a indicação, de modo expresso, do Estado como sujeito passivo do direito à educação, ao lado da família. Evidentemente, a responsabilidade do Estado perante o direito à educação é distinta da obrigação da família e da sociedade no que se refere à sua efetivação. Em matéria educacional, cabe ao poder público, como acima mencionado, o dever de elaboração e implementação de políticas públicas, a partir do planejamento. Isso abrange a criação de medidas de natureza promocional e de incentivo, voltadas à realização dos objetivos e princípios especificamente educacionais, enunciados nos arts. 205 e 206 da CF/88 e no ODS 4. Esse último, aliás, também reforça o princípio da universalidade do direito à educação, estabelecendo que a mesma deverá assegurar “oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”.

Após a promulgação da CF/88, sobretudo na década de 1990, houve uma significativa expansão de matrículas no ensino fundamental, que foi praticamente universalizado. Aqui cabe uma crítica. Apesar dos avanços louváveis em termos de universalização do acesso ao ensino fundamental, houve uma centralização excessiva nessa etapa de ensino, numa visão parcial e fragmentada da educação, que deve ser pensada de maneira sistêmica, permitindo-se a articulação de todas as suas etapas, da creche ao ensino superior. Sem falar no déficit de vagas na primeira etapa da educação infantil, a creche, que o governo brasileiro até hoje não conseguiu sanar. Mesmo no caso do ensino fundamental e do ensino médio, além de garantir o acesso, é preciso assegurar a permanência e a qualidade do ensino:

Muitos alunos ainda estão excluídos da escola, sobretudo no que se refere à educação infantil, aos últimos anos do ensino fundamental e ao ensino médio. Segundo dados da última Pnad, 75% das crianças menores de quatro anos de idade não estão em creches ou escolas. Além disso, a taxa de conclusão do ensino fundamental foi de 76%, e a do ensino médio de apenas 59%. Ou seja, quatro em cada 10 jovens de 15 a 19 anos não concluem o ensino médio. Outra face da moeda, a taxa de abandono escolar é maior no ensino médio (6,8%) e nos anos finais do ensino fundamental (3,2%) do que no início do ensino fundamental (1%)¹⁰.

9 SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a Ditadura Militar. *Revista Histed*, v. 18, n. 2, p. 291-304, 2018.

10 GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: OXFAM Brasil, 2017.

Esse tipo de concepção vai na contramão do ODS 4, que menciona a necessidade de se promover “oportunidades de aprendizagem ao longo de toda a vida, para todas e todos”. A meta 4.1 visa garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário até 2030. Já a meta 4.2 busca assegurar que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância. E a meta 4.3 trata da garantia do acesso universal à educação técnica, profissional e, no caso do ensino superior, se não é possível garantir a educação pública e gratuita a todos, a meta é que ela seja ofertada a preços acessíveis.

Bem, se é verdade que o acesso ao ensino fundamental foi praticamente universalizado, muito antes de 2015, quando os ODS foram pactuados, em relação ao objetivo de progressiva universalização do ensino médio gratuito, previsto no inciso II do art. 208 da CF/88, sua recente Reforma, proposta durante o governo Temer, foi implementada no período posterior ao comprometimento do Brasil com a Agenda 2030. Mais uma vez, considerou-se a educação do país de forma pontual e fragmentada, sem levar em conta a articulação necessária entre os componentes que integram a educação brasileira. A Reforma do Ensino Médio se deu, também, à margem do PNE, esse sim, informado por uma visão sistêmica da educação.

Ora, é preciso levar em conta que um dos problemas cruciais do ensino médio está intimamente ligado à falta de qualidade do ensino fundamental e aos déficits que os alunos dali oriundos trazem consigo quando ingressam nessa etapa de ensino. Além disso, a qualidade do ensino médio (assim como da educação infantil e do ensino fundamental) depende, entre outros fatores, da formação de professores, o que deve ocorrer no ensino superior. Como, então, investir apenas em uma etapa da educação, seja ela qual for, se todas elas estão interligadas?

Esse processo, semelhante ao que ocorreu durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ao priorizar o ensino fundamental na chamada “idade esperada”, em detrimento das demais etapas de ensino, acaba contribuindo para a ampliação de desigualdades existentes no país. Isso porque as secretarias estaduais, responsáveis, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, de modo prioritário, por esta etapa de ensino, receberiam mais recursos, prejudicando os municípios, entes responsáveis, prioritariamente, pela educação infantil.

Há ainda um outro aspecto a ser comentado. O fenômeno de ampliação de vagas para a garantia da universalidade do ensino em uma determinada etapa costuma vir acompanhado de uma “queda” da qualidade do ensino, pelo menos

até que o sistema se estabilize. O termo aqui aparece entre aspas porque, do ponto de vista dos que estavam excluídos, não se pode dizer que o acesso à educação escolar represente em uma piora dos serviços educacionais.

O problema é que, duas décadas após o movimento de universalização do ensino fundamental, o Brasil continua deixando muito a desejar quando se trata da oferta de uma educação de qualidade, ocupando uma das piores posições no ranking mundial, até mesmo se nos compararmos com outros países da América Latina. Nesse aspecto, deixamos de cumprir o ODS 4, a CF/88 e o PNE 2014-2024.

O Brasil, diferentemente de outros países da Europa, América do Norte e até mesmo da América Latina – dentre os quais a Argentina, o Chile e o Uruguai – não implantou um sistema nacional de educação no decorrer do século XIX, adiando constantemente a resolução de problemas basilares no campo educacional. Como resultado dessa omissão, chegamos até o século XXI com um índice de analfabetismo muito alto, atingindo de modo profundo a população mais idosa e a de cor preta ou parda.

No Brasil, em 2018, havia 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas, o equivalente a uma taxa de analfabetismo de 6,8%. [...] Quanto mais velho o grupo populacional, maior a proporção de analfabetos. Em 2018, eram quase 6 milhões de analfabetos com 60 anos ou mais, o que equivale a uma taxa de analfabetismo de 18,6% para esse grupo etário. Na análise por cor ou raça, em 2018, 3,9% das pessoas de 15 anos ou mais de cor branca eram analfabetas, percentual que se eleva para 9,1% entre pessoas de cor preta ou parda. No grupo etário 60 anos ou mais, a taxa de analfabetismo das pessoas de cor branca alcança 10,3% e, entre as pessoas pretas ou pardas, amplia-se para 27,5%¹¹.

Os dados apontam para uma dívida histórica em relação à erradicação do analfabetismo no país e às consequências do legado escravocrata, que ainda persiste em nossas instituições e se reproduz em nossas políticas públicas, cujos resultados continuam a refletir-se em nossos indicadores sociais, que penalizam, de modo desproporcional, as pessoas pretas e pardas no que se refere ao acesso a serviços educacionais.

11 Ibid.

OBJETIVOS EDUCACIONAIS NA CF/88 E NA AGENDA 2030

A CF/88 vinculou os objetivos constitucionais expressos em seu art. 205 a uma dimensão política (preparo para o exercício da cidadania); a uma dimensão simultaneamente individual, social e econômica (qualificação para o trabalho), sem deixar de lado o seu potencial emancipatório (pleno desenvolvimento da pessoa). “Não se trata mais de qualquer direito à educação, e sim daquela que atende às preocupações constitucionais”¹².

Ao definir nosso modelo de federalismo cooperativo¹³, a CF/88 buscou garantir a realização dos objetivos de desenvolvimento nacional e de redução de desigualdades regionais e sociais, como estabelece o seu art. 3º, por meio de esforços comuns entre a União, os estados e municípios. Para que tais objetivos possam ser alcançados, reconheceu o papel da educação como parte do eixo estruturante da ação do Estado, integrando o projeto de nação que se pretende para o país.

Entende-se que os parâmetros acima apontados devem ser usados para a avaliação da adequação e da qualidade de políticas públicas educacionais, ou seja, deve-se medir a capacidade da ação governamental de contribuir ou não para a melhoria das instituições públicas e a realização do bem comum, aspectos que transcendem e muito uma concepção meramente individualista da educação. Daí decorre que as políticas educacionais não podem, elas próprias, servir para aprofundar ou perpetuar as desigualdades e exclusões sociais existentes em nossa sociedade.

Para que isso não ocorra, deve-se combinar políticas universais (que se aplicam a todos) com medidas focalizadas, visando à inclusão prioritária de grupos mais vulneráveis existentes na sociedade – negros, povos indígenas, mulheres, pessoas com deficiências, jovens e adultos analfabetos, crianças moradoras das periferias dos grandes centros urbanos, das áreas rurais ou das regiões menos desenvolvidas do país. É o que o ODS 4 enuncia como “educação inclusiva e equitativa”. Esses são os grandes parâmetros que irão servir de vetores para a formulação e avaliação da qualidade de políticas públicas educacionais.

Nesse sentido, o princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (art. 206, I) fundamenta e exige a promoção de medidas

12 TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à educação. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-788. p.775.

13 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

de natureza positiva por parte do Estado, no sentido de diminuir as desigualdades concretas existentes na sociedade. Trata-se da dimensão material do princípio da igualdade, que está em consonância com a educação inclusiva e equitativa, na linguagem da Agenda 2030. Eis aqui um campo em que a intervenção do Estado, por meio da adoção de políticas públicas, permite um tratamento discriminatório em sentido positivo, justamente para favorecer grupos e regiões do país que apresentam maiores dificuldade de acesso a direitos e os piores indicadores sociais.

A missão de superar as múltiplas desigualdades ainda existentes em nossa sociedade é, de fato, uma prioridade tanto na CF/88 (art. 3º, art. 5º; art. 170, art. 206), quanto no PNE 2014-2024 e no ODS 4. Contudo, chama a atenção o fato de o ODS 4 refletir um forte compromisso com a promoção da igualdade de gênero, aspecto que não merece um tratamento específico no capítulo que trata da educação na CF/88. Já as metas do PNE 2014 são sensíveis, embora de forma tímida, ao tema da igualdade de gênero, com destaque para o estímulo à participação das mulheres nas áreas de formação tradicionalmente masculinas¹⁴.

Talvez isso ocorra pois, no Brasil, ao menos no campo da educação básica, os indicadores sociais não apontam uma desvantagem significativa das meninas em comparação com os meninos. Tomando-se como exemplo a proporção de alunos do sexo masculino com defasagem de idade em relação à etapa que cursam, a mesma é maior do que a do sexo feminino em todas as etapas de ensino. Na modalidade educação de jovens e adultos, composta predominantemente por alunos com menos de 30 anos, que representam 62,2% das matrículas, os alunos dessa faixa etária do sexo masculino são maioria, representando 57,6% das matrículas¹⁵.

Contudo, no Brasil, os indicadores sociais em matéria de educação refletem uma significativa desigualdade no acesso e permanência por parte de pretos e pardos, como acima mencionado. Pretos e pardos são maioria na educação de jovens e adultos (EJA), na qual representam 72,3% dos alunos dos alunos que não tiveram acesso à educação básica na idade esperada. Outro problema sensível especialmente para o planejamento e a avaliação de políticas públicas é a ausência

14 PNUD. *Acompanhando a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Acompanhando-Agenda2030-Subsidios_iniciais-Brasil-2016.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2020.

15 BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo da Educação Básica 2018: Resumo técnico*. Brasília: INEP, 2018.

ou insuficiência de informação de cor/raça, que alcança 23,0% em cada uma das etapas da educação básica. O recorte racial não é destacado no ODS 4 e em suas metas, mostrando uma omissão importante¹⁶.

Na prática, reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na busca pela equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade e na criação de condições materiais para garantir a permanência de todos em todas as etapas e modalidades de ensino, com prioridade, em matéria de políticas públicas educacionais, aos setores mais vulneráveis na sociedade¹⁷.

Embora já tenham se passado mais de três décadas da promulgação da CF/88 e nesse período tenham sido adotadas iniciativas relevantes no sentido de promover uma maior inclusão social dos grupos menos favorecidos, os dados mostram que a situação de desigualdades educacionais no país ainda é gritante e afeta

[...] desigualmente negros e brancos, pobres e ricos, zona rural e zona urbana. Apesar do crescimento da média geral ao longo das últimas décadas, a distância entre a escolaridade de negros e brancos tem se reduzido a passos lentos. Em 1995, brancos tinham, em média, 6,7 anos de estudo, enquanto no caso dos negros essa média era de 4,5171. Passados vinte anos, brancos têm uma média de 9 anos de estudo, contra 7,4 dos negros¹⁸.

Os dados relativos ao ensino superior tampouco são animadores: apenas 34,6% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados no ensino superior, e a parcela total dos que

[...] efetivamente o concluem é de apenas 18%¹⁹. Se comparada esta taxa com a dos países da OCDE (36%), ela corresponde à sua metade. Cotejada com outras, é muito menor que a de países desenvolvidos do topo educacional como Japão e Austrália (44%), e até mesmo inferior à de países em desenvolvimento como a Turquia (31%) e a China (22%)¹⁸. Sob a ótica racial, as desigualdades de acesso ao ensino superior no Brasil são marcantes. Em 2010, negros representavam apenas 1/4 dos diplomados no Brasil. Além disso, cursos universitários de carreiras com rendimentos altos são território de brancos: a chance de pretos completarem um curso universitário de engenharia é a metade da que têm os brancos, e no caso de odontologia é cinco vezes menor que a de um branco¹⁹.

16 Ibid.

17 Sobre o tema, cf. GUSMÃO, Joana Borges. *Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010.

18 GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. Op. cit., p. 60.

19 Ibid, p. 62.

No tocante à criação de condições concretas que garantam o acesso e a permanência na escola, a própria CF/88 estabeleceu, no art. 208, VII, o dever do Estado de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Esse dispositivo é de fundamental importância para a garantia não apenas do acesso, mas sobretudo da permanência na escola de grupos vulneráveis existentes na sociedade.

Note-se que a CF/88 tratou, também, de assegurar o direito à diferença, uma outra vertente do princípio da igualdade material, que exige o respeito à diversidade de valores culturais e artísticos, nacionais e regionais presentes em nosso país.

De fato, a oferta da educação indígena aumentou no país, principalmente no ensino fundamental, mas não foi considerada uma prioridade de governo. Persiste, ainda, a dificuldade em se reconhecer aos índios, na prática, o direito à preservação de seus costumes, línguas, crenças e tradições (cf. art. 231 CF/88), ou seja, o respeito à sua identidade cultural própria.

Educadores de lideranças indígenas, quilombolas e afro-brasileiros foram chamados pelo CNE a discutir a inclusão na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino médio a temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena” no currículo oficial das redes de ensino²⁰. A inclusão desses temas na BNCC foi prevista nas Leis 10.639/2003 e 11.645/2008.

No sentido de garantir a pluralidade existente em nossa sociedade, deve-se mencionar os incisos II e III do art. 206, os quais geram obrigações negativas por parte do Estado, que deve respeitar a pluralidade de conteúdos, ideias e concepções pedagógicas existentes no ambiente escolar. Tais direitos exigem que o Poder Público se abstenha de impedir (ou forçar) a manifestação de uma determinada concepção ideológica, política, religiosa, pedagógica, ou mesmo uma versão única sobre acontecimentos históricos.

O DESAFIO DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NA CF/88 E NO ODS 4

Como visto acima, à luz da CF/88 e da Agenda 2030, conceber o valor e a qualidade da formação escolar preponderantemente a partir de seu impacto

20 BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. *Base nacional comum curricular*. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>>. Acesso em: mai. 2016.

econômico na vida privada dos indivíduos seria uma visão reducionista e, portanto, inadequada. Afinal, em especial no quadro de um Estado Social e Democrático de Direito, a necessidade da educação escolar não se encerra no âmbito do aprimoramento pessoal de indivíduos singularmente considerados. É preciso que se dê à educação um sentido mais abrangente. É preciso investir na construção de um sistema educacional voltado ao desenvolvimento social e individual; à formação em valores democráticos e de justiça social; à redução das desigualdades existentes na sociedade²¹; à promoção de uma cultura de respeito às diferenças, pautada na tolerância e no pluralismo de ideias e concepções culturais, pedagógicas, políticas e religiosas.

O PNE 2014, em sintonia com as metas do ODS 4, confere grande destaque à questão da qualidade da educação e da avaliação da aprendizagem, considerando como instrumento externo de referência uma das avaliações internacionais da qual o Brasil participa²². Para garantir os resultados almejados, é essencial que seja a meta 20 do PNE, que trata especificamente do financiamento da educação, seja observada.

Com o intuito de se garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino para a educação básica pública no Brasil, a meta 20.6 do PNE introduziu de um mecanismo chamado “Custo aluno qualidade inicial” (CAQi), previsto no inciso IX do art. 4º da Lei 9.394/96 (LDB), estabelecendo critérios específicos para a determinação do valor a ser destinado por aluno ao ano no Brasil, levando-se em conta as diferentes modalidades e etapas do ensino²³.

Ainda que esteja longe do padrão de qualidade educacional alcançado em países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

21 Há mais de uma concepção a respeito do significado da qualidade da educação. Uma delas está relacionada ao desempenho dos estudantes em testes padronizados de larga escala, de tal forma que uma educação de qualidade seria aquela que viesse a contribuir diretamente para a melhoria desses resultados. Aquilo que não contribuísse, deveria ser colocado em segundo plano. Prevalece, aí, uma lógica economicista e individualista, com ênfase no papel primordial da educação para a competitividade no mercado de trabalho. De outro lado, há a concepção, adotada no presente trabalho, da educação na perspectiva dos direitos, segundo a qual a qualidade da educação estaria ligada à noção de democracia, redução das desigualdades e exclusões existentes no sistema. Uma análise aprofundada sobre essas diferentes perspectivas pode ser encontrada em: GUSMÃO, Joana Borges. Op. cit.

22 PNUD. Op. cit.

23 Reproduzo, aqui, parte da discussão sobre o CAQi inserida em artigo em que trato dos entraves à institucionalização do Sistema Nacional de Educação no Brasil (DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/436>>. Acesso em: 17 mai. 2020).

(OCDE), a previsão do CAQi representou um avanço para a política educacional brasileira, na medida em que este mecanismo inverte a lógica tradicional do sistema de financiamento educacional no Brasil. Isso porque não se trata de primeiramente estabelecer um valor, independentemente das reais necessidades educacionais, para depois se determinar o que é possível fazer com o recurso.

O instrumento, que deveria ter sido implantado no prazo de dois anos da vigência da Lei 13.005/14, a Lei do PNE, teve o mérito de atrelar o debate sobre financiamento da educação no país à garantia de padrões de qualidade mínimos, que só poderão ser alcançados se o custo de qualidade inicial for observado.

A metodologia para o cálculo do CAQi foi desenvolvida a partir de uma parceria inédita entre o CNE e a Campanha Nacional de Educação, levando-se em conta uma lista de insumos mínimos considerados indispensáveis para a garantia um padrão mínimo de qualidade no processo de ensino-aprendizagem. O instrumento foi objeto de amplos debates por ocasião da realização da Conferência Nacional de Educação Básica 2008 (CONEB) e da Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE)²⁴ e, posteriormente, veio a ser aprovado pelo CNE, em seu Parecer 08/2010. Contudo, o Ministério da Educação, quase dez anos depois da chancela do CNE, por ocasião da apreciação do Parecer 8/2010, revogou-o, editando em seu lugar o Parecer CNE/CEB 3/2019²⁵.

Diante da falta de uma proposta estabelecendo um critério alternativo para o cálculo do CAQi, o financiamento das políticas que permitiriam dar um salto em direção à qualidade da educação pública, universal e de qualidade no Brasil,

24 CONAE. *Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*. Brasília: MEC, 2010

25 Para fins informativos, é interessante sobre o assunto, a leitura da notícia veiculada em março de 2019 pela Folha de São Paulo: “Cinco ex-presidentes da Undime (órgão que representa secretários municipais de Educação) assinaram carta contra a revogação do parecer. Segundo a carta, o dispositivo “altera a lógica do financiamento da educação, saindo do que é distribuído e é insuficiente em termos orçamentários para aquilo que é necessário para o financiamento adequado da educação básica pública de qualidade”. O Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa, que congrega os 33 Tribunais de Contas do país, também questionou o CNE. “[Sustentamos] a necessária discussão pública e democrática do tema, incluindo atores institucionais e da sociedade civil, não apenas visando a evitar retrocessos em matéria assentada legal e constitucionalmente, mas buscando a efetiva implantação do CAQi”, diz nota do órgão. Críticos ao parecer do CNE dizem que a lista de insumos previstos no documento não necessariamente traduziria melhora efetiva de qualidade. Segundo Maria Helena Guimarães de Castro, que faz parte da composição atual do CNE, caberia somente ao MEC ou ao Congresso definir o assunto. “O Conselho tem consciência e convicção legal e jurídica de que não é atribuição do CNE definir o custo-aluno, [ao indicar] despesas sem definir de onde vai sair o dinheiro”, diz ela, que foi secretária executiva do MEC no governo Michel Temer.

tal como previsto na CF/88, no PNE e no ODS 4, ficou comprometido²⁶. Este anseio que vem sendo perseguido, sem sucesso, no Brasil, desde a década de 1930, foi mais uma vez adiado para um futuro incerto²⁷.

Para completar o cenário de desmantelamento do financiamento da política educacional brasileira, tivemos a adoção, ainda durante o governo Temer, da EC 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo sérios limites às políticas sociais, por razões de contenção de gastos, estabelecendo o que se convencionou chamar de “teto de gastos”.

Na prática, esta EC limita a expansão do gasto social por 20 anos, período em que o mesmo só poderá ser reajustado no limite da inflação do ano anterior, inviabilizando a implementação do PNE e do ODS 4, entre outras políticas de combate à pobreza e às desigualdades no Brasil, totalmente na contramão do espírito da Agenda 2030 e da CF/88.

Para a OXFAM Brasil, a EC do Teto de Gastos é um dos mais graves retrocessos observados no Brasil desde a Constituição, e um largo passo para trás na garantia de direitos, representando, na prática, um limite à redução das desigualdades no país, o que constitui o cerne do modelo de Estado Social adotado pela CF/88²⁸.

26 Um outro exemplo que ilustra a contrariedade do Poder Executivo à institucionalização do CAQi foi o veto presidencial na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de 2018: Do ponto de vista econômico-financeiro, atualmente, pode-se verificar, novamente, um esquecimento do PNE, inclusive com veto presidencial, na lei 13.473 de 8 de agosto de 2017, das diretrizes orçamentárias de 2018, ao custo-aluno-qualidade inicial, ponto crucial para o PNE. A razão do veto foi explicitada por conta do ajuste fiscal: a medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas e reduziria a flexibilidade na priorização das despesas discricionárias em caso de necessidade de ajustes previstos na Lei Complementar no 101/2000 (LRF), colocando em risco o alcance da meta fiscal. BRASIL. Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm> Acesso em: 28 mai. 2020.

27 A partir daí, o grande desafio de diversos setores que lutam pela educação pública, universal e de qualidade passou a ser introduzir o CAQi na agenda de regulamentação do chamado “Novo Fundeb”, ou Fundeb Permanente, que está em tramitação no Congresso Nacional - Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 15/2015, o qual possibilita que o CAQi se transforme na base da política nacional de financiamento.

28 GEORGES, Rafael; MAIA, Katia. Op. cit., p.59.

DA OBRIGATORIEDADE E GRATUIDADE DO ENSINO

Merece destaque, no texto constitucional, a garantia da obrigatoriedade e da gratuidade da educação básica dos 4 aos 17 anos, assegurada sua oferta gratuita inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (art. 208, inciso I), ou seja, na modalidade “educação de jovens e adultos”.

O art. 208 estabeleceu diretrizes e alguns mecanismos concretos que devem servir de parâmetro para a observância dos princípios da obrigatoriedade e gratuidade do ensino ofertado pelo Estado. No que diz respeito à eficácia do dispositivo, o parágrafo 1º do art. 208 traz uma grande inovação: reconhece expressamente o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, sendo que o parágrafo 2º estabelece a possibilidade de responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento ou oferta irregular do ensino obrigatório.

No caso, a autoridade responsável será tanto o Prefeito quanto o respectivo Secretário de Educação. Trata-se de advertência, pelo sentido de intimidar o administrador público relapso; com isso se procura evitar processos judiciais baseados na omissão quanto ao dever de prestar educação obrigatória.

Note-se que até o advento da EC 59/09, apenas o ensino fundamental era considerado obrigatório e gratuito. Com a alteração introduzida pela referida EC, houve uma expansão do que era considerado ensino obrigatório e gratuito, que passou a abranger a educação básica dos 4 aos 17 anos (excluindo a etapa inicial da educação infantil, a creche, que vai dos 0 aos 3 anos de idade). Tal medida estendeu, também, conseqüentemente, o alcance do direito público subjetivo previsto no art. 208, parágrafo 1º da CF/88, que passou a englobar, do ponto de vista formal, toda a educação básica, com exceção da creche.

Com essa alteração, a prioridade absoluta do ensino obrigatório, que já aparecia em diferentes dispositivos constitucionais, acabou se estendendo de forma considerável. Assim, na hipótese de não ser reconhecido o direito de acesso ao ensino obrigatório e gratuito, ampliado para a faixa dos 4 aos 17 anos, será possível a condenação do poder público ao cumprimento de obrigações de natureza positiva.

Após o reconhecimento expresso do direito à educação obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos como direito público subjetivo não há, incontestavelmente, que se falar em indeterminação ou incompletude das normas de direito constitucional quanto a esta etapa do ensino. Existe um direito originário (já a partir da Constituição) e subjetivo, plenamente exigível, à prestação estatal do ensino dos 4 aos 17 anos em estabelecimentos públicos.

Apesar dos avanços introduzidos pela EC 59/09, o fato de ela ter deixado de fora a primeira etapa da educação infantil (creche), que abrange crianças dos 0 aos 3 anos de idade, representa um obstáculo ao cumprimento da meta 4.2 do ODS 4.

Nesse aspecto, mesmo após a EC 59/09, a proteção constitucional conferida à educação infantil está aquém da meta 4.2, que trata do acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, de modo a preparar os seus beneficiários para o ensino primário (entre nós, para o ensino fundamental). Nesse sentido, o governo brasileiro precisa dar um salto em relação à política de educação infantil existente se quiser cumprir o ODS 4 até 2030.

Embora a creche, primeira etapa da educação infantil, não tenha sido objeto da mesma proteção constitucional que as demais etapas da educação básica, mesmo antes da EC 59/09, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia se posicionado em diversos julgados no sentido de reconhecer o direito ao atendimento em creche e pré-escola como um direito público subjetivo. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido da existência de direito público subjetivo de crianças até cinco anos de idade ao atendimento em creches e pré-escolas. Também consolidou o entendimento de que é possível a intervenção do Poder Judiciário visando à efetivação daquele direito constitucional.²⁹

Esta matéria vem sendo objeto de discussão jurídica constante. Não obstante a importância do reconhecimento expresso, pelo STF, do direito público subjetivo de crianças de 0 a 3 anos a uma vaga em creche, a questão continua despertando muita polêmica, sobretudo pelo fato de que o provimento de decisões judiciais voltadas à satisfação individual do direito não ter o condão de resolver o problema em torno do déficit de vagas, o que só pode ser suprido com a expansão da rede³⁰. Além disso, não basta ampliar rede se os professores não forem qualificados e bem remunerados, se não houver um espaço adequado para o atendimento das crianças nessa faixa etária, além de diversos outros requisitos cuja observância ou não determinará a qualidade da prestação ofertada nessa etapa da educação infantil.

29 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 554.075-8. Órgão Julgador: 1ª Turma, Relator: Ministra Cármen Lúcia. 30.06.2009 (“Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Art. 208, INC. IV, da Constituição da República. Atendimento de crianças até cinco anos de idade em creches e pré-escolas: Direito Subjetivo Público. Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. Precedentes. Agravo Regimental ao qual se nega provimento”).

30 GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Orgs.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação; Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 365-399.

A questão envolve uma complexidade e uma escala tão abrangente, que só pode ser equacionada por meio de políticas públicas, com planos de ação concretos. Nesse cenário, ainda que seja reconhecido o direito subjetivo ao acesso à creche de qualidade e a sua exigibilidade judicial, o Judiciário não poderá ele próprio, sozinho, implementar um plano de expansão da rede, mas poderá cobrar o cumprimento das metas estabelecidas no ODS 4.

A matéria foi apreciada pelo STF por ocasião da interposição de Agravo pelo Município de Santo André contra decisão monocrática que deu provimento ao Recurso Extraordinário de autoria do Ministério Público de São Paulo em Ação Civil Pública, na qual se exigia a abertura de vagas na educação infantil:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) – COMPREENSAO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF ART. 211§ 2º). RECURSO IMPROVIDO. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das crianças de “zero a seis anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, der prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda a criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental [...]³¹

O exemplo acima mencionado não cita as metas previstas no ODS 4, mas acena para a necessidade de abertura, por parte do Judiciário, de um diálogo interinstitucional com os demais poderes públicos, os beneficiários das políticas

31 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 410.715-5 e 436.996. Órgão Julgador: 2ª Turma, Relator: Ministro Celso de Mello. 22.11.2005. (“Recurso Extraordinário. Criança De Até Seis Anos De Idade – Atendimento Em Creche E Em Pré-Escola. Educação Infantil. Direito Assegurado Pelo Próprio Texto Constitucional (Cf, Art. 208, Iv) – Compreensão Global Do Direito Constitucional À Educação – Dever Jurídico Cuja Execução Se Impõe Ao Poder Público, Notadamente Ao Município (Cf. Art. 211parágrafo 2º). Recurso Improvido”).

e demais interessados, de tal forma que, quando houver a necessidade de sua organização e implementação, essas possam ser construídas de maneira coletiva e mais democrática. Dessa forma, o Judiciário pode funcionar como uma espécie de árbitro e fiscalizador do cumprimento de metas e programas de ação acordados com a participação dos destinatários da política, de representantes de organizações não governamentais, técnicos, profissionais e secretários da educação, além de membros do legislativo envolvidos no processo de tomada de decisões políticas em torno do direito à educação. Toda essa problemática é muito nova no mundo jurídico, mas merece estudos mais aprofundados que permitam a apreciação das suas vantagens e desvantagens.

CONCLUSÃO

Os compromissos assumidos pelo governo brasileiro ao firmar um pacto global em torno dos ODS, inscritos na Agenda 2030 requerem planejamento das ações concretas necessárias ao atingimento das metas vinculadas àqueles objetivos.

O ODS 4, que visa assegurar o direito à educação de qualidade até 2030, veio reforçar a proteção constitucional que já havia sido conferida a esse importante direito humano de natureza social. Nesse sentido, seu conteúdo deve se somar às metas estabelecidas no principal instrumento de planejamento da política educacional brasileira, o PNE, que instituiu, por meio da Lei 13.005/2014, um conjunto de 20 metas a serem alcançadas até 2024. Essas metas refletem o esforço brasileiro em universalizar com qualidade a educação básica, antecipando, num certo sentido, muitos aspectos presentes nas metas relacionadas ao ODS 4. De fato, o ODS 4, reflete o anseio, presente com grande destaque na CF/88 e no PNE, de se realizar o tão esperado salto para se atingir um novo patamar de qualidade nas políticas públicas educacionais no Brasil³².

As metas dos ODS 4, da CF/88 e do PNE convergem, particularmente, no tocante à priorização de ações voltadas ao alcance da universalização da educação básica. Em relação à garantia de condições de acesso a grupos vulneráveis, a educação inclusiva e a preocupação com a igualdade de gênero aparecem com bastante destaque no ODS 4. Contudo, não há metas específicas voltadas à redução das dificuldades de acesso e permanência de grupos tradicionalmente excluídos dos serviços educacionais no Brasil, como é o caso dos pretos e pardos

32 PNUD. Op. cit.

e das populações quilombolas. Os indicadores educacionais espelham, de modo particularmente intenso, a exclusão dessas populações e a dificuldade que o país tem de se libertar de seu passado colonial e escravocrata.

Apesar dos inegáveis avanços expressos nos parâmetros internacionais, representados pela Agenda 2030, e no plano interno, na CF/88 e no PNE 2014, observa-se uma tendência de um verdadeiro desmonte dos pilares que sustentam o sistema de proteção social brasileiro. Quando se trata de garantir um sistema de educação público de qualidade para todos, os recursos previstos desaparecem e não conseguimos avançar. Como consequência, parcela significativa da população brasileira está fadada a continuar privada do acesso a serviços educacionais de qualidade.

Continuamos impotentes frente aos efeitos de uma cultura que, ao longo de séculos, vem convivendo com altos índices de analfabetismo e exclusão social e, apesar dos avanços no campo jurídico-institucional, sempre volta para trás.

As medidas regressivas em matéria de financiamento do direito à educação de qualidade no Brasil representam uma violação ao pacto global firmado pelo Brasil em 2015 e à espinha dorsal da hoje tão vilipendiada CF/88 e seus instrumentos de planejamento. A CF/88 na sua essência, já está absolutamente esgarçada. Mas ainda temos a palavra, a voz e a escrita, e vamos continuar lutando por ela. Quem sabe em algum momento antes de 2030 consigamos retomar o rumo de um desenvolvimento sustentável, integrando crescimento econômico e proteção social.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de; et al. *O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932) - A reconstrução educacional no Brasil. Ao povo e ao governo*. São Paulo: Ed. Nacional, 1932.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. *Base nacional comum curricular*. Brasília: MEC, 2016.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo da Educação Básica 2018: Resumo técnico*. Brasília: INEP, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *Educação, Estado e Poder*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CONAE (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO). *Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*. Brasília, DF: MEC, 2010

DUARTE, Clarice Seixas. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 942-976, set./dez. 2019.

GEORGES, Rafael; Maia, Katia. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: OXFAM Brasil, 2017.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.) *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação, Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 365-399.

GUSMÃO, Joana Borges. *Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2010.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). *Acompanhando a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Brasília: PNUD, 2015.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil após a Ditadura Militar. *Revista Histed*, v. 18, n. 2, p. 291-304, 2018.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à educação. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-788.

ACESSO A UM DESENVOLVIMENTO DE QUALIDADE NA PRIMEIRA INFÂNCIA: A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Alessandra Gotti¹

INTRODUÇÃO

A Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a chamada Agenda 2030², adotada pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, estabelece um conjunto de 17 ODS.

O ODS 4 prevê o dever de assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos. Mais diretamente relacionada à primeira infância, a meta 4.2 enuncia o dever de garantir, até 2030, “que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário”³.

A proposta deste capítulo é analisar os desafios e obstáculos a serem enfrentados pelo Brasil para garantir o acesso de todos meninos e meninas à educação infantil, bem como apresentar uma solução inovadora adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que contribuiu para assegurar esse direito às crianças do município de São Paulo.

1 Presidente-executiva do Instituto Articule. Sócia do Hesketh Advogados. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Consultora da UNESCO e Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Membro Titular do Comitê de Assessoramento à Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de São Paulo para o Monitoramento da Criação Vagas na Educação Infantil no Município de SP. É Coordenadora da Célula de Soluções Estratégicas e membro do Grupo de Administração Legal do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP). Membro do Comitê Estadual da Saúde do Tribunal de Justiça de São Paulo. Sócia-efetiva do Todos pela Educação. Autora das obras GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012 e GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

2 ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

3 ODS 4. “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Ninguém mais duvida de que as experiências vividas na primeira infância impactam a arquitetura do cérebro humano e, por consequência, o desenvolvimento cognitivo e socioemocional futuro da criança.

Estímulos adequados nessa fase tão singular do ser humano impulsionam a aprendizagem nas etapas educacionais seguintes e trazem reflexos comprovados na qualidade de vida futura, reduzindo a propensão à violência e os índices de pobreza.

Por essas e tantas outras evidências empíricas, James Heckman, Prêmio Nobel de Economia, defende que o investimento em educação nessa etapa da vida é uma estratégia fundamental de combate estrutural à pobreza e à desigualdade social, sobretudo para as crianças mais vulneráveis cujas famílias têm mais dificuldades de supri-las com os estímulos necessários à idade.

Esclarecem Daniel Santos e Felipe Polo que:

Os trabalhos de Heckman mostram a relação entre investimentos em educação em diferentes momentos da vida dos indivíduos e o retorno esperado para essas intervenções [*vide gráfico abaixo*]. Seus estudos apontam que ‘aplicar’ em capital humano em estágios mais iniciais da vida resulta taxas maiores de retorno que decaem conforme a idade avança. Em uma de suas análises, o pesquisador estabelece que o programa americano voltado à educação infantil ‘*High Scope Perry Preschool*’ teve grande retorno sobre o capital investido, algo entre 600% e 1100%. Para cada dólar investido nas crianças participantes do programa, de 7 a 12 dólares foram devolvidos à sociedade⁴.

Alinhado com esse entendimento e com a meta 4.2 do ODS 4, o Plano Nacional de Educação (PNE)⁵ previu, em sua meta 1, a missão de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE, em 2024.

4 SANTOS, Daniel; POLO, Felipe. Conecta: Educação na Primeira Infância, um investimento de Alto Retorno. Rede Nacional de Ciência para Educação, 2016. Disponível em: <<http://cienciaparaeducacao.org/blog/2016/06/23/conecta-educacao-infantil-investimento-de-alto-retorno/>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

5 BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019⁶, do Todos Pela Educação, o percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentavam a creche no Brasil, em 2017, era de 34,1%, enquanto que as crianças que frequentam a pré-escola (4 a 5 anos) totalizavam 93%. Em 2002 esse percentual era, respectivamente, de 14,9% e 67,6%.

Embora importantes avanços tenham ocorrido nas últimas décadas, há um grande caminho pela frente, especialmente para garantir uma maior equidade nas oportunidades educacionais. Enquanto 55% das crianças 25% mais ricas estavam na creche em 2017, esse percentual era de 26% para as 25% mais pobres. E, apesar da pré-escola ser obrigatória desde 2016, 96% das crianças 25% mais ricas estavam na escola nesse período, enquanto esse percentual era de 81,5% para as 25% mais pobres⁷.

O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Com a Emenda Constitucional (EC) 59/2009, a educação básica obrigatória e gratuita passou a abarcar a pré-escola e o ensino médio, estendendo-se dos 4 aos 17 anos de idade, de modo progressivo até 2016, assegurando-se inclusive a oferta gratuita da educação para aqueles não tiveram acesso na idade própria. Isso quer dizer que, a partir de 2016, a pré-escola passou a ser considerada obrigatória compulsória e, portanto, direito público subjetivo, de modo que o seu não oferecimento, ou sua oferta irregular, importa em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Mesmo antes da Emenda Constitucional EC 59/2009, o direito à educação infantil foi garantido pelo Poder Judiciário após as decisões do Supremo Tribunal Federal, em 2005⁸.

Desse modo, embora o direito à creche não esteja tecnicamente incluído no conceito de educação básica obrigatória e compulsória (art. 208, I da Constituição Federal – CF/88), sua exigibilidade foi garantida pelo Poder Judiciário. Tal direito é ainda assegurado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (art. 4º,

6 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019. São Paulo: Editora Moderna, 2019. p. 23. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

7 Ibid, p. 23.

8 Agravos Regimentais em Recursos Extraordinários 410.715-5/SP e 436.996-6/SP, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello.

incisos I e II), pelo Estatuto da Criança e Adolescente (art. 54, inciso IV) e, mais recentemente, pelo Estatuto da Primeira Infância (arts. 5º e 16).

Assim, toda criança com idade entre zero e cinco anos tem direito à educação infantil em creches e pré-escolas, sendo dever do Estado assegurar o acesso e a qualidade da educação ofertada. É uma conquista em favor das crianças brasileiras.

A disponibilização de creches e pré-escolas é atribuição prioritária dos Municípios, que para isso devem contar com a cooperação técnica e financeira dos Estados e da União, nos termos dos arts. 30, inciso VI, e 211, parágrafos 1º e 2º.

Embora não sejam específicos quanto ao direito à educação infantil, os tratados internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelo Brasil preveem o dever de assegurar o direito à educação. Nesse sentido, no âmbito da ONU, esse direito é reconhecido, por exemplo, no Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 13)⁹, na Convenção Sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (art. 5º, alínea “e”, V)¹⁰, na Convenção Sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (art. 10º)¹¹, na Convenção Sobre os Direitos da Criança (art. 28)¹² e na Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 24)¹³. Já no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o direito à educação está enunciado na Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (art. 26)¹⁴ e no Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 13)¹⁵.

Por fim, a Agenda 2030 reforça a importância de que meninas e meninos tenham todo acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

9 BRASIL. Decreto 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

10 BRASIL. Decreto 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html>. Acesso em: 05 fev. 2020.

11 BRASIL. Decreto 4.377, de 13 de setembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

12 BRASIL. Decreto 99.710 de novembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

13 BRASIL. Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

14 BRASIL. Decreto 678, de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

15 BRASIL. Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso em: 05 fev. 2020.

DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PARA A OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Se por um lado é crescente a pressão social pelo acesso à educação infantil, por outro, os municípios não são capazes de expandir a rede na velocidade necessária para atender à demanda. A ampliação da rede de atendimento à educação infantil é um desafio por si só. Sem um diálogo interinstitucional permanente para estimular o planejamento de ações e metas progressivas, com a participação qualificada da sociedade civil organizada, a judicialização crescente é uma realidade inafastável.

Não é por acaso que a matrícula de crianças em creches e pré-escolas está no topo do ranking das demandas judiciais na área educacional, segundo estudo desenvolvido para a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)¹⁶, em 2016.

Todavia, se as decisões judiciais possuem um impacto positivo na agenda de garantia do direito à educação infantil, a atuação do Poder Judiciário, sem qualquer diálogo com os gestores públicos, traz um grande impacto no planejamento e na execução da política pública de educação, com pouca resolutividade.

Como a rede de atendimento não é suficiente para o acolhimento de todas as crianças, a simples determinação, nas ações judiciais que se amontoam no Poder Judiciário, é pouco ou nada eficaz. Isso porque, a rigor, as liminares e sentenças concedidas limitam-se a provocar a alteração na ordem de chamada da fila de espera (quanto ela existe), ou seja, *furam* a ordem cronológica de ingresso das crianças, ampliando-se ainda mais a desigualdade no acesso à educação infantil¹⁷.

A esse respeito, comenta Cesar Callegari, que foi Secretário Municipal de Educação na cidade de São Paulo, que “em 2013, na cidade de São Paulo, aproximadamente 20 mil crianças foram matriculadas nas creches municipais (cerca de 25% do total das matrículas) por força de um sem-número de decisões judiciais”. Segundo ele “as

16 GOTTI, Alessandra. PROJETO 914BRZ1009.2 CNE/UNESCO - A Qualidade Social da Educação Brasileira nos Referenciais de Compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41851-estudo-processos-judicializacao-temas-tratados-normas-da-ceb-cne-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 02 fev. 2020.

17 CALLEGARI, César. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO; EDITORA MODERNA Reflexões sobre Justiça e Educação. São Paulo: Editora Moderna, 2018. p. 67-78. p. 71.

decisões judiciais geram, na prática, o efeito de que a filas de espera formalmente constituídas sejam literalmente fragilizadas e desmoralizadas”¹⁸, e, acrescenta ele, impactaram negativamente um “programa de evidente interesse social” (a prioridade dada, de cada 10 crianças atendidas, a 2 crianças em situação de extrema pobreza, conforme Portaria 6.770/2013 e art. 21º da Portaria 6.811/2015, ambas da Secretaria Municipal de Educação), já que “mesmo crianças extremamente carentes e expostas a situações críticas eram preteridas por outras porque estas tinham em mãos a ordem judicial para que ocupassem a vaga”¹⁹.

UMA DECISÃO JUDICIAL INOVADORA EM PROL DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Por ter contribuído para a universalização da pré-escola no município de São Paulo e a intensificação da ampliação de creches, não se pode deixar de mencionar a decisão estrutural inovadora adotada pela Câmara Especial do TJSP na Ação Civil Pública (ACP) ajuizada no Foro Regional de Santo Amaro (Processo 0150735-64.2008.8.260002), que ficou conhecida como o *leading-case* da educação infantil da cidade de São Paulo.

Dois fatores prévios ao julgamento desta ACP foram fundamentais ao êxito alcançado: 1. o diálogo e a articulação conduzidos pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Infantil (GTIEI)²⁰, que reuniu, desde 2012, Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações não Governamentais (ONGs) e especialistas, com o objetivo de construir estratégias voltadas à eliminação do déficit de vagas em creches e pré-escolas na cidade de São Paulo; e 2. a estratégia de ação concebida no parecer-conceito²¹, que norteou as ações do GTIEI na luta por desatar o nó da efetivação do direito a educação infantil de qualidade para as crianças paulistanas.

18 Ibid, p. 71.

19 Ibid, p. 71.

20 O GTIEI, em sua formação original em 2012, era composto por Joao Paulo Faustini e Silva (Secretário do Grupo Especial de Educação do Ministério Público de São Paulo), Luiz Rascovski (Defensoria Pública do Estado de São Paulo), Salomão Ximenes (Ação Educativa), Cisele Ortiz (GT de educação da Rede Nossa São Paulo), Rubens Naves (advogado), Ananda Grinkraut (GT de educação da Rede Nossa São Paulo) e Alessandra Gotti (advogada).

21 GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão. Parecer: Proposta de Litígio Estrutural sobre Déficit de Vagas em Creches e Pré-Escolas no Município de São Paulo. São Paulo: Ação Educativa; Rubens Naves, Santos Jr. Advogados; Hesketh Advogados, 2012.

Com base na estratégia de atuação indicada no parecer-conceito, o protagonismo do GTIEI fomentou a realização da 1ª audiência pública sobre educação infantil, em 2013, pelo TJSP, antes do julgamento de duas Apelações em ACPs ajuizadas no Foro Regional de Jabaquara²² e Santo Amaro²³, propostas em 2008, pelas organizações não governamentais que integravam o Movimento Creche para Todos²⁴.

De forma inovadora, a Corte paulista atendeu os pedidos formulados pelas ONGs autoras da ACP, e utilizando-se do instrumento dos atos concertados entre juízes cooperantes (art. 695, inciso IV do Código de Processo Civil de 2015), antes mesmo da sua existência formal no mundo jurídico, reuniu duas ações coletivas de diferentes relatorias (Decano e Presidente da Seção de Direito Público do Tribunal), a fim de garantir uma decisão única, o que era um pressuposto para um acordo que realmente comprometesse as partes envolvidas²⁵.

Num segundo momento, foi realizada uma audiência pública – a primeira em um caso concreto no TJSP -, a pedido do GTIEI, com a oitiva de toda a sociedade e com a participação do Poder Público. Após essa audiência pública inédita, conduzida pelo Presidente da Seção de Direito Público do Tribunal, Desembargador Samuel Alves de Melo Júnior, e um ciclo de reuniões de tentativa de acordo que restou infrutífero com o município de São Paulo, foi adotada, em 16/12/2013, a decisão estrutural da educação infantil.

Ao invés de determinar a inclusão de uma ou um grupo de crianças nos primeiros lugares na fila de espera por uma vaga em creche ou pré-escola, o TJSP enfrentou as falhas da política pública de educação infantil no município:

22 Ação Civil Pública proposta junto à Vara da Infância e da Juventude do Foro Regional de Jabaquara – São Paulo, Proc. 003.10.018645-1.

23 Ação Civil Pública proposta junto à Vara da Infância e da Juventude do Foro Regional de Santo Amaro – São Paulo, Proc. 002.08.150735-6.

24 O Movimento Creche para Todos é uma articulação de entidades que têm como objetivo lutar pela inclusão educacional de qualidade de todas as crianças em unidades de educação infantil. Nesse sentido, desde o final de 2007, o Movimento organiza mobilizações e iniciativas de incidência política com comunidades e organizações locais no município de São Paulo e na Região Metropolitana, buscando consolidar o reconhecimento deste direito e a articulação social para a sua garantia, fortalecendo sua exigibilidade. A partir de 2008, as organizações que compõem o Movimento Creche para Todos passaram a promover ações judiciais e de exigibilidade jurídica, contanto para isso com a assessoria técnica e jurídica da ONG Ação Educativa.

25 GOTTI, Alessandra; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; MARCELINO, Jéssica Fernanda Luís. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. Revista CNJ, v. 3, n. 2, p. 8-18, 2019.p. 16. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/4/3>>. Acesso em: 3 fev. 2020.

a falta de um plano de expansão para a rede de atendimento, a qualidade dos serviços prestados e os recursos destinados. De forma inédita, determinou²⁶:

- a) a elaboração de um plano de expansão de vagas e de construção de unidades para criar, entre os anos de 2014-2016, no mínimo 150 mil novas vagas em creches e em pré-escolas, de forma a eliminar a lista de espera, garantida a qualidade da educação ofertada, observando-se as normas do Conselho Nacional de Educação e, suplementarmente, aquelas expedidas pelo Conselho Municipal de Educação;
- b) a inclusão na proposta orçamentária da ampliação da rede de ensino de acordo com a ampliação determinada;
- c) a apresentação de relatórios semestrais pelo município das medidas adotadas, cujos resultados devem ser monitorados pela Coordenadoria da Infância e da Juventude, com auxílio de um Comitê de Assessoramento.

Tipicamente uma decisão estrutural, fixou critérios gerais a serem observados para o atingimento de um resultado esperado no futuro (eliminação da fila de espera e atendimento de parâmetros de qualidade), deixando para a fase seguinte, da execução da decisão, a construção das medidas concretas a serem adotadas, por meio da apresentação, pelo Executivo, de um plano de ação.

Outra inovação foi a criação de uma governança para monitorar a execução do julgado. A decisão judicial atribuiu à Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJSP, conduzida pelo Desembargador Eduardo Cortez de Freitas Gouvêa, assessorada por um Comitê Monitoramento com representação do sistema de justiça, sociedade civil organizada e especialistas²⁷, a incumbência de monitorar a execução do julgado, por meio da análise de relatórios e reuniões semestrais com a Secretaria Municipal de Educação.

26 SÃO PAULO (Estado). TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Apelação na Ação Civil Pública 0150735-64.2008.8.260002. Câmara Especial. Relator: Walter Guilherme. São Paulo, 16 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/AP-0150735-64.2008.8.26.0002-TJSP-1.pdf>>. Acesso em: 20 jan. de 2020.

27 Em sua composição inicial, até a 2ª audiência pública, o Comitê de Assessoramento à Coordenadoria da Infância e Juventude era composto pelas seguintes instituições: Ação Educativa; Associação Comunidade Ativa Vila Clara; Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Fórum Municipal de Educação Infantil; Fórum Paulista de Educação Infantil; Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares; Negri – Núcleo de Estudos de gênero, raça e idade; Grupo de Atuação Especial de Educação do MPSP (GEDUC); Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo; Rubens Naves Santos Junior (Rubens Naves) e Hesketh Advogados (Alessandra Passos Gotti e Ana Cláudia Pires Teixeira).

Decorridos quatro anos da decisão estrutural, foi realizada nova audiência pública, a qual foi conduzida pelo Decano do TJSP em 01/06/2017, com o objetivo de apurar os resultados atingidos e oportunizar à nova gestão Municipal a apresentação de seu plano de ação, visando nova pactuação para os avanços ainda necessários

Nessa segunda audiência pública, as ONGs autoras apresentaram o balanço dos resultados alcançados e relataram que, no período de 2013-2016, foram criadas 89.249 vagas, sendo 72.814 em creches e 16.435 em pré-escolas.

A expansão da política pública foi eficaz para equacionar o problema da fila de espera na pré-escola, mas não foi suficiente para eliminar o déficit de vagas em creches. Todavia, persistia o déficit de vagas em creches que, em abril de 2017, era da ordem de 88 mil vagas, e a necessidade de aprimorar o padrão de qualidade ofertado na rede, cuja expansão se deu majoritariamente por meio de convênios com instituições privadas.

Após um novo ciclo de negociações, foi firmado acordo com o município de São Paulo, homologado pelo TJSP em setembro de 2017, prevendo a ampliação de 85,5 mil vagas, no quadriênio 2017-2020, nas áreas com maior demanda, além do aprimoramento de critérios de qualidade relacionados à infraestrutura existência de área externa descoberta para recreação e atividades pedagógicas), à redução da quantidade de agrupamentos infantis no mesmo ambiente e da razão educação/criança e à formação continuada dos professores da rede direta e conveniada.

O monitoramento dessa nova etapa continua a ser realizado, em reuniões semestrais com a Secretaria Municipal de Educação, pela Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, assessorada pelo Comitê de Monitoramento que, além das instituições e especialistas que a integravam, passou a contar com a participação do Tribunal de Contas do Município.

Como resultado da decisão estrutural, nesse segundo ciclo de monitoramento foram criadas 51.064 novas vagas, no período entre 31 de dezembro de 2016 a 30 de junho de 2019, verificando-se, ainda, o declínio da judicialização por parte da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Outro avanço decorrente do acordo firmado na nova etapa da execução do julgado é o compromisso assumido pela gestão pública com a formação continuada dos professores da rede privada conveniada.

CONCLUSÃO

A Agenda 2030 reforça a importância de que todos meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

A educação infantil é fundamental para o desenvolvimento na primeira infância. É cientificamente provada a influência dos estímulos nessa etapa da vida no desenvolvimento das capacidades motoras, cognitivas, afetivas e de relacionamento social do ser humano, com repercussão direta no seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Tanto é assim que as estratégias mundialmente adotadas em termos de política educacional privilegiam a educação infantil como um de seus pilares e, por consequência, uma de suas prioridades. O investimento em educação nessa etapa da vida tem sido considerado como uma estratégia fundamental de combate estrutural à pobreza e à desigualdade social, sobretudo para as crianças mais vulneráveis cujas famílias têm mais dificuldades de supri-las com os estímulos necessários à idade, como defende James Heckman, Prêmio Nobel de Economia.

Alinhado com o ODS 4, assim como com a sua meta 4.2, a CF/88 e a legislação brasileira asseguram a todas as crianças o direito à educação infantil de qualidade.

É fato, todavia, que os municípios, responsáveis por essa etapa educacional, não são capazes de expandir a rede na velocidade necessária para atender à demanda o que pode comprometer a meta prevista na meta 4.2 do ODS 4. Não é por acaso que a matrícula de crianças em creches e pré-escolas está no topo do ranking das demandas judiciais na área educacional, segundo estudo desenvolvido para a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e a UNESCO²⁸, em 2016.

Por se tratar de uma decisão inovadora que contribuiu para assegurar esse direito às crianças do município de São Paulo e reduzir a judicialização em torno do tema, foi enfocado o *leading case* da educação infantil da cidade de São Paulo.

Neste caso, o TJSP adotou uma decisão estrutural que representa um avanço no padrão de intervenção do Poder Judiciário na garantia do direito social à educação infantil. Ao invés de determinar a inclusão de uma ou um grupo

28 GOTTI, Alessandra. PROJETO 914BRZ1009.2 CNE/UNESCO - A Qualidade Social da Educação Brasileira nos Referenciais de Compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41851-estudo-processos-judicializacao-temas-tratados-normas-da-ceb-cne-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 05 fev. 2020.

de crianças nos primeiros lugares na fila de espera por uma vaga em creche ou pré-escola, enfrentou as falhas da política pública de educação infantil no município: a falta de um plano de expansão para a rede de atendimento, a qualidade dos serviços prestados e os recursos destinados. De forma inédita, determinou a elaboração de um plano de expansão de vagas em creches e pré-escolas (que deveriam ser ofertadas seguindo parâmetros de qualidade), de modo a eliminar a fila de espera, atribuindo a uma governança a incumbência de monitorá-la em reuniões semestrais com a Secretaria Municipal de Educação (Coordenadoria da Infância e Juventude e Comitê de Monitoramento interinstitucional).

Essa decisão estrutural inovadora foi capaz de produzir uma reforma estrutural na política pública de educação infantil, cujos benefícios foram imunes à mudança de gestão municipal e propiciou a ampliação do acesso e o aprimoramento da qualidade em benefício das crianças paulistanas. É uma experiência que merece ser difundida por seus resultados exitosos, que posicionaram a cidade de São Paulo entre as primeiras a cumprir a meta 1 do PNE, com 61% das crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches em 2018 na cidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

CALLEGARI, Cesar. A judicialização da Educação Infantil no Brasil. In: *TODOS PELA EDUCAÇÃO*; EDITORA MODERNA. *Reflexões sobre Justiça e Educação*. São Paulo: Editora Moderna, 2018. p. 67-78.

GOTTI, Alessandra. *Direitos Sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

_____. *Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *PROJETO 914BRZ1009.2 CNE/UNESCO - A Qualidade Social da Educação Brasileira nos Referenciais de Compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação*, 2016.

GOTTI, Alessandra; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; MARCELINO, Jéssica Fernanda Luís. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. *Revista CNJ*, v. 3, n. 2, p. 8-18, 2019.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão. *Parecer: Proposta de Litígio Estrutural sobre Déficit de Vagas em Creches e Pré-Escolas no Município de São Paulo*, 2012.

ONU (Organização das Nações Unidas). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

SANTOS, Daniel; POLO, Felipe. *Conecta: Educação na Primeira Infância, um investimento de Alto Retorno. Rede Nacional de Ciência para Educação*, 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019*. São Paulo: Editora Moderna, 2019.

IGUALDADE DE GÊNERO NA EDUCAÇÃO E AGENDA2030: PANORAMA E DESAFIOS DIANTE DA DESGLOBALIZAÇÃO

Angela Limongi Alvarenga Alves¹

Thaís Guerra²

INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável constitui um plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) firmado pelo conjunto dos Estados-membros, em 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Na esteira dos compromissos anteriores, notadamente os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) - parceria global assumida pelos Estados-membros da ONU em 2000 composta de oito objetivos para reduzir a pobreza extrema até 2015 -, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 objetivos e 169 metas que abordam uma ampla gama de desafios globais, a serem implementados até o ano de 2030³.

Essa agenda prima pelo desenvolvimento em três dimensões: econômica, social e ambiental, de forma equilibrada e integrada e é voltada para o fortalecimento da paz e da liberdade universais⁴. Para tanto, a ONU reconhece a erradicação da pobreza, sobretudo da pobreza extrema, como principal desafio global para o desenvolvimento sustentável e conta com a atuação colaborativa de todos os Estados e interessados⁵. A desigualdade de gênero desafia esse contexto, pois ainda está profundamente presente nas sociedades. Embora o mundo tenha alcançado progresso em direção à igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres sob os ODM – incluindo paridade de acesso à educação primária

1 Professora Colaboradora III do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP- Brasil). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

2 Mestre por *SciencesPo Bordeaux*, é especialista em política e desenvolvimento internacional.

3 ONU. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

entre meninas e meninos -⁶, mulheres sofrem com a falta de acesso ao trabalho decente e enfrentam segregação ocupacional e diferenças salariais em razão do gênero. Em muitas situações, elas têm acesso negado à saúde e são vítimas de violência e discriminação. Elas também estão sub-representadas nos processos de tomada de decisão política e econômica⁷.

Os ODS resultam de amplo processo de negociação internacional que teve início em 2013, envolvendo, inclusive, as capacidades dos Estados para colocá-los em prática. Tal desiderato obteve êxito no firme posicionamento dos Estados-membros em assumir compromissos no sentido de implementá-los, bem assim no reconhecimento a respeito da relevância que a cooperação internacional acerca do tema o exige⁸. Porém, embora os Estados-membros da ONU tenham se comprometido com os ODS de forma integrada e colaborativa, a cooperação internacional enfrenta desafios em um contexto geral de retração, que alguns teóricos denominam de desglobalização. Isso ocorre não somente no aspecto econômico, mas político, social e cultural, impondo desafios para a legitimação do Direito Internacional dos direitos humanos⁹ e, para o cumprimento da Agenda 2030, que é baseada em direitos.

Os ODS têm o objetivo principal de “não deixar ninguém para trás”¹⁰, mas, em um contexto de retração da cooperação e da proteção de direitos, os grupos mais vulneráveis são os primeiros e principais afetados. Nessa senda, estão incluídas as relações de gênero e desigualdades entre homens e mulheres num contexto de feminização da pobreza que dificulta a construção de sociedades mais equânimes e igualitárias. A garantia do direito à educação, notadamente de meninas e mulheres, exerce um papel fundamental para enfrentar esses desafios, e está integrada nos ODS. Assim, o presente capítulo analisa a igualdade de gênero na educação na Agenda 2030 e os desafios que a desglobalização impõe para a sua efetivação.

6 UN. Goal 5, 2015. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

7 A relevância da igualdade de gênero para o desenvolvimento é tratada pela ONU e também por outras organizações internacionais de relevância. Para dados e análises atuais, vide Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial e também o último relatório do Fórum Econômico Mundial (2020).

8 ONU. *Transformando Nosso Mundo*. Op. cit.

9 LAFER, Celso. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua relevância para a afirmação da tolerância e do pluralismo em Direito internacional: um percurso no direito do século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 5.

10 ONU. Preâmbulo da Agenda 2030, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

IGUALDADE DE GÊNERO NA EDUCAÇÃO NA AGENDA DA ONU

A relevância da igualdade de gênero na educação como fator essencial para o desenvolvimento é historicamente reconhecida. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), os filhos de mães alfabetizadas têm 50% mais chance de viver após os cinco anos de idade¹¹. Garantir uma educação de qualidade para todas as meninas pode aumentar o quanto elas podem ganhar, contrariando a contínua feminização da pobreza. A educação fornece às pessoas as habilidades necessárias para encontrar trabalho decente, o que é essencial para sair da exclusão e marginalização¹².

O compromisso com a igualdade de gênero assumido na Agenda 2030 é proeminente, abrangente e transversal ao conjunto dos objetivos de desenvolvimento sustentável, fundamental para fomentar a prosperidade e buscar fortalecer a paz universal com mais liberdade para todos. Isso inclui conferir especial atenção às meninas e mulheres, importância reconhecida desde o início da ONU por meio da criação, em 1946, da Comissão sobre o Status da Mulher, órgão intergovernamental global dedicado à promoção da igualdade de gênero e ao empoderamento das mulheres, e posteriormente, em 2010, a criação da ONU Mulheres, entidade da ONU para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. Soma-se a adoção de vários acordos históricos, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979) e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995). Assim, por igualdade de gênero entende-se:

direitos, responsabilidades e oportunidades das mulheres e dos homens, bem como das meninas e dos meninos. 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 feminino¹³.

O empoderamento das mulheres é um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação de Pequim, documento marco da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher: Ação para a Igualdade, Desenvolvimento e Paz, realizada em Pequim, na China, em setembro de 1995. O empoderamento das mulheres consiste em:

11 Cf. EFA Global Monitoring Report (2013/14) apud UNESCO. RIGHT TO EDUCATION INITIATIVE. *Right to education handbook*. Paris: UNESCO, 2019. p. 34.

12 Ibid.

13 UN. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

realçar a importância de que as mulheres adquiram o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-las nesse processo, de forma a lhes garantir a possibilidade de realizarem todo o seu potencial na sociedade, e a construírem suas vidas de acordo com suas próprias aspirações. O empoderamento inclui para as mulheres o direito à liberdade de consciência, religião e crença; sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder; o reconhecimento explícito e a reafirmação do direito de todas as mulheres a acessarem e de controlarem todos os aspectos de sua saúde; o acesso das mulheres, em condições de igualdade, aos recursos econômicos, incluindo terra, crédito, ciência e tecnologia, treinamento vocacional, informação, comunicação e mercados; a eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra as mulheres e meninas; e o direito à educação e formação profissional e acesso às mesmas¹⁴.

Na Agenda 2030, a igualdade de gênero integra objetivo próprio, o ODS 5 que possui nove metas, sendo seis metas gerais e três metas de implementação. Isso significa que “para acabar com todas as formas de discriminação, de violência, valorizar o trabalho doméstico, garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança” (metas 5.1 a 5.6), é preciso “realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos”, “aumentar o uso de tecnologias”, além de “adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero” (metas 5.a, 5.b e 5.c)¹⁵. Para tanto, o elemento fundamental, nesse contexto, é ofertar educação de qualidade para meninas e mulheres, foco do ODS 4.

Para transformar esses objetivos em realidade, o plano de ação da Agenda 2030 é **estruturado** em torno de cinco eixos, chamados de “5Ps”, que se referem às “pessoas”, ao “planeta”, à “paz”, à “prosperidade” e às “parcerias”¹⁶. Especialmente em relação ao último “P”, que se refere às “parcerias”, na prática se traduz em um compromisso entre os Estados-membros para “mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas”¹⁷. Tal mister, no entanto, encontra-se ameaçado pelo processo de retração da cooperação internacional, conhecido como desglobalização, que passa-se a analisar.

14 Ibid.

15 ONU. ODS-5, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods5/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

16 ONU. *Transformando Nosso Mundo*. Op. cit.

17 Ibid.

DESGLOBALIZAÇÃO

O termo “desglobalização” foi cunhado por Walden Bello, em 2002, como proposta de alternativas e contrapesos ao capitalismo liberal instalado com a intensificação da globalização, a fim de mitigar as fissuras sociais provenientes das desigualdades dele decorrentes. A partir de então, o termo foi disseminado e passou a ser utilizado de forma ampla, para designar o atual processo de desaceleração da globalização, convolvando o insulamento dos Estados e dificuldades de cooperação internacional. Esse contramovimento da globalização passou a ser nominado de diferentes formas e estudado sob perspectivas e metodologias distintas^{18, 19}.

18 A maioria dos teóricos da globalização prefere utilizar a expressão “crise da globalização” para designar o momento atual de retração do fenômeno. David Held, Thomas Hale e Kevin Young utilizam o léxico “*gridlock*”, expressão em Língua Inglesa cujo uso corrente significa “engarrafamento” e é utilizada pelos autores para designar o bloqueio político da atualidade, a desglobalização, sob a perspectiva da crise política, mais precisamente, o impasse político da atualidade. O termo se refere especificamente a um conjunto de condições e mecanismos que impedem a cooperação nos presentes dias. Cf. HELD, David; HALE, Thomas; YOUNG, Kevin. *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013. Entretanto, dada a consensualidade pelo uso do vocábulo “desglobalização”, prefere-se essa terminologia em detrimento de outras. Nesse sentido, Walden Bello (BELLO, Walden. *Desglobalização: ideias para uma nova economia mundial*. Petrópolis: Vozes, 2003); Nina Ranieri (RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. 2 ed. Barueri: Manole, 2018. p. 198); Enrique Ricardo Lewandowski (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Estado mínimo, pós-modernidade e desglobalização. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-04/lewandowski-estado-minimo-pos-modernidade-desglobalizacao>>. Acesso em: 11 nov. 2019); Eduardo Carlos Bianca Bittar (BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso. *Revista Mestrado em Direito*, v.12, n.1, p. 259-293, 2012); Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, Boaventura de Sousa. *A ilusória desglobalização. Outras Palavras*, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/capa/boaventura-a-ilusoria-desglobalizacao/>>. Acesso em: 11 nov. 2019); Harold James (JAMES, Harold. Deglobalization as a global challenge. *CIGI Papers*, n. 135, p.1-20, jun. 2017 e JAMES, Harold. Deglobalization: the rise of disembedded unilateralism. *Annual Review of Financial Economy*, v. 10, p. 219-237, nov. 2018.); Peter Van Bergeijk (VAN BERGEIJK, Peter. *Deglobalization 2.0: trade and openness during the Great Depression and the Great Recession*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019); Alain Touraine e Cândido Mendes (TORAINE, Alain; MENDES, Cândido. *Social-democracia e desglobalização*. Rio de Janeiro: Educam, 2002) e Marcos Troyjo (TROYJO, Marcos. *Desglobalização: crônica de um mundo em mudança*. São Paulo: Agbook, 2016). Há ainda aqueles que entendem que a desglobalização não existe e que o momento atual importaria em uma nova fase da globalização, nominando-a de “globalização 2.0”, em contraponto à retração da globalização ocorrida nos anos 1930, época da assim chamada “Grande Depressão”. Nesse sentido, Bernard Hoekman (HOEKMAN, Bernard. *The global trade slowdown: a new normal?*. London: Centre for Economic Policy Research, 2015) e Michael Bordo (BORDO, Michael. The second era of globalization is not yet over: an historical perspective. *National Bureau of Economic Research-Bretton Woods Conference: living without globalization*, v. 6, p.1-21, set. 2017).

19 Aponta Eduardo Bittar que o termo ganhou notoriedade a partir da sua utilização pelo Premiê britânico, Gordon Brown. A partir de então, o termo foi disseminado e passou a ser utilizado de forma ampla, para designar o atual processo de desaceleração e de crise da globalização. (BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Op. cit., p. 266). Nesse mesmo sentido, Nina Ranieri (Cf. RANIERI, Nina. Op. cit., p. 198).

Da perspectiva econômica, a maioria dos estudos sobre a temática aponta para as crises econômico-financeiras como motivadoras para a desglobalização, indicando a financeirização, a desigualdade de renda e a concentração de riquezas como principais fatores. Em linhas gerais, a financeirização se dá pelo desequilíbrio entre o mercado financeiro e a economia, ocasionado pelo aumento de influência dos mercados de ações sobre toda a tessitura econômica, bem como sobre as instituições, inclusive as governamentais. Isso indica a desvinculação entre o mercado de ações e a economia real, o que configuraria uma grande patologia do capitalismo. Essa disparidade entre a criação e a liberação de valor de bens proporcionaria especulações, “bolhas” e por fim, as crises econômico-financeiras. Já as desigualdades de renda e concentração de riqueza se entrelaçam na medida em que representam um efeito colateral direto da globalização. Ao promover a ultravalorização do mercado, a transnacionalização e a desregulamentação, a globalização produz vertiginosas disparidades e desigualdades econômico-sociais. Isso porque o capital tem em si a capacidade de auto-reprodução, fazendo com que os ricos se tornem cada vez mais ricos e os pobres, cada vez mais pobres²⁰.

Como consequência, solidifica-se uma nova divisão de classes nas sociedades globalizadas: entre aquelas que prosperaram na economia globalizada e aquelas que não tiveram o mesmo êxito. Decorrem daí as clivagens entre aquelas que compartilham os mesmos valores e as que não compartilham; entre as que podem diversificar seus riscos e capitais e aquelas que não podem fazê-lo²¹. Esse cenário é agravado pela dificuldade cada vez maior dos Estados em manter um sistema mínimo de garantias contra violações de direitos humanos, sobretudo os sociais, de vez que se encontram cada vez mais diante de desafios concernentes à flexibilidade tributária e dificuldades de arrecadação para a manutenção da máquina pública²². Tem-se na sequência um aprofundamento das fissuras sociais no âmbito interno dos Estados, levando a tensões, desestabilidades, antagonismos e, por fim, a desintegração social.

Da perspectiva da política, diferentemente da econômica, os estudos sobre a desglobalização apontam muito mais para problemas de geopolítica e para falhas decorrentes dos mecanismos de governança estabelecidos no pós-guerra do que para fatores econômicos. Isso sugere que a desglobalização tem raízes muito mais profundas do que as análises econômicas indicam. Isso porque pensar as crises

20 PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 543.

21 RODRIK, Dani. *A globalização foi longe demais?*, São Paulo: Unesp, 2011. p. 10.

22 Ibid, p. 8-9.

econômico-financeiras do capital contemporâneo como fator desencadeador para a desglobalização implica, necessariamente, em desconsiderar que as crises do capital contemporâneo são recorrentes e nem sempre geram processos de desglobalização, a exemplo das recentes crises na Ásia, em 1997 e em 2001; na Rússia, em 1998 e no Brasil em 2011 e em 2015²³. Em face desse argumento, pode ser apontado o fato de que a crise de 2008, que está diretamente relacionada ao atual processo de desglobalização, foi deflagrada pelos Estados centrais, diferentemente das crises anteriores, ora elencadas.

A par disso, é impossível olvidar que significativas alterações ocorreram, tanto em âmbito local como global. Um dos fatos mais marcantes da política recente é a redução das relações multilaterais e as dificuldades de cooperação internacional. Por essa razão, passa-se a analisar da desglobalização da perspectiva da política. Por essa razão, recorre-se ao pensamento de David Held, Thomas Hale e Kevin Young²⁴ para analisar a questão.

Esses teóricos asseveram que com a globalização, a ordem global passou a ser altamente enredada pelo comércio, finanças, comunicação, poluentes, violência e muitos outros fatores que fluem através das fronteiras nacionais²⁵. Isso criou uma vulnerabilidade na estrutural global: ações dantes localizadas deixaram de sê-lo, de vez que passaram a afetar diretamente as vidas em outros distantes cantos do mundo e vice-versa. Assim, uma complexa rede de cooperação global foi criada. O próprio sistema da ONU é exemplo disso. Entretanto, agora eles percebem o crescente *gap* entre as necessidades por soluções globais e a habilidade de sinalização das instituições multilaterais para encontrá-las. Isso indica o enfraquecimento da cooperação global²⁶ e evidencia a crise no processo globalizatório: a desglobalização.

O crescimento de poderes representando as mais diversas matrizes de interesses fazem o acordo internacional mais difícil na atualidade. Os problemas provenientes da globalização têm crescido como questões políticas e jurídicas globais que penetram cada vez mais profundamente no contexto doméstico²⁷. Existem instituições e mecanismos de governança criados para um mundo diferente, fechadas em decisores disfuncionais, enquanto a proliferação

23 HOEKMAN, Bernard. Op. cit.; BORDO, Michael. Op. cit., p. 1.

24 HELD, David; HALE, Thomas; YOUNG, Kevin. Op. cit.

25 Ibid, p. 2.

26 Ibid.

27 Ibid, p. 2.

de diferentes organizações na arquitetura institucional está cada vez mais fragmentada. Juntos, esses processos bloqueiam a cooperação²⁸, tanto no âmbito internacional como interno dos Estados, e acabam por enfraquecer o processo de internacionalização dos direitos humanos.

Esse impasse político é explicado por David Held, Thomas Hale e Kevin Young pela própria estrutura global de governança. Eles argumentam que os sucessos anteriores da cooperação internacional no pós-guerra, facilitadores da globalização e fomentadores das relações econômicas – o que, ao fim e ao cabo acabaram fortalecendo a cooperação internacional também em sede de direitos humanos – aprofundaram a interdependência ao ponto em que a cooperação tornou-se mais dificultosa na atualidade^{29,30}. Isso sugere que a governança global lidou com sucesso com os problemas a que inicialmente se destinava, mas não conseguiu resolver os problemas que emergiram de sua própria existência³¹. Isso porque a interdependência não apenas gera uma demanda por instituições internacionais, mas instituições internacionais eficazes também criam uma estrutura que, por sua vez, gera uma interdependência ainda mais forte, levando a um impasse³².

Esse cenário de dificuldade de cooperação fragiliza os esforços de cumprimento dos compromissos internacionais, entre os quais se encontra a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma vez que a cooperação é uma condição necessária para a sua efetivação. Nessa senda, a garantia do direito à educação em geral, e o de meninas e mulheres em particular, também se encontra vulnerabilizado. Senão vejamos.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 O atual cenário de enfraquecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em face do alargamento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui um exemplo bastante ilustrativo: a atuação da OMC num contexto de globalização e plena cooperação fez com que a própria instituição se fortalecesse e alcançasse expressiva representatividade no cenário internacional ao deliberar sobre comércio; já num contexto de retração da globalização e da cooperação, a atuação da OCDE tem atraído muito mais Estados, mesmo em condições menos vantajosas, como é o caso do Brasil, que pleiteia atualmente o seu ingresso. Isso porque dado o número reduzido de participantes na OCDE, as negociações se tornam mais simples, facilitando as decisões comerciais. Isso em um contexto de insulamento dos Estados se mostra extremamente atraente. Cf. NADDI, Beatriz. O alargamento da OCDE como estratégia de adaptação ao novo cenário internacional e o caso brasileiro. *Observatório do regionalismo*, 2020. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/artigos/o-alargamento-da-ocde-como-estrategia-de-adaptacao-ao-novo-cenario-internacional-e-o-caso-brasileiro/?fbclid=IwAR0sP9TDto6Ljg6YQvwCB3Gc93-mgI7XbIOkXV8FbXlpdI-SryDbeCWdXlw>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

31 STUENKEL, Oliver. Book review: Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most. *B/JIR*, v. 4, n. 3, p. 694-699, set./fev. 2015. p. 695.

32 HELD, David; HALE, Thomas; YOUNG, Kevin. Op. cit., p. 6.

DESAFIOS À IGUALDADE DE GÊNERO NA AGENDA 2030 DIANTE DA DESGLOBALIZAÇÃO

A igualdade de gênero na educação é um direito humano em si e um meio para alcançar os outros direitos³³. A comunidade internacional reconheceu o direito à oferta de educação de qualidade para todos e se comprometeu a alcançar a igualdade de gênero em todos os campos, inclusive na educação, por meio da aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos³⁴, no qual é baseada a Agenda 2030.

O direito à educação de qualidade inclusiva e equitativa para todos é previsto no ODS 4. Com o total de dez metas, seis metas gerais e três metas de implementação, o ODS 4 trata especificamente da igualdade de gênero na educação na sua meta 4.5. Além disso, a meta 4.7 reforça a relevância da igualdade de gênero para o alcance do desenvolvimento sustentável. A meta 4.6 trata da importância da igualdade na alfabetização, e, a meta 4.3 dispõe sobre a importância da garantia da igualdade de acesso a homens e mulheres à educação técnica e profissional. Desse modo, a garantia da educação de meninas e mulheres é importante em si mesma, inclusive para a garantia de suas vidas plenas e no mercado de trabalho, além de melhoria nos índices gerais de saúde e desenvolvimento.

Essa abordagem está prevista na Recomendação Geral 36 realizada pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres sobre a interpretação do art. 10, da CEDAW que busca erradicar as barreiras discriminatórias que impedem as mulheres de usufruir o direito à educação. O Comitê entende a natureza do direito como uma “estrutura tripartida de direitos humanos”, que consiste em direitos “à” educação, direitos “na” educação e direitos “por meio” da educação³⁵.

33 DE GROOF, Jan. About quality rights in education. *European Journal for Education Law and Policy*, Amsterda, v. 2, p. 330-352, 1998. p. 330.

34 As disposições relativas à igualdade de gênero na educação podem ser encontradas em tratados internacionais gerais e específicos, bem como em tratados concluídos na maioria das regiões do mundo. Destacam-se o art. 10 da CEDAW; a interpretação do art. 10 da Recomendação Geral 36 sobre o direito de meninas e mulheres à educação; e a Convenção da UNESCO contra a discriminação no campo do ensino (1960) que proíbe todas as formas de discriminação na educação, inclusive com base no sexo.

35 COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *General recommendation 36 on girls' and women's right to education*, 2017. Disponível em: <https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_General_recommendation_36_2017_en.pdf>. Acesso em: 8 de fev. 2020.

De acordo com a Recomendação, o direito “à” educação “envolve o acesso e reflete-se na medida em que meninas/meninos, mulheres/homens estão igualmente representados; além de tratar da infraestrutura adequada nos vários níveis para acomodar as respectivas cortes etárias”. Os direitos “na” educação correspondem de perto aos conceitos de “aceitabilidade” e “qualidade” relativos à estrutura dos “4As”³⁶ e vão além da paridade no acesso ao visar a promoção da igualdade de gênero substantiva na educação. Isso se refere à igualdade de tratamento e oportunidade, bem como à natureza das relações de gênero entre estudantes e professores do sexo feminino e masculino em contextos educacionais. Essa dimensão da igualdade é particularmente importante, dado que a sociedade molda e reproduz as desigualdades de gênero por meio de instituições sociais, inclusive as instituições educacionais. Já os direitos “por meio” da educação “definem maneiras pelas quais a educação molda os direitos e a igualdade de gênero em aspectos da vida fora da esfera das instituições de ensino”. A ausência desse direito é particularmente evidente quando a educação, que deve ser empoderadora, falha em avançar significativamente a posição das mulheres nos campos social, cultural, político e econômico, negando assim o pleno gozo de direitos nessas áreas. Embora as meninas estejam cada vez melhores na escola e na universidade do que os meninos, isso não se traduz, por exemplo, em igualdade de gênero no mercado de trabalho. Segundo o último relatório de monitoramento dos ODS publicado pela ONU Mulheres, “a disparidade salarial entre os sexos é de 23% em todo o mundo e, sem uma ação decisiva, levará mais 68 anos para alcançar remuneração igual”³⁷.

A abordagem descrita acima demonstra o papel fundamental que a igualdade de gênero na educação exerce para a eficácia da Agenda 2030 como um todo, pois é transversal a todos os 17 ODS. Para traduzi-la em realidade, os Estados, de forma conjunta e cooperativa, têm obrigações legais de remover todas as

36 O direito à educação não é apenas o direito de ter acesso à educação, também o direito de receber uma educação de boa qualidade. A educação deve estar disponível e acessível, mas também ser aceitável e adaptável. Para detalhes sobre a classificação *4-A Scheme*, na qual se encontram enumeradas as obrigações básicas dos Estados relativas à direito à educação sob quatro critérios: *availability, accessibility, acceptability, adaptability*, conforme desenvolvida pela ex-relatora especial para o direito à educação, no âmbito da extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU (atual Conselho de Direitos Humanos), Katarina Tomasevski. Cf. TOMASEVSKI, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Lund: SIDA, 2001; e, ainda, RANIERI, Nina. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, Nina; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. Brasília: UNESCO, 2018. p. 15-48.

37 UN WOMEN. *Turning promise into action: gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nova York: UN Women, 2018. p. 2.

barreiras discriminatórias que existam em seu corpo normativo ou na vida cotidiana, ao adotar medidas positivas para promover a igualdade, inclusive no acesso à educação, dentro e por meio dela.

Diante da desglobalização, no entanto, a cooperação internacional torna-se mais dificultosa. Assevera David Held que se por um lado a globalização produziu desigualdades, por outro, construiu importante legado. Há muitos mitos ao redor da globalização, um particularmente pernicioso: o de uma era unicamente marcada pelo crescimento do mercado global e processos econômicos e sociais que escapam ao controle dos Estados. Isso de fato alterou o terreno da política. Mas, a história da globalização não é apenas essa: há o crescimento de aspirações pelo Direito Internacional e pela justiça – isso implica na ampliação dos direitos humanos e de responsabilidades³⁸.

Se, por um lado, a globalização alterou profundamente as relações entre Estados, por outro, também contribuiu para o alargamento dos direitos humanos, bem assim de esforços conjuntos para a construção de uma pauta global sobre esses direitos. Isso porque a interdependência gerada pela globalização implementou mecanismos de cooperação em múltiplos níveis: inter, intra e supraestatais, fortalecendo, outrossim, a atuação de agências e organizações nacionais e internacionais³⁹ de defesa dos direitos humanos – a própria ONU, a Agenda 2030 e os ODS constituem exemplos bastante ilustrativos dessa realidade.

Na medida em que a cooperação internacional fica dificultada, os Estados deixam de atuar de forma conjunta, coordenada e colaborativa e passam a priorizar o desenvolvimento de agendas próprias e internas de direitos humanos. Não que isso seja necessariamente ruim, porém, o risco é de que a agenda geral, estabelecida internacionalmente, seja fragilizada, provocando por fim, a redução de esforços para a implementação dos compromissos internacionais. Nesse contexto, o plano de ação da Agenda 2030, consistente em parcerias voltadas ao desenvolvimento global sustentável, que depende da atuação conjunta e participativa de todos os países⁴⁰ fica vulnerabilizada ante as dificuldades de cooperação e coordenação multilaterais.

Também o plano interno dos Estados é afetado por esse cenário. Diante da dificuldade de cooperação interestatal, os Estados passam a atuar isoladamente, como plenipotenciários soberanos da ordem jurídica interna. Essa mudança na

38 HELD, David. *Global politics after 9/11: failed wars, political fragmentation and the rise of authoritarianism*. London: Global Policy, 2016. p. 16.

39 HELD, David; HALE, Thomas; YOUNG, Kevin. Op. cit.

40 ONU. *Transformando Nosso Mundo*. Op. cit.

cultura jurídica interna, além de reduzir a força normativa dos direitos humanos internacionalmente estabelecida, pode convolar o retrocesso desses direitos, na medida em que a estrutura de governança e cooperação inter e supraestatal é desconsiderada, em prol de uma soberania estatal plena e ilimitada. Quanto a esse particular, é importante frisar que desde a edição da Carta da ONU, em 1945, e da DUDH, em 1948, a soberania dos Estados deixou de ser uma espécie de “carta branca” para o exercício do poder. Esses documentos limitam formalmente a soberania dos Estados, subordinando-a, juridicamente, ao respeito aos direitos humanos⁴¹. Todavia, na medida em que a cooperação internacional se torna falha, essas limitações ao exercício da soberania podem ser desconsideradas, ante de falta de mecanismos e ferramentas de contenção e constrição internacionais. Isso porque a desglobalização produz o efeito de encapsulamento dos Estados, que ocorre não apenas nos contextos político e econômico, também social e cultural, impondo desafios para a legitimação do Direito Internacional dos direitos humanos e, para o cumprimento da Agenda 2030 em si mesma e, em especial, dos ODS mais diretamente ligados à igualdade de gênero e educação de meninas e mulheres.

CONCLUSÃO

A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável constitui um importante plano de ação da ONU voltado para o desenvolvimento sustentável global a ser implementado até o ano de 2030. Os ODS constituem um conjunto de metas globais estabelecidas para diversas áreas, dentre elas, as relativas à igualdade de gênero, especificamente, a promoção da igualdade entre homens e mulheres através da educação. A Agenda 2030 resultou de amplo processo de negociação internacional entre os anos de 2013 e 2015 e depende, diretamente, da atuação participativa e colaborativa de todos os Estados. Todavia, diante da desglobalização, a cooperação internacional encontra-se em crise, o que pode representar uma ameaça para a implementação da Agenda como um todo e, em especial, para a promoção da igualdade de gênero e para a educação de mulheres e meninas.

A educação de meninas e mulheres no âmbito da Agenda 2030 exige o estabelecimento de esforços conjuntos e coordenados de todos os Estados. Se, por um lado, a globalização gerou desigualdades econômico-sociais, por outro, é inegável que também fortaleceu o Direito Internacional dos direitos humanos, através do

41 RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. Op. cit. p. 85.

estabelecimento de agendas propositivas de âmbito global, as quais, só se tornaram possíveis e concretizáveis pelo aprofundamento da cooperação internacional. Na medida em que os mecanismos de cooperação falham, os Estados passam a atuar de forma isolada, e, dessa forma, a agenda internacional de direitos humanos fica reduzida, de vez que cada Estado passa a implementá-la por si mesmo, de forma descoordenada e desarticulada do conjunto ou ainda a formular sua própria agenda, segundo as suas prioridades. Isso pode representar não só uma ameaça real para a educação de meninas e mulheres na Agenda 2030, mas inclusive, para a igualdade gênero como um todo, no âmbito interno dos Estados.

Pensar a igualdade de gênero através da educação de meninas e mulheres na Agenda 2030 implica, necessariamente, em compromisso compartilhado entre todos os atores da cooperação internacional, notadamente os Estados. A própria Agenda é guiada pelo Direito Internacional e fundamentada nos direitos humanos. A desglobalização e as dificuldades de cooperação internacional que ela enseja podem ameaçar não apenas os esforços para a sua concretização, mas todo o percurso evolutivo e árduo percorrido em favor da luta pela igualdade de gênero no mundo através da educação de mulheres e meninas contra a feminização da pobreza e a erradicação de todas as formas de discriminação e opressão contra as mulheres. Trata-se de uma luta pela liberdade que a política, tampouco a economia, não podem fazer perecer.

REFERÊNCIAS

BELLO, Walden. *Deglobalization: ideas for a new world economy*. London: Zed Books, 2002.

_____. *Desglobalização: idéias para uma nova economia mundial*. Petrópolis: Vozes, 2003.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso. *Revista Mestrado em Direito*, v.12, n.1, p. 259-293, 2012.

BORDO, Michael. The second era of globalization is not yet over: a historical perspective. *National Bureau of Economic Research-Reinventing Bretton Woods Conference: living without globalization*, v. 6, p.1-21, set. 2017.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *General recommendation 36 on girls' and women's right to education*, 2017.

DE GROOF, Jan. About quality rights in education. *European Journal for Education Law and Policy*, v. 2, p. 330-352, 1998.

HELD, David; HALE, Thomas; YOUNG, Kevin. *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013.

HELD, David. *Global politics after 9/11: failed wars, political fragmentation and the rise of authoritarianism*. London: Global Policy, 2016.

HOEKMAN, Bernard. *The global trade slowdown: a new normal?*. London: Centre for Economic Policy Research, 2015.

JAMES, Harold. Deglobalization as a global challenge. *CIGI Papers*, n. 135, p.1-20, jun. 2017.

_____. Deglobalization: the rise of disembedded unilateralism. *Annual Review of Financial Economy*, v. 10, p. 219-237, nov. 2018.

LAFER, Celso. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua relevância para a afirmação da tolerância e do pluralismo em Direito internacional: um percurso no direito do século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Estado mínimo, pós-modernidade e desglobalização. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 4 abr. 2017.

NADDI, Beatriz. O alargamento da OCDE como estratégia de adaptação ao novo cenário internacional e o caso brasileiro. *Observatório do regionalismo*, 4 fev. 2020.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015.

_____. *ODS-5*, 2015.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RANIERI, Nina. *Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito*. 2 ed. Barueri: Manole, 2018.

RANIERI, Nina. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, Nina; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. Brasília: UNESCO, 2018. p. 15-48.

RODRIK, Dani. *A globalização foi longe demais?*. São Paulo: Unesp, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A ilusória desglobalização. *Outras Palavras*, 14 out. 2017.

STUENKEL, Oliver. Book review: “Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most”. *BJIR*, v. 4, n. 3, p. 694-699, set./fev. 2015.

TOMASEVSKI, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Lund: SIDA, 2001.

TORAINÉ, Alain; MENDES, Cândido. *Social-democracia e desglobalização*. Rio de Janeiro: Educam, 2002.

TROYJO, Marcos. *Desglobalização: crônica de um mundo em mudança*. São Paulo: Agbook, 2016.

UNESCO. RIGHT TO EDUCATION INITIATIVE. *Right to education handbook*. Paris: UNESCO, 2019.

UN (UNITED NATIONS). *Sustainable development goals: goal 5 – achieve gender equality and empower all women and girls*, 2017.

_____. *Sustainable development goals: gender equality and women’s empowerment*, 2017.

_____. *The millennium development goals report 2015*, 2015.

_____. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas*, 2017.

UNITED NATIONS WOMEN. *Turning promise into action: gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nova York: UN Women, 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Report: mind the 100 years gap 2020*, 2019.

ACESSO À EDUCAÇÃO PARA MULHERES: DESAFIOS NA MIGRAÇÃO

Deborah Esther Grajzer^{1}*
*Carolina Macedo Montañó^{2**}*

INTRODUÇÃO

A migração internacional apresenta-se como um fenômeno multifacetado que se intensificou nas últimas décadas, moldando uma série de aspectos sociais, econômicos e políticos na medida em que perpassa a história da humanidade desde sua origem. Em contextos de crises humanitárias, as mulheres e meninas configuram-se como um grupo vulnerável, considerando sua especial dificuldade em acessar serviços básicos como educação e saúde, bem como o fato de estarem mais expostas a situações de violência baseada em gênero, abuso sexual e casamentos forçados.

Segundo dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), dos 258 milhões de migrantes internacionais, cerca de 48.5% eram mulheres e meninas, totalizando 125 milhões em 2017³. O percentual expressivo do fluxo migratório feminino está associado a algumas condições vivenciadas pelas mulheres em seus países de origem ou habitual residência, como a falta de oportunidades de trabalho, o acesso à educação, o desejo por mais autonomia, entre outras. Tais condições, aliadas à possibilidade de melhores oportunidades de vida no país de destino, contribuíram para uma maior participação de mulheres nos movimentos migratórios. Como resultado, se reconheceu a importância das questões de gênero na migração internacional.

Apesar de terem ocorrido melhorias nas condições de vida das mulheres desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tais avanços não ocorreram de forma

-
- 1 Doutoranda e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista CNPq. Graduada em Relações Internacionais e Pedagogia pela UFSC. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Jurídicos e Sociais da Criança e do Adolescente (NEJUSCA/UFSC) e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (Unisantos).
 - 2 Graduada em Direito e Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Integrante do ProMigra - Projeto de Promoção dos Direitos de Migrantes, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).
 - 3 IOM. *As Education Empowers Women, Migration Allows Them to Go to Where Opportunities Beckon*, 2019. Disponível em: <<https://weblog.iom.int/education-empowers-women-migration-allows-them-go-where-opportunities-beckon>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

uniforme e para todas, tendo vista as diferenças regionais, culturais, religiosas e sociais. Mulheres e meninas ainda enfrentam diversas vulnerabilidades. Desde 2014, por exemplo, mais de 1700 mortes de mulheres migrantes foram rastreadas pelo projeto de migrantes desaparecidos da OIM. No ano de 2019, mais de 300 mulheres morreram em apenas duas rotas marítimas - através do Mar Mediterrâneo até a Europa e para o Oriente Médio a partir do Chifre da África⁴.

O ano de 2015 foi marcado pelo septuagésimo aniversário da criação da Organização da Nações Unidas (ONU), bem como da celebração dos 20 anos da 4ª Conferência Mundial de Mulheres realizada em 1995 e do lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Na mesma ocasião, houve o reconhecimento das diversas vulnerabilidades que enfrentam mulheres e meninas, em diferentes instâncias de governabilidade e organismos multilaterais. Tais esforços evidenciaram o compromisso internacional em concretizar os direitos humanos, de modo a garantir a igualdade de gênero e o acesso à educação de qualidade para mulheres e meninas.

A emancipação feminina implica a conquista de direitos e a igualdade de oportunidades, que deve ser observada tanto no âmbito público da sociedade, como no privado da vida familiar. O acesso à educação de qualidade se faz assim, essencial para o desenvolvimento pleno de meninas e mulheres, em especial aquelas que se encontram em processo migratório. Para avançar exige-se, portanto, que a igualdade social de gênero se concretize ao longo do século XXI e passe a ocupar lugar central nas políticas públicas, em pleno acordo com os esforços internacionais traçados por uma Agenda de desenvolvimento pós-2015.

A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A AGENDA 2030

O Direito Humano à Educação pode ser consagrado como um direito fundamental, essencial ao princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ser observado e respeitado pelos Estados. Sendo, assim, parte-se do pressuposto da educação como um direito inalienável, o qual deve ser ofertado a qualquer pessoa, como forma de promover a cidadania.

Em uma perspectiva histórica, a instrução já era admitida como uma necessidade de todos desde o século XVIII, sendo expressa no art. 18 da

4 Ibid.

Convenção Nacional Francesa em 1793, momento em que se conjuga com a Revolução Francesa. É no século XX que a educação passa a se destacar como direito social e humano, sendo adotada e proclamada perante o sistema internacional e universal de proteção a pessoa humana.

Conforme o art. 12, da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) (1948)⁵, toda pessoa tem direito à educação, para assim melhorar seu nível de vida, podendo ser útil à sociedade. Tal documento tem como inspiração os princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana.

Entre os diversos direitos elencados na DUDH, a educação é um dos mais importantes, podendo ser considerada um instrumento capaz de modificar uma sociedade, tendo em vista que promove a formação humanística e científica capaz de ampliar o conhecimento do cidadão, que passa a se apropriar de princípios e valores fundamentais para o processo de aprendizagem. O Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)⁶, também se configura como um documento resultado da produção normativa da ONU que versa sobre a educação superior.

Assim, o direito à educação é um direito inalienável e fundamental para o desenvolvimento social, devendo, portanto, ser assegurado a todos, inclusive as pessoas migrantes e refugiadas por estarem mais sujeitas a serem submetidas ao trabalho escravo, abusos sexuais, tráfico de pessoas entre outras formas de violações de seus direitos.

Atrelado à própria evolução dos direitos humanos, o direito à educação foi ainda realçado na Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos que ocorreu em Viena em 1993. Conforme o art. 79,

Os Estados devem empreender todos os esforços necessários para erradicar o analfabetismo e devem orientar a educação no sentido de desenvolver plenamente a personalidade humana e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita a todos os Estados e instituições que incluam os direitos humanos, o direito humanitário, a democracia e o Estado de Direito como matérias dos currículos de todas as instituições de ensino dos setores formal e informal⁷.

5 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 07 jan. 2020.

6 ONU. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

7 ONU. Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_viena.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

Para Machado e Oliveira, a educação como direito social configura-se como elemento circunstancial para o exercício adequado de outros direitos sociais, civis e políticos⁸. Ainda, nos dias atuais, o acesso à educação para todos, permanece como um grande desafio, sendo um dos 17 ODS, a ser alcançado pela Agenda 2030 construída no âmbito da ONU.

O ODS 4 tem como foco a educação de qualidade, de modo a assegurar uma educação inclusiva e equitativa capaz de promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos⁹. Entre os 11 indicadores globais apontados no ODS 4, destaca-se a igualdade de acesso para homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo o acesso à universidade.

Por sua vez, o ODS 5 refere-se a igualdade de gênero, fator fundamental para o desenvolvimento de um mundo pacífico, próspero e sustentável, sendo tal objetivo transversal à toda Agenda 2030. Sua implementação recupera e reafirma princípios contidos nas principais normas internacionais relativas aos direitos humanos das mulheres e meninas, entre eles destaca-se a erradicação de todas as formas de discriminação contra a mulher.

De modo geral, os ODS representam uma visão extremamente ambiciosa e transformadora, que almeja concretizar os direitos humanos de todos por meio do alcance da igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas. Por serem integrados e indivisíveis, contrabalançam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Apesar da elaboração de declarações, protocolos, e objetivos globais referentes a garantia do direito à educação, o seu acesso ainda não é alcançado por todos da mesma forma e é neste cenário que se encontram milhares de mulheres migrantes e refugiadas como será exposto na próxima seção.

8 MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (Orgs.). *O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997*. Brasília; Campinas: Autores Associados; ANPAE, 2001. p. 49-70.

9 ONU. *Transformando o Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/4/>>. Acesso em: 06 jan. 2020.

DA VISIBILIDADE DAS MULHERES NOS FLUXOS MIGRATÓRIOS

O fenômeno migratório consiste no deslocamento de um indivíduo ou uma população para um território, seja de um Estado para outro ou dentro de um mesmo Estado, englobando qualquer movimento de pessoas, independentemente de seu tamanho, composição ou causas. Entre aqueles que se deslocam de maneira forçada estão as pessoas refugiadas, pessoas deslocadas por desastres ambientais, bem como deslocados internos.

Atentando as estatísticas contemporâneas sobre migrações, dados publicados pela OIM revelam que a estimativa global era de cerca de 244 milhões de migrantes internacionais em 2015, o que equivale a 3,3% da população global¹⁰.

É a partir do nascimento e internacionalização dos estados-nação que a migração passa a ser categorizada como regular ou irregular. O estado-nação é definido por suas fronteiras: externamente, elas constituem os limites da soberania, e internamente, a residência e até mesmo a mera presença dentro das fronteiras permite que os indivíduos reivindiquem sua proteção¹¹. Considerando a perspectiva estadocentrista, migrantes irregulares são pessoas que se deslocam à margem das normas dos Estados de origem, trânsito ou de destino¹².

Apesar de não existir uma definição universalmente aceita ou suficientemente clara do conceito de migração irregular, a irregularidade pode ser abordada pela perspectiva dos países de destino ou de origem. Desde o ponto de vista dos países de destino significa que é *ilegal* o ingresso, a permanência ou o trabalho, é dizer, o migrante não tem a autorização necessária nem os documentos requeridos pelas autoridades de migração para ingressar, residir ou trabalhar em um determinado país¹³. Já desde o ponto de vista dos países de origem (de envio), a irregularidade pode ser observada nos casos em que uma pessoa atravessa uma fronteira internacional sem documentos de viagem exigidos, como o passaporte válido, ou mesmo quando não cumpre os requisitos administrativos para sair do país. Há, sem dúvidas, uma tendência em reduzir a expressão para fazer referência ao tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes.

10 OIM. *World Migration Report 2018*, 2017.

11 HANSEN, Randall. State Controls: Borders, Refugees and Citizenship. In: Fiddian-Qasmiyeh, Elena ; et al (Eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 253-264.

12 OIM. *Glossário sobre Migrações*, 2009. Disponível em: <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

13 Ibid.

Assim, se por um lado o sistema estatal parte da noção de cidadão como aquele que desfruta da proteção total de um conjunto de direitos - civis, econômicos, e políticos - adquiridos, um cidadão pode reivindicar proteção diplomática de seu estado-nação¹⁴.

A formação do direito internacional dos refugiados desenvolveu-se no contexto da Primeira Guerra Mundial com deslocamento massivo de milhares de pessoas. De acordo a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, considera-se como refugiada qualquer pessoa obrigada a deixar seu país de origem ou eventual residência em virtude de perseguições sistemáticas, seja de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e necessitam de proteção internacional. Essa condição, por um lado, impõe ao Estado receptor o princípio *non-refoulement*, uma das poucas limitações à soberania, que significa a obrigação de não devolução para um território no qual ela possa vir a sofrer fundado temor de perseguição.

Apesar de a definição de pessoa refugiada ter sido ampliada no âmbito dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, ainda existem lacunas normativas em relação a outras modalidades de deslocamento forçado, como os deslocados ambientais, e aquelas pessoas que tiveram que se deslocar devido a situações relativas a seus direitos econômicos, sociais ou culturais¹⁵.

Nota-se na última década houve um aumento considerável de pessoas deslocadas de maneira forçada, passando de 43,3 milhões em 2009 para 70,8 milhões em 2018, atingindo um recorde¹⁶. No mais, o ACNUR ressalta que o aumento do número de pessoas deslocadas se deve, principalmente, aos novos deslocamentos internos na Etiópia, bem como as solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos. A população mundial migrante também continuou a aumentar proporcionalmente na medida em que o número de deslocados forçados superou o crescimento da população global. De modo geral, a população de pessoas refugiadas sob o mandato do ACNUR quase dobrou desde 2012.

Tendo em vista o cenário contemporâneo, é importante ressaltar que a migração considerada *irregular* foi convertida progressivamente em uma característica central dos fluxos migratórios. Assim, a migração irregular (saída, entrada ou permanência irregular) tem sido fomentada de maneira paralela ao crescimento da precarização do trabalho e o aumento da economia informal nos países de destino. Nesse

14 HANSEN, Randall. Op. cit.

15 JUBILUT, Lílilana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275-294, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

16 UNHCR. *Global Trends Forced Displacement in 2018*, 2019.

contexto, políticas migratórias restritivas têm surgido e, se por um lado reduzem as opções de migração regular (como por exemplo, a reunião familiar), por outro estimulam e perpetuam mecanismos irregulares, como redes de tráfico de pessoa¹⁷.

Em contraposição à crescente criminalização das migrações por parte de muitos governos, a agenda que reforça os compromissos internacionais a respeito das migrações e refúgio a partir da Segunda Guerra Mundial foi suscitada por aqueles que advogam pela migração como um direito humano. Logo, o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (Pacto de Marrakech), firmado em dezembro de 2018 por 164 países, reforça a defesa por uma migração segura, ordenada e regular.

Nesse contexto, o direito à regularização migratória, entendido como o processo pelo qual um país permite a um migrante em situação irregular obter um *status* legal¹⁸, surge como uma diretriz a ser seguida por políticas migratórias que respeitam o paradigma de direitos humanos. É a partir de sua regularização migratória que a pessoa migrante será reconhecida como sujeito de direito, podendo assim, obter acesso aos demais direitos como saúde e educação.

Estudos realizados recentemente revelam que desigualdades sociais e econômicas fazem com que determinados grupos sejam mais vulneráveis em situações adversas, como os fenômenos migratórios, e neste cenário que se encontram as mulheres¹⁹. A migração de mulheres, foi um fenômeno tradicionalmente invisibilizado até o início do século XXI.

Assim como os homens, milhares de mulheres migram diariamente, por diversas razões e em diferentes circunstâncias. No que tange os estudos migratórios, a análise de gênero passa a ser introduzida, gradualmente, por pesquisadores e formuladores de políticas públicas a partir da crescente participação em termos percentuais de mulheres nos fluxos migratórios nas últimas décadas - fenômeno também conhecido como *feminização das migrações*.

Nesse sentido, Assis e Kosminsky recordam que a migração era majoritariamente tratada como um fenômeno que envolvia homens²⁰ e, apesar de dados sobre

17 CERIANI CERNADAS, Pablo; GARCÍA, Lila.; GOMEZ SALAS, Ana. Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 22, n. 42, p. 9-28, 2014.

18 OIM. *Glossário sobre Migrações*. Op. cit. p. 63.

19 BRUNSMAN, David; PICOU, J. Steven. Disasters in the twenty-first century: modern destruction. *Social Forces*, v. 87, n. 2, p. 983-91, 2008.

20 ASSIS, Gláucia de Oliveira; KOSMINSKY, Ethel V. Gênero e migrações contemporâneas. *Rev. Estud. Fem.*, v. 15, n. 3, p. 695-697, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v15n3/a12v15n3.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

mulheres constarem na produção acadêmica, as experiências e vivências de mulheres eram acobertadas pela “categoria *migrante*, considerada *gender-blind*”²¹.

Desse modo, o aumento quantitativo de mulheres no fenômeno migratório na transição para o século XXI contribuiu para questionar sua invisibilidade enquanto sujeito nos movimentos populacionais. Tal fato, somado às críticas apresentadas pelas teóricas feministas, viabilizaram estudos que buscam compreender a articulação entre gênero e migração²². A partir da perspectiva de gênero, tornou-se possível questionar como os discursos e identidades de gênero são redefinidos no processo migratório, superando estudos que tratam apenas da importância proporcional das mulheres no fenômeno. Entre as temáticas específicas colocadas, um olhar mais atento para como mulheres e homens se inserem no movimento internacional de mão-de-obra foi alcançado.

Nesse sentido, Herrera aponta como avanço fundamental a mudança de paradigma do olhar da experiência feminina no processo migratório, para as tentativas de analisar o caráter sexualmente construído das instituições e processos migratórios²³. A categoria gênero, entendida como construção social que molda as expectativas e as expressões do *dever ser* masculino e feminino em uma sociedade, influencia a maneira que a desigualdade social é reproduzida. Os estudos de gênero, dessa forma, desempenham um rol central na viabilização e combate dessas desigualdades, evidenciando como a *natureza* das diferenças sexuais são construídas e reproduzidas socialmente²⁴.

Assim, analisar a relação entre gênero e globalização contribui para demonstrar como os processos de desenvolvimento econômico são moldados por relações de desigualdade de gênero a nível estrutural²⁵. Tais assimetrias se convertem em disparidades justamente porque existe um sistema social hierárquico e a diferença é parte constitutiva do mesmo. Logo, a reprodução de desigualdades sociais em contextos migratórios a partir da articulação das dimensões de gênero, etnia e classe social demonstra, portanto, a dupla-vulnerabilidade de mulheres migrantes e refugiadas no acesso à educação e demais direitos, tendo em vista sua condição de gênero e de pessoa em movimento.

21 Tradução livre: Invisibilidade de gênero.

22 ASSIS, Gláucia de Oliveira; KOSMINSKY, Ethel V. Op. cit.

23 HERRERA, Gioconda. Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilización del campo a una presencia selectiva. *Política y Sociedad*, v. 49, n.1, p. 35-46, 2012.

24 MAGLIANO, María José. Migración, género y desigualdad social. La migración de mujeres bolivianas hacia Argentina. *Revista Estudios Feministas*, v. 17, n. 2, p. 349-367, 2009.

25 HERRERA, Gioconda. Op. cit.

MIGRAÇÃO, EDUCAÇÃO E GÊNERO: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) estima que 132 milhões de meninas estão fora da escola, incluindo 34,3 milhões em idade escolar primária (cerca de 6 a 11 anos de idade), 30 milhões em idade escolar secundária (12 a 14 anos de idade) e 67,4 milhões no ensino médio (15 a 17 anos de idade). Nos países afetados por conflitos, as meninas têm duas vezes mais chances de estarem fora da escola do que as meninas que vivem em países não afetados²⁶.

Os casos mais graves encontram-se na África e na Ásia. Três países têm mais de um milhão de meninas fora da escola: Nigéria (5,5 milhões), Paquistão (3 milhões) e Etiópia (mais de um milhão). A pobreza também dificulta o acesso à escola. Na Somália, 95% das garotas pobres nunca estiveram em uma sala de aula. No Níger, esse número é 78%. Esses dados revelam que em muitos países ainda há um número elevado de meninas fora da escola²⁷.

Ao comparar informações do ACNUR com da UNESCO sobre educação de pessoas refugiadas foi elaborado em 2016, o relatório global *Missing Out: Refugee Education in Crisis*²⁸. Os dados revelam que mais da metade dos seis milhões de crianças e adolescentes refugiados em idade escolar, cerca de 3,7 milhões de pessoas, não têm escola para ir. Aproximadamente 1,75 milhão de crianças refugiadas está fora do Ensino Fundamental e 1,95 milhão de adolescentes refugiados está fora do Ensino Médio²⁹.

Esse estudo aponta que somente 50% das crianças refugiadas têm acesso ao Ensino Fundamental, em comparação com uma média global de mais de 90%. No caso, dos adolescentes refugiados, apenas 22% frequentam o Ensino Médio em relação a uma média global de 84%. Ao nível do ensino superior, apenas 1% dos refugiados frequentam universidades, em comparação com uma média global de 34%³⁰.

26 UNESCO. *One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School*, 2018. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs48-one-five-children-adolescents-youth-out-school-2018-en.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

27 UNESCO. *Relatório Global Educação para Todos*, 2014. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232565_por>. Acesso em: 15 mai. 2020.

28 UNHCR. *Missing Out: Refugee Education in Crisis*, 2016. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/57d9d01d0>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

29 Ibid.

30 Ibid.

Trata-se de uma questão complexa, já que muitos países já enfrentam dificuldades em atender a demanda interna. Ou seja, nem todos os cidadãos têm acesso à educação. Destacam-se sete países, nos quais mais da metade das crianças e adolescentes refugiados não estão na escola: Chade, República Democrática do Congo, Etiópia, Quênia, Líbano, Paquistão e Turquia³¹.

O Paquistão é o segundo país do mundo que mais recebe pessoas refugiadas, com mais de 1,5 milhão refugiados registrados e uma estimativa de milhões de afegãos não documentados, só fica atrás da Turquia (2,5 milhões). O Paquistão tem cerca de 25 milhões de crianças fora da escola, sendo o segundo maior número no mundo nesta condição³². Em relação aos afegãos refugiados em idade escolar estima-se que 75% não frequentam a escola.

A República Islâmica do Irã recebeu mais 950.000 afegãos. Destes, mais de 360.000 eram crianças refugiadas afegãs que tiveram acesso à educação, recebendo o mesmo tratamento que as nacionais. Desde 2015, todas as crianças afegãs em idade escolar que se encontram no Irã, independentemente da situação de sua documentação, podem frequentar o Ensino Fundamental e Médio³³.

Conforme o Relatório supracitado, as pessoas refugiadas estariam cinco vezes mais propensas a estarem fora da escola do que a média global³⁴, ou seja, a educação para os refugiados ainda é mais negligenciada nos dias atuais do que para as outras pessoas, retratando uma sociedade marcada pelas diferenças e desigualdades.

No caso do acesso à educação para mulheres refugiadas a situação é ainda mais grave, já que o relatório evidenciou que meninas refugiadas estariam mais propensas a estarem fora da escola do que os meninos³⁵. Se ter acesso ao Ensino Fundamental é difícil para as meninas refugiadas obter uma vaga no Ensino Médio pode ser ainda mais complicado, visto que, há resistências em algumas localidades, culturas e costumes em relação ao pressuposto das meninas permanecerem na escola até a adolescência.

Em nível global, para cada dez meninos refugiados no Ensino Fundamental existem menos de oito meninas refugiadas, enquanto no Ensino Médio a situação é ainda pior, estima-se menos de sete meninas refugiadas para cada dez adolescentes refugiados. No caso de populações onde há barreiras culturais significativas, a dificuldade de

31 Ibid.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

35 Ibid.

acesso à educação para mulheres é ainda maior. Tal fato implica ainda, em cada vez menos professoras mulheres que possam encorajar meninas a frequentarem a escola, formando assim, um ciclo cada vez mais árduo de ser contornado³⁶.

Em diversas partes do mundo as meninas ainda têm uma vida difícil, e não conseguem frequentar a escola, seja por motivo religioso, cultural, político, entre outros que acabam tendo consequências, como o casamento infantil e a gravidez precoce. A inclusão das adolescentes refugiadas no ambiente escolar é fundamental para o conhecimento e aprendizagem da língua nacional, integração local, além da igualdade de oportunidades para quem tenham acesso às universidades e ao mercado de trabalho.

Mesmo as mulheres ocupando posições tradicionalmente ocupadas por homens, comparando-se os rendimentos-hora trabalho e a escolaridade, os avanços para as mulheres são mais lentos que os desejados. Em sua maioria, as mulheres permanecem em trabalhos menos lucrativos e que não permitem desfrutar de determinados benefícios. Além de ganharem menos que os homens, são responsáveis pelo trabalho doméstico e tarefas de cuidado não remuneradas. Mulheres passam pelo menos duas vezes mais tempo do que os homens cuidando da casa, das crianças e de parentes, sem receber nada por isso³⁷.

Em média, as mulheres ganham 23% a menos que os homens para realizarem o mesmo trabalho. Elas trabalham menos horas com retribuição, operam em setores de baixa renda ou estão menos representadas nos níveis mais altos das empresas³⁸. A diferença salarial não tem somente uma ou duas causas, mas se deve à acumulação de diversos fatores que incluem a subvalorização do trabalho das mulheres, a falta de remuneração do trabalho doméstico, a menor participação no mercado de trabalho, o nível das qualificações assumidas e a discriminação.

O emprego remunerado passou, assim, a constituir-se como mais uma tarefa, a juntar-se à longa lista de tarefas já executadas pelas mulheres. Considerou-se que o tempo das mulheres era muito mais flexível e, ao contrário dos homens, muito menos valorizado e reconhecido socialmente. Mesmo nos casos de serem a única fonte de rendimentos familiar, continuam sendo vistas como atores secundários no mundo do trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta, ainda, que nos últimos cinquenta anos, quando as mulheres começaram a entrar de uma maneira

36 Ibid.

37 COLTRANE, S. Research on household labor: Modeling and measuring the social embeddedness of routine family work. *Journal of Marriage and the Family*, 62, p. 1208-1233, 2000.

38 OIT. *Relatório Um salto qualitativo para a Igualdade de Gênero para um melhor futuro do trabalho para todos*, 2019.

regular nos mercados de trabalho formais, o mundo do trabalho não se adaptou a elas. De modo, a exigir que se adequasse a um mercado de trabalho elaborado por homens e para homens³⁹.

No que tange a migração voluntária, verificou-se que os níveis de acesso ao Ensino Superior estão associados positivamente ao aumento da migração feminina. Mesmo as mulheres que possuem alta qualificação em seus países de origem descobrem que podem melhorar sua renda preenchendo um emprego menos qualificado no exterior. Uma parcela significativa dessas migrantes acaba voltando à profissão anterior em seu novo país de destino.

Nota-se desde os anos de 1990, que mais mulheres migram para países de alta renda do que os homens, enquanto uma proporção decrescente de mulheres se desloca para regiões de baixa renda, revelando um aumento considerável de mulheres migrando por conta própria ou como chefes de família, geralmente em busca de melhores oportunidades econômicas ou educacionais. A participação na força de trabalho de mulheres migrantes (63,5%) tem se apresentado mais alta do que a de mulheres nativas (48,1%), exceto nos países de baixa renda⁴⁰.

Diante do exposto, observa-se que, apesar dos avanços, a participação crescente de mulheres migrantes no mercado laboral dos países de destino não se traduz automaticamente na sua maior qualificação educacional, mormente consideradas as estatísticas sobre migração forçada. Desse modo, mulheres migrantes e refugiadas permanecem ocupando espaços segregados na cadeia global de mão-de-obra, caracterizada por instituições assimétricas que naturalizam e perpetuam as desigualdades de gênero. O acesso à educação de mulheres migrantes e refugiadas surge, nesse contexto, como mecanismo de empoderamento social e econômico, capaz de contribuir para a divisão da prosperidade de forma equitativa. Compromisso esse assumido pela comunidade internacional por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

CONCLUSÃO

A garantia do direito à educação enquanto direito humano percorre um caminho marcado por diversas conquistas e pela responsabilidade do Estado em prover os meios necessários à sua concretização. Desse modo, promover educação para mulheres migrantes e refugiadas torna-se fundamental não apenas para que

39 Ibid.

40 Ibid.

tenham acesso a bens culturais e conhecimentos produzidos pela humanidade, como também para seu desenvolvimento humano e a conscientização de seus direitos enquanto mulheres e migrantes.

Apesar de muitos governos continuarem a pautar suas políticas em instituições que reproduzem desigualdades estruturais de gênero, a elaboração de diversos Tratados internacionais com base nos direitos humanos contribuiu para a diminuição de assimetrias entre homens e mulheres, criando uma base mínima para a equidade de gênero e rompendo com uma série de discriminações e desvantagens que resultam na limitação de oportunidades e projetos de vida a milhares de mulheres e meninas. A equidade de gênero também é, em sua essência, um direito humano.

Nesse sentido, a Agenda 2030 promove uma estrutura global que contempla a educação de qualidade e a igualdade de gênero, tornando as mulheres eixo constitutivo do desenvolvimento sustentável. Além de delimitar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, são apresentados possíveis meios para alcançá-los e compromissos específicos em matéria de igualdade de direitos a serem cumpridos em níveis nacional e internacional.

A articulação entre gênero e migração tornou-se possível a partir do aumento quantitativo de mulheres no fenômeno migratório, somado às críticas de teóricas feministas. As experiências e vivências de mulheres, antes acobertadas pela categoria migrante -considerada *gender-blind*, passaram a ser visibilizadas, possibilitando assim, um olhar mais atento para como mulheres e homens se inserem no movimento internacional de mão-de-obra.

A manutenção de desigualdades corrobora para que mulheres continuem a ocupar espaços marginalizados na cadeia produtiva, dificultando sua ascensão a postos de trabalho mais valorizados e melhor remunerados nas estruturas organizacionais. Ultrapassar tal situação e promover a entrada das mulheres no mercado laboral requer, conforme observado, uma ação multidisciplinar e o empenho ativo de governantes, parceiros sociais e das próprias mulheres e os homens. Conclui-se que para atingir tais objetivos será preciso tornar o empoderamento das mulheres e a redução das desigualdades de gênero assuntos centrais das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Gláucia de Oliveira; KOSMINSKY, Ethel V. Gênero e migrações contemporâneas. *Rev. Estud. Fem.*, v. 15, n. 3, p. 695-697, 2007.

BRUNSMAN, D.; PICOU, J. S. Disasters in the twenty-first century: modern destruction. *Social Forces*, v. 87, n. 2, p. 983-91, 2008.

CERIANI CERNADAS, Pablo; GARCÍA, Lila.; GOMEZ SALAS, Ana. Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 22, n. 42, p. 9-28, 2014.

COLTRANE, S. Research on household labor: Modeling and measuring the social embeddedness of routine family work. *Journal of Marriage and the Family*, 62, p. 1208-1233, 2000.

HANSEN, Randall. State Controls: Borders, Refugees and Citizenship. In: Fiddian-Qasmiyeh, Elena ; et al (Eds.) *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 253-264.

HERRERA, Gioconda. Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilización del campo a una presencia selectiva. *Política y Sociedad*, v. 49, n.1, p. 35-46, 2012,

IOM (International Organization for Migration). *As Education Empowers Women, Migration Allows Them to Go to Where Opportunities Beckon*, 2019. Disponível em: <<https://weblog.iom.int/education-empowers-women-migration-allows-them-go-where-opportunities-beckon>>. Acesso em: 03 jan. 2020.

_____. *World Migration Report 2018*, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275-294, jun. 2010.

MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (Orgs.). *O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997*. Brasília; Campinas: Autores Associados; ANPAE, 2001. p. 49-70.

MAGLIANO, María José. Migración, género y desigualdad social. La migración de mujeres bolivianas hacia Argentina. *Revista Estudos Feministas*, v. 17, n.2, p. 349-367, 2009.

OIM (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES). *Glossário sobre Migração*, 2009.

OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Relatório Um salto qualitativo para a Igualdade de Género para um melhor futuro do trabalho para todos*, 2019.

UNESCO (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA). *Relatório Global Educação para Todos*, 2014.

_____. *One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School*, 2018.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). *Global Trends Forced Displacement in 2018*, 2019.

_____. *Missing Out: Refugee Education in Crisis*, 2016.

A IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 4 NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DA FORMAÇÃO DOCENTE NA ÁREA DO DIREITO POR MEIO DA INTERNACIONALIZAÇÃO

Arthur Roberto Capella Giannattasio¹

Paula Monteiro Danese²

INTRODUÇÃO

A Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945, é usualmente reconhecida como tendo sido responsável por estabelecer como centro do compromisso do *pactum societatis* internacional a manutenção da paz e da segurança internacionais mediante a constituição de uma comunidade internacional composta, não apenas por Estados soberanos e iguais, mas principalmente por indivíduos livres e iguais³.

Dentro dessa visão, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948, parece seguir este propósito. O documento teria, assim, estabelecido no plano internacional os direitos humanos como critério organizador e humanizador da vida coletiva na relação governantes-governados, de modo a garantir a construção e a manutenção da paz e da segurança internacionais⁴. Contudo, os Estados não são percebidos como os únicos potenciais violadores de direitos humanos - e consequentemente como possíveis fontes exclusivas da perturbação da paz e da segurança internacionais.

1 Professor Doutor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Estágio pós-doutoral no *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (MPII). Doutor em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (FD/USP).

2 Professora de Direito do IBMEC, Universidade São Judas Tadeu e Anhembí Morumbi. Doutoranda e Mestre em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (FD/USP).

3 LAFER, Celso. *Direitos Humanos: Um percurso no Direito no Século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 5.

4 *Ibid.*, p. 5.

De fato, indivíduos⁵, organizações internacionais⁶ e empresas transnacionais⁷ também são reconhecidos como atores internacionais que, de diferentes formas, detêm a potencialidade de impactar positiva ou negativamente no cumprimento do referido *pactum societatis* por meio de sua influência sobre a efetivação de direitos humanos⁸. Essa condição foi escancarada principalmente em Estados com baixos índices de desenvolvimento⁹ e, por isso, dentro de uma concepção integrada de direitos humanos¹⁰, à manutenção da paz e da segurança internacionais por meio da proteção de direitos se associou a necessidade da promoção e da consolidação de um desenvolvimento humano abrangente¹¹ e efetivo em todo o globo¹².

Ainda de acordo com a perspectiva acima mencionada, entende-se que, em setembro do ano 2000, 189 países se encontraram na sede da ONU e aprovaram a Declaração do Milênio. A referida Declaração é percebida como um compromisso para que todos trabalhem juntos na construção de um mundo mais seguro precisamente por garantir um mundo mais próspero e mais justo¹³. Nesse sentido, a partir da Declaração foram estabelecidas 8 (oito) metas para serem cumpridas até 2015 - os conhecidos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹⁴.

Em 2015, por meio do *Millennium Development Goals Report*, a ONU ressaltou algumas conquistas após a implementação dos ODM¹⁵, mas indicou

5 KELSEN, Hans. *A Paz pelo Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 82.

6 SOREL, Jean-Marc. La Responsabilité des Nations Unies dans les Opérations de Maintien de la Paix, *International Law FORUM du droit international*, v. 3, n. 2, p. 127-38, 2001.

7 KARP, David. *Responsibility for Human Rights, Transnational Corporations in Imperfect States*. Cambridge: Cambridge University, 2014, p. 165-168.

8 Por esse motivo, discute-se hoje de que forma tais entidades também deteriam obrigações jurídicas perante a ordem internacional no sentido de respeitar direitos humanos. Cf. CLAPHAM, Andrew. *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Oxford: Oxford University, 2006.

9 VIEIRA, Oscar; DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Estado de Direito e o Desafio do Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva/FGV DIREITO SP, 2011.

10 DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito Comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

11 SEN, Amartya. What is the Role of Legal and Judicial Reform in the Development Process?, *World Bank Legal Conference*, 2000.

12 TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. *Le Droit International*. Paris: PUF, 2016.

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

14 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *The Millennium Development Goals Report 2015*. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20PR%20Key%20Facts%20Global.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

a necessidade de outros passos. Por isso, no mesmo ano, a ONU adotou, em conjunto com governos, sociedade civil e outros parceiros, uma nova agenda de desenvolvimento. Nestes termos, novas metas foram estabelecidas para 2030, a fim de atender o *pactum societatis* dentro de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Tratam-se dos conhecidos ODS - os quais partem dos 8 ODM e os ampliam para 17 novos Objetivos, de modo a “não deixar ninguém para trás”.¹⁶

Sem ignorar a importância material e a legitimidade simbólica da transformação do referido compromisso internacional em uma agenda desenvolvimentista global, este capítulo questiona os critérios de avaliação de realização de tal projeto. Afinal, o discurso desenvolvimentista mostra-se como resquício da tradicional estratégia de preservação da preponderância do Norte Global sobre o Sul Global¹⁷. Nestes termos, ao preservar substancial e ideacionalmente¹⁸ determinados países em uma posição central em detrimento de outros¹⁹, a concretização do discurso utópico dos direitos humanos via desenvolvimento muitas vezes é realizada de forma distópica²⁰.

Por esse motivo, este capítulo visa a desreificar o pensamento jurídico brasileiro sobre os mecanismos por meio dos quais tal projeto se concretiza²¹ e revelar, a partir de estudo de base empírica, algumas das tensões políticas subjacentes²². O objetivo consiste em sugerir que, apesar de bem-intencionado, os mecanismos voltados a realizar praticamente o desenvolvimento talvez contribuam para reforçar uma posição de subalternidade de países ainda percebidos como periféricos²³.

16 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

17 PAHUJA, Sundhya. *Decolonising International Law*. Cambridge: Cambridge University, 2011. p. 172-200.

18 ONUMA, Yasuaki. *Direito Internacional em Perspectiva Transcivilizacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

19 CHIMNI, Bhupinder. Third World Approaches to International Law: A Manifesto, *International Community Law Review*, v. 8, p. 3-27, 2006.

20 GIANNATTASIO, Arthur. International Human Rights: A Dystopian Utopia, *ARSP - Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, v. 100, p. 514-26, 2014.

21 GIANNATTASIO, Arthur. Beyond Modern International Human Rights - Elements for an Epistemological Criticism of a Reified Brazilian Legal Scholarship, *ARSP - Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, v. 104, p. 488-507, 2018.

22 GIANNATTASIO, Arthur. Fundamentos de uma análise sociológica crítica das instituições jurídicas internacionais: negatividade e política na metodologia dos estudos em Direito Internacional no Brasil, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 116, p. 113-158, 2018.

23 KOSKENNIEMI, Martti. The Politics of International Law - 20 Years Later. In: KOSKENNIEMI, Martti. *The Politics of International Law*. Oxford: Hart, p. 63-75, 2011.

A fim de empreender a referida avaliação, partiu-se de um estudo exploratório da concretização no Brasil do ODS 4, a saber: “[a]ssegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”²⁴. Mais especificamente, examinaram-se aqui registros documentais das práticas de formação de docentes de Ensino Superior na área do Direito, a partir de algumas das estratégias de internacionalização adotadas nos últimos anos no interior dos programas de pós-graduação em Direito que foram mais bem avaliados no país pelo respectivo órgão regulador - a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Deste modo, o capítulo está dividido em 3 (três) partes. A primeira parte (1.) apresenta as fontes primárias examinadas (documentos) e os critérios de análise qualitativa utilizados (1.1) e evidencia em linhas gerais o campo de discussões críticas sobre Direito Internacional no interior do qual este texto se insere (1.2). A segunda parte (2.) expõe o discurso tradicional que percebe as estratégias de cooperação internacional na área de educação como fator relevante para a promoção do desenvolvimento. A terceira parte (3.) sistematiza as informações coletadas sobre os mais bem avaliados programas de pós-graduação em Direito no brasileiro e convida a refletir criticamente sobre os limites encontrados.

Por fim, este capítulo não tem a pretensão de ser considerado um diagnóstico exaustivo (i) da formação do docente da área do Direito no Brasil, (ii) dos programas de pós-graduação em Direito no país, ou (iii) das condições de internacionalização de tais programas. Na verdade, o objetivo foi muito mais simples: tratou-se apenas de verificar e de avaliar as informações documentalmente (a) registradas sobre experiências de internacionalização desses programas, e (b) apontadas para a CAPES como sinais de aperfeiçoamento da formação de docentes da área.

Este capítulo trata-se certamente de um primeiro passo - o qual depende de futuras pesquisas que, pouco a pouco, ampliem os termos de análise e que recorram a outras fontes de informação. Este primeiro passo permite suscitar algumas hipóteses de discussão, as quais devem ser posteriormente rediscutidas e reformuladas por estudos futuros.

Por isso, registra-se aqui o convite para realizar esses estudos conjuntamente.

24 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo* [...]. Op. cit.

MATERIAIS E MÉTODOS UTILIZADOS

PESQUISA QUALITATIVA BASEADA EM FONTES PRIMÁRIAS (ANÁLISE DOCUMENTAL)

Este capítulo é resultado de uma pesquisa qualitativa baseada em fontes primárias documentais. A análise se debruçou sobre os resultados da última avaliação dos programas de pós-graduação em Direito realizada pela CAPES em 2017, a qual se refere ao quadriênio 2013-2016.

A fim de coletar as informações relativas às estratégias de internacionalização de cada programa, a análise se concentrou sobre os seguintes documentos disponibilizados pela plataforma Sucupira: (i) o documento de área do Direito divulgado pela CAPES; e (ii) sobre os relatórios fornecidos por cada uma das Universidades que tiveram seus programas de pós-graduação avaliados.

De acordo com a última avaliação²⁵, existem no Brasil 120 programas de pós-graduação, dos quais 58 possuem apenas Mestrado Acadêmico; 13 possuem apenas Mestrado Profissional e 49 possuem Mestrado Acadêmico e Doutorado Acadêmico. Não há qualquer programa de pós-graduação que detenha apenas Doutorado Acadêmico, apenas Doutorado Profissional ou que detenha Mestrado Profissional e Doutorado Profissional²⁶.

Tendo em vista que apenas os programas de pós-graduação que possuem Doutorado Acadêmico são voltados para a formação docente, o estudo se dedicou apenas a examinar os documentos relativos aos 49 programas que possuem Mestrado Acadêmico e Doutorado Acadêmico²⁷.

25 COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Cursos Avaliados e Reconhecidos na Área do Direito*, s.d. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoAreaConhecimento.jsf?areaAvaliacao=26>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

26 Regulamentados anteriormente pela Portaria CAPES 131/2017 e hoje pela Portaria CAPES 60/2019, o Mestrado e o Doutorado Profissionais têm por objetivo formar profissionais qualificados para atender demandas sociais, econômicas e organizacionais de setores da economia, visando ao desenvolvimento nacional, regional e local mediante impulsionamento da produtividade de empresas, organizações públicas e privadas. Pelos anos em que foram publicados, é possível perceber as orientações político-econômicas nacionais que marcam tais programas de pós-graduação em especial após o 2016. O que não será examinado por este texto.

27 De acordo com o ranking estabelecido pela CAPES (Portaria CAPES 182/2018), a nota máxima a ser atribuída a um programa de pós-graduação é 7. A nota 2 é atribuída para recomendar o descredenciamento de programas de doutorado que não atendem aos critérios mínimos e a nota 3 é atribuída para os programas de mestrado recém-aprovados ou que devem ser ainda mantidos. Para a criação de um Doutorado, é necessário que o programa tenha recebido pelo menos a nota 4 na última avaliação.

Ademais, por se pretender examinar as estratégias de internacionalização adotadas pelos programas mais bem avaliados pela CAPES, dever-se-ia examinar apenas aqueles que receberam a nota máxima - 7. Todavia, nenhum programa na área do Direito possui nota 7 e, por esse motivo, foram examinados apenas os documentos dos programas a que foi atribuída a nota 6.

Essa delimitação não prejudica, contudo, a análise proposta por este capítulo; com efeito, para a Comissão de Avaliação da área de Direito da CAPES, os cursos de excelência - isto é, aqueles que recebem nota 6 ou 7 - são precisamente aqueles dos quais se exigem expressamente a prática de estratégias voltadas à inserção internacional por meio de diferentes estratégias²⁸.

Atualmente, dos 49 programas de pós-graduação em Direito, apenas 10 possuem nota 6, quais sejam: (i) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), (ii) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), (iii) Universidade de Brasília (UnB), (iv) Universidade de Fortaleza (UNIFOR), (v) Universidade de São Paulo (USP), (vi) Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), (vii) Universidade do Vale do Rio Sinos (UNISINOS), (viii) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), (ix) Universidade Federal do Paraná (UFPR), e (x) Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Destes 10 programas citados, foram examinadas as estratégias de inserção internacional de 6 programas, a saber: (i) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), (ii) Universidade de Brasília (UnB), (iii) Universidade de Fortaleza (UNIFOR), (iv) Universidade de São Paulo (USP), (v) Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), e (vi) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Tal seleção derivou dos seguintes critérios comparativos: programas de pós-graduação em Direito (i) em número equivalente de universidades públicas (UnB, USP, UFMG) e privadas (PUC-RS, UNIFOR, UNIVALI), (ii) de regiões distintas do país (CO, NE, SE e SU), e (iii) de entes distintos da federação brasileira (CE, DF, MG RS, SC, SP).

A leitura dos documentos dos programas selecionados se norteou por examinar qualitativamente as estratégias de internacionalização relacionadas à (i) mobilidade de docentes brasileiros e não-brasileiros, e (ii) formação de professores e alunos por meio de cooperação internacional. A origem e o destino da mobilidade ou dos parceiros de cooperação também foram levados em consideração.

28 COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Relatório de Avaliação Quadrienal 2017 - Direito*. Brasília: CAPES, 2017. p. 41. Disponível em: <https://capes.gov.br/images/documentos/Relatorios_quadrienal_2017/20122017-Direito_relatorio-de-avaliacao-quadrienal-2017_final.pdf>. Acesso em: 20 jan 2020.

Por fim, os alunos de pós-graduação foram aqui incluídos por dois motivos: (i) são exatamente aqueles que poderão ocupar futuros cargos docentes, e (ii) o ensino superior brasileiro em Direito é atualmente caracterizado por muitos professores que ainda estão em etapa de formação - ao menos em cursos de Mestrado junto a programas de pós-graduação²⁹.

Por fim, frise-se se reconhecer a limitação derivada de restringir a coleta de informações aos documentos referentes à última avaliação realizada pela CAPES em 2017. Por um lado, ao se debruçar sobre estratégias desenvolvidas entre 2013-2016, o presente capítulo não acompanha as iniciativas empreendidas entre 2017-2020. Por outro lado, certamente recorrer a outros documentos ou a outros métodos empíricos de caráter qualitativo - tais como entrevistas e observação - poderia permitir a obtenção de informações não disponíveis em tais documentos.

Entretanto, tendo um caráter exploratório, este capítulo visa a convidar a uma reflexão crítica inicial, a ser certamente aprofundada em estudos futuros sobre o mesmo tema, ampliando métodos e fontes de pesquisa.

A LOCALIDADE DO SABER JURÍDICO INTERNACIONALIZADO

A consciência sobre o caráter efetivamente não internacional do Direito Internacional e do conhecimento jurídico em geral tem sido evidenciado cada vez mais nos estudos contemporâneos em Direito³⁰. Não se trata simplesmente de perceber que o âmbito do fazer o direito (normas e instituições) foi e é constituído de acordo com uma matriz euro-americana³¹, mas também de constatar que o saber sobre o direito (conhecimento) também seguiu e segue esse mesmo parâmetro³².

Essa discussão parte da constatação de que o fluxo de ideias no Direito se desenvolve em um sentido com alto grau de unilateralidade a partir dos

29 BRITO, Adriana; NASSER, Salem. Ensinar Direito Internacional no Brasil: Panorama de uma Prática e seus Desafios, *Revista Derecho del Estado*, n. 39, p. 119-35, 2017.

30 KENNEDY, Duncan. Three Globalizations of Law and Legal Thought. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro (Ed.). *The New Law and Economic Development*, p. 19-73. Cambridge: Cambridge University, 2006; ROBERTS, Anthea. *Is International Law International?* Oxford: Oxford University, 2017.

31 TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. Op. cit.

32 GIANNATTASIO, Arthur. Contra um Fetichismo nos Estudos Empíricos em Direito Internacional; Moldura Intencional e o Esvaziamento Significativo da Empíria, *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 5, p. 9-24, 2018; ONUMA, Yasuaki. Op. cit.

tradicionais polos de saber nos EUA e em países europeus. Não apenas estes se mostram como os usuais centros de exportação de modelos explicativos e de soluções jurídicas para o Direito Internacional, como também são os principais centros de recepção de docentes e de discentes de países não-centrais na produção e na aplicação do conhecimento jurídico científico³³. Ao mesmo tempo, são estes os locais dotados dos meios de divulgação com maiores condições materiais e simbólicas de capilarização do conhecimento³⁴.

Ainda que no início do século XX tenha havido alguma timidamente reconhecida influência latino-americana no processo de construção e de consolidação do Direito Internacional³⁵, ela teria hoje se orientado mais no sentido de absorver o saber e o fazer euro-americanos do que modificá-los³⁶. Por essa razão se explicaria, inclusive, a tendência de o conhecimento jurídico brasileiro em Direito Internacional reproduzir em seus textos de base³⁷, em suas investigações científicas (mestrado, doutorado, pós-doutorado), em suas linhas de pesquisa e em suas disciplinas de Graduação e de Pós-Graduação³⁸, as tópicos, as soluções, o léxico e os conceitos desenvolvidos em tais centros epistêmicos.

Extrapolando o questionamento sobre a efetiva internacionalidade do Direito Internacional, este capítulo trabalha no interior do mesmo quadro de reflexões. Nestes termos, entende-se ser relevante examinar criticamente o sentido das estratégias adotadas pelos programas de pós-graduação em Direito no país para promover o desenvolvimento via internacionalização. Afinal a partir do momento em que a inserção internacional é adotada como variável de avaliação dos programas de pós-graduação, a forma segundo a qual essa orientação foi implementada por tais programas reforçaria a influência (i) do pensamento jurídico brasileiro sobre a (re)construção do saber e do fazer o

33 ROBERTS, Anthea. Op. cit.

34 ONUMA, Yasuaki. Op. cit.

35 LORCA, Arnulf. *Mestizo International Law*. Oxford: Oxford University, 2017.

36 LORCA, Arnulf. Direito Internacional na América Latina ou Direito Internacional Latino-Americano? In: BADIN, Michelle; BRITO, Adriane; VENTURA, Deisy. (Org.). *Direito Global e suas Alternativas Metodológicas*. São Paulo: FGV DIREITO SP, 2016.

37 VEÇOSO, Fabia; RORIZ, João. História do/no Direito Internacional: Questionamentos para a Elaboração de Estudos Historiográficos em Direito Internacional no Brasil. In: BADIN, Michelle; BRITO, Adriane; VENTURA, Deisy. (Org.). *Direito Global e suas Alternativas Metodológicas*. São Paulo: FGV DIREITO SP, 2016.

38 BADIN, Michelle; MOROSINI, Fabio; OLIVEIRA, Inaê. Direito Internacional Econômico no Brasil: Quem Somos e o que Fazemos? Evidências Empíricas de 1994 a 2014. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 1, p. 5-25, 2016.

Direito internacionalmente consolidados nos centros euro-americanos, ou (ii) de tal pensamento consolidado sobre o pensamento jurídico brasileiro?³⁹

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO

A educação é um direito humano e uma força para o desenvolvimento sustentável e para a paz. Todos os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável exigem a educação para capacitar as pessoas com conhecimentos, habilidades e valores para viver com dignidade, para construir suas vidas e para contribuir com suas sociedades.

Nestes termos, o roteiro de 2015 para alcançar tal objetivo fornece orientações aos governos e parceiros sobre como transformar compromissos em ação (Quadro de Ação da Educação 2030)⁴⁰.

Embora os governos sejam os principais responsáveis por garantir o direito à educação de qualidade, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um compromisso universal e coletivo. Isso significa que requer vontade política, colaboração global e regional e o envolvimento de todos os governos, sociedade civil, setor privado, juventude, ONU e outras agências multilaterais para enfrentar os desafios educacionais e para criar sistemas inclusivos, equitativos e relevantes para todos os alunos.

Ao lado do UNICEF (Fundo da Organização das Nações Unidas para a Infância), do Banco Mundial, do UNFPA (Fundo de População Organização das Nações Unidas), do PNUD (Programa Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento), da ONU Mulheres e do ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) organizou o Fórum Mundial de Educação 2015, em Incheon, na Coreia do Sul, entre 19 e 22 de maio de 2015, onde estiveram presentes mais de 1.600 participantes de 160 países – dentre os quais ministros, chefes e membros de delegações, funcionários de organizações multilaterais,

39 VIEIRA, Oscar; GHIRARDI, José. The unstoppable force, the immovable object: challenges for structuring a cosmopolitan legal education in Brazil. *UCI Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law*, v. 3, p. 119-142, 2018.

40 UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Declaração de Incheon e Marco de Ação*. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_por>. Acesso em: 9 jan. 2020.

representantes da sociedade civil, entre outros. Nesta oportunidade, foi adotada a Declaração de Incheon para a Educação 2030, a qual estabelece uma nova visão para a educação para os próximos 15 anos⁴¹.

A Declaração de Incheon reconhece o importante papel da educação dentro da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e diretamente coloca a educação como variável fundamental para acelerar o processo esperado para que todos os ODS sejam atingidos. Para tanto, os sistemas educacionais deveriam ser modificados para responder prontamente a mercados de trabalho em mudança, bem como a série de desafios contemporâneos, tais como: avanços tecnológicos, urbanização, migração, instabilidade política, degradação ambiental e desastres naturais, desemprego global, persistência da pobreza, aumento das desigualdades e ameaças crescentes à paz e à segurança⁴².

Por esse motivo, uma das estratégias deveria visar ao “fortalecimento da cooperação internacional no desenvolvimento da educação terciária e universitária [...]” (meta 4.3, do ODS 4), principalmente com o objetivo de “aumentar o contingente de professores qualificados” (meta 4.7, alínea c, do ODS 4). Neste particular, tais iniciativas deveriam dar maior atenção à “formação de professores nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento” (meta 4.7, alínea c, do ODS 4)⁴³.

A formação de professores é percebida, assim, como a chave para se alcançar a agenda completa da Educação 2030 – sobretudo, em áreas desfavorecidas, os professores são vistos pelo documento como variável fundamental para garantir uma educação de qualidade. Todavia, de acordo com a mesma Declaração, a cooperação internacional em tais países deve não apenas se concentrar sobre professores e educadores, mas também deve estimular a mobilidade de funcionários e de alunos para desenvolver as competências e a competitividade global de todos os atores do ambiente universitário⁴⁴.

41 Ibid.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Ibid.

UMA FORMAÇÃO DOCENTE INTERNACIONALIZADA?

Dentro dos limites de extensão do presente capítulo, bem como dentro dos limites acima indicados referentes aos materiais e ao método utilizados – e sempre consciente dos riscos próprios a qualquer generalização, a análise das estratégias de inserção internacional dos programas de pós-graduação examinados sugere algumas tendências comuns e alguns pontos de divergência.

A mobilidade internacional de docentes e discentes brasileiros para instituições estrangeiras tem sido um dos principais mecanismos de promoção da inserção internacional de todos os programas. O objetivo geralmente associado a tal prática consiste em viabilizar a aproximação entre diferentes culturas e maior visibilidade das instituições brasileiras no exterior.

Neste particular, a mobilidade tem geralmente como destino países desenvolvidos, a saber: (i) países europeus com proximidade linguística vinculada à herança colonial brasileira (Espanha, Portugal), (ii) países europeus e não-europeus mais próximos linguisticamente devido aos esforços pós-coloniais brasileiros anti-lusitanos (EUA, França, Reino Unido), e (iii) países europeus com influência sobre o pensamento jurídico brasileiro no século XX (Alemanha, Itália). Outros países desenvolvidos fora de tais categorias também apareceram como destinos usuais de mobilidade internacional, tais como (iv) países com histórico recente de emigração brasileira (Canadá), (v) países com consolidada imigração para o Brasil (Japão), entre outros (Suécia). Contudo, não se pode deixar de notar que países não-desenvolvidos também figuram como destino de tais práticas e podem ser associados também à proximidade linguística e geográfica derivada do período colonial (Argentina, Chile, Colômbia e México).

A mobilidade internacional tem sido utilizada como uma forma de as instituições angariarem conhecimentos no exterior por docentes e discentes, de maneira a internalizar e consolidar nacionalmente de diferentes modos o conhecimento apropriado durante o período no exterior. As estratégias de apropriação permanente de tal conhecimento usualmente indicadas são: (i) inclusão de conteúdo em (a) produção acadêmica (dissertações, teses, artigos), e (b) disciplinas, (ii) criação de novas disciplinas, e (iii) abertura de novas linhas de pesquisa.

Do mesmo modo, a mobilidade de docentes estrangeiros para instituições brasileiras tem sido considerada como uma forma adicional de inserção internacional do pensamento jurídico brasileiro. As instituições de origem de tais docentes estão usualmente vinculadas a países europeus (Espanha, França, Itália,

Portugal), mas não se pode ignorar também a presença de professores originados de países latino-americanos (Argentina, Colômbia).

O objetivo desta realidade tem consistido em inserir tais docentes nas práticas didáticas dos programas de pós-graduação em Direito, de maneira a que possam ministrar disciplinas de sua área de saber para disseminar o mais amplamente possível o conhecimento e as conclusões desenvolvidos em suas instituições de origem. Inclusive, dois programas ressaltaram a importância de iniciativas de ministrar disciplinas em idiomas estrangeiros – principalmente em inglês. Essa medida é justificada nos documentos pelos seguintes argumentos: (i) facilita a difusão das ideias pelo docente estrangeiro, (ii) estimula a capacitação de discentes brasileiros em idiomas estrangeiros, (iii) prepara docentes e discentes brasileiros a apresentar trabalhos no exterior em idioma estrangeiro, e (iv) aumenta a atração de discentes estrangeiros para realizar intercâmbio para nas instituições brasileiras.

Ademais, há a percepção clara por pelo menos dois programas de pós-graduação sobre a necessidade de dar suporte a docentes e discentes brasileiros na tradução e na revisão de tradução de textos a serem apresentados no exterior. Há, assim, a expressão de uma consciência da necessidade de uma capacitação de docentes e de futuros docentes em idiomas dos principais centros de interlocução internacional. Certamente, isso pode facilitar a divulgação internacional do pensamento jurídico brasileiro, apesar de não necessariamente estimular o engajamento por parte dos programas estrangeiros em adotar o português como linguagem de interlocução acadêmica.

Há, ainda, uma tendência em programas de pós-graduação de efetivar convênios de dupla titulação entre a instituição brasileira e instituições estrangeiras. O objetivo de tais iniciativas é impulsionar o reconhecimento dos diplomas de mestrado e do doutorado nos países. Por um lado, se trata de forma interessante de inserir individualmente no exterior discentes eventualmente interessados em se estabelecer em países estrangeiros. Por outro lado, não parece desencorajar todavia a conhecida perda em potencial de corpo intelectual para centros de pesquisa no exterior.

Assim, a recepção de conhecimento euro-americano por meio de cooperação internacional parece ser uma das preocupações centrais de tais iniciativas. A tônica que parece guiar o desenvolvimento de tais práticas é a ideia segundo a qual o conhecimento obtido em ambiente estadounidense ou europeu irá contribuir para o desenvolvimento do país: adquirir os respectivos idiomas,

ampliar linha de pesquisa e as tópicas de pesquisa de acordo com uma “formação complementar” em tais países, incorporar as soluções e os conceitos de tais países. Mesmo a facilitação das condições para a exportação de intelectualidade brasileira qualificada para tais centros não parece ser um elemento sensível para o desenvolvimento dos programas de pós-graduação em Direito no país.

Além das estratégias acima, não se pode ignorar que dois programas de pós-graduação brasileiros indicaram ser relevante estimular a mobilidade discente estrangeira para acompanhar as disciplinas oferecidas por eles. Ainda que a origem de tais discentes possa ser mais bem mapeada, em um dos programas de pós-graduação se indicou uma diversidade de origem dos discentes: não apenas os EUA e países europeus (Alemanha, Áustria, Espanha, França, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia), mas também países africanos (Angola), países asiáticos (China, Coreia do Sul) e países latino-americanos (Argentina, Colômbia, México).

CONCLUSÃO

Este capítulo abordou o tema da internacionalização promovida pelos programas de pós-graduação em Direito no Brasil como forma de concretização do ODS 4. Entendida como elemento fundamental para a concretização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a formação docente no interior de uma cooperação internacional é usualmente percebida como instrumento acelerador do desenvolvimento e, por isso mesmo, das garantias de preservação da paz e da segurança internacionais.

Todavia, a partir de uma perspectiva qualitativa baseada em análise documental, este capítulo questiona, ainda que em caráter exploratório, a qualidade das práticas de internacionalização até então adotadas. Longe de questionar a legitimidade finalística (desenvolvimento), a presente análise propôs uma reflexão crítica inicial que revela limitações de tais estratégias – ainda que se reconheça haver riscos inerentes a qualquer generalização, diante das restrições materiais referentes à extensão do presente texto e das restrições de método anteriormente apontadas.

Ainda que outras fontes de informação e outros métodos possam ser utilizados em estudos futuros, a presente análise sugere que, mais do que internacionalizar o pensamento jurídico brasileiro, as formas de internacionalização adotadas até o presente momento apenas tendem a reforçar a continuidade de ingresso unilateral

no Brasil das formas de saber e de fazer o Direito gestadas no interior de uma tradição jurídica culturalmente alicerçada em parâmetros euro-americanos.

Por fim, é importante ressaltar que, enquanto estratégias de desenvolvimento, as iniciativas voltadas à inserção internacional como forma de capacitação de docentes de Ensino Superior em Direito estão em fase de aprimoramento. Se, por enquanto, elas parecem se desenvolver majoritariamente dentro de uma matriz herdeira de posição colonial ou pós-colonial brasileiras, não há que se ignorar que a ampliação progressiva no tempo de maneiras e de meios para a sua realização poderão aos poucos alterar esse quadro. Por isso mesmo, mais estudos sobre o tema devem ser empreendidos, acompanhados da necessária reflexão crítica e de uma disposição à mudança.

REFERÊNCIAS

BADIN, Michelle; MOROSINI, Fabio; OLIVEIRA, Inaê. Direito Internacional Econômico no Brasil: Quem Somos e o que Fazemos? Evidências Empíricas de 1994 a 2014, *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 1, p. 5-25, 2016.

BRITO, Adriana; NASSER, Salem. Ensinar Direito Internacional no Brasil: Panorama de uma Prática e seus Desafios, *Revista Derecho del Estado*, n. 39, p. 119-35, 2017.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Cursos Avaliados e Reconhecidos na Área do Direito*, s.d.

_____. *Relatório de Avaliação Quadrienal 2017 - Direito*. Brasília: CAPES, 2017.

CHIMNI, Bhupinder. Third World Approaches to International Law: A Manifesto, *International Community Law Review*, v. 8, p. 3-27, 2006.

CLAPHAM, Andrew. *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Oxford: Oxford University, 2006.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Por um Direito Comum*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GIANNATTASIO, Arthur. International Human Rights: A Dystopian Utopia, *ARSP - Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, v. 100, p. 514-26, 2014.

_____. Beyond Modern International Human Rights - Elements for an Epistemological Criticism of a Reified Brazilian Legal Scholarship, *ARSP - Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, v. 104, p. 488-507, 2018.

_____. Fundamentos de uma análise sociológica crítica das instituições jurídicas internacionais: negatividade e política na metodologia dos estudos em Direito Internacional no Brasil, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 116, p. 113-158, 2018.

_____. Contra um Fetichismo nos Estudos Empíricos em Direito Internacional; Moldura Intencional e o Esvaziamento Significativo da Empíria, *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 5, p. 9-24, 2018.

KARP, David. *Responsibility for Human Rights, Transnational Corporations in Imperfect States*. Cambridge: Cambridge University, 2014.

KELSEN, Hans. *A Paz pelo Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

KENNEDY, Duncan. Three Globalizations of Law and Legal Thought. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro (Ed.). *The New Law and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University, 2006.

KOSKENNIEMI, Martti. The Politics of International Law - 20 Years Later. In: KOSKENNIEMI, Martti. *The Politics of International Law*. Oxford: Hart, p. 63-75, 2011.

LAFER, Celso. *Direitos Humanos: Um percurso no Direito no Século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015.

LORCA, Arnulf. Direito Internacional na América Latina ou Direito Internacional Latino-Americano? In: BADIN, Michelle; BRITO, Adriane; VENTURA, Deisy. (Org.). *Direito Global e suas Alternativas Metodológicas*. São Paulo: FGV DIREITO SP, 2016.

_____. *Mestizo International Law*. Oxford: Oxford University, 2017.

ONUMA, Yasuaki. *Direito Internacional em Perspectiva Transcivilizacional*. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*. 2000.

_____. *The Millennium Development Goals Report*. 2015.

_____. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PAHUJA, Sundhya. *Decolonising International Law*. Cambridge: Cambridge University, 2011.

ROBERTS, Anthea. *Is International Law International?* Oxford: Oxford University, 2017.

SOREL, Jean-Marc. La Responsabilité des Nations Unies dans les Opérations de Maintien de la Paix, *International Law FORUM du droit international*, v. 3, n. 2, p. 127-38, 2001.

SEN, Amartya. What is the Role of Legal and Judicial Reform in the Development Process?, *World Bank Legal Conference*, 2000.

TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. *Le Droit International*. Paris: PUF, 2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Declaração de Incheon e Marco de Ação*, 2015.

VEÇOSO, Fabia; RORIZ, João. História do/no Direito Internacional: Questionamentos para a Elaboração de Estudos Historiográficos em Direito Internacional no Brasil. In: BADIN, Michelle; BRITO, Adriane; VENTURA, Deisy. (Org.). *Direito Global e suas Alternativas Metodológicas*. São Paulo: FGV DIREITO SP, p. 413-32, 2016.

VIEIRA, Oscar; DIMOULIS, Dimitri (Org.). *Estado de Direito e o Desafio do Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva/FGV DIREITO SP, 2011.

VIEIRA, Oscar; GHIRARDI, José. The unstoppable force, the immovable object: challenges for structuring a cosmopolitan legal education in Brazil, *UCI Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law*, v. 3, p. 119-142, 2018.

O (NÃO) EXERCÍCIO DO DIREITO À LIBERDADE PELAS MULHERES: DO CASAMENTO AO FEMINICÍDIO

Érica de Aquino Paes¹

Luciane da Costa Moás²

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), informada pelas Declarações Internacionais de Direitos e seguindo a experiência do Direito Comparado, é um marco na conquista e desenvolvimento dos direitos das mulheres em vários setores. No que tange às relações familiares, o art. 226, da CF/88, é particularmente importante, pois ao tratar da família e da proteção de seus componentes estabelece no parágrafo 8º: «[o] Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações»³.

Não obstante o art. 226 da CF/88 supra não referir abertamente à violência contra a mulher, a partir dos anos 1990 impactou a legislação infraconstitucional que seguiu, pouco a pouco, sendo modificada e passou a dar o tom da importância da construção de políticas públicas para a prevenção e combate à violência de gênero⁴. No entanto, as ações estatais normalmente são fragmentadas

1 Professora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, *campus* Seropédica. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestrado em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF). Doutorado em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

2 Professora do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, *campus* Seropédica. Graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestrado em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutorado em Saúde Coletiva pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/UERJ). Líder do grupo de pesquisa Corpus - estudos Socioculturais sobre corpo, gênero e reprodução, CNPq.

3 BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988.

4 Este capítulo aborda especificamente a violência contra as mulheres sejam cis ou transgênero, com ênfase no feminicídio, pois se o autor do crime atinge uma mulher por razões de gênero, a qualificadora deve ser considerada independentemente dos seus documentos civis. No entanto, o termo violência de gênero tem conotação mais ampla, sendo normalmente utilizado para referir os crimes de ódio que vitimam a população LGBTQI+. Não obstante algumas singularidades, todas

ou incipientes não produzindo o resultado esperado de minimizar a situação vulnerável da maior parte das mulheres vítimas.

Nesta direção, no presente capítulo trazemos reflexões sobre alguns aspectos pertinentes às violências contra as mulheres, em especial o fenômeno chamado como feminicídio⁵: a morte violenta de mulheres pelo simples fato de serem mulheres. Apesar de na comparação com o passado já ter havido maior emancipação feminina, bem como maior atuação e organização dos movimentos de mulheres, ainda é possível perceber que alguns espaços femininos continuam limitados a ambientes domésticos como consequência da desigualdade de gênero ainda marcante em nossa sociedade, o que se torna relevante discutir, mormente no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁶ e, mais especificamente, em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5.

Desta forma, analisa-se na primeira parte como a legislação brasileira reproduziu e reforçou a assimetria entre homens e mulheres, conferindo primazia aos primeiros, inferiorizando as mulheres não somente nas relações conjugais, como também impôs o papel *menos nobre* e quase exclusivo de cuidadora do lar, dos filhos e de outros parentes quando idosos, doentes ou de qualquer outra

as violências de gênero têm em comum a omissão do Estado em garantir o mínimo existencial à todas as pessoas, independentemente do sexo, da identidade de gênero e da orientação sexual dos seus cidadãos, não podendo se esquivar de prestar determinados serviços ou realizar ações, programas e políticas públicas que promovam e/ou protejam a dignidade humana com injustificáveis argumentos de ordem moral e religiosa, sendo desnecessário tecer maiores comentários acerca da laicidade do Estado brasileiro (PAES, Érica de Aquino; MOÁS, Luciane da Costa. *O masculino, o feminino e o esporte - o projeto de lei João Nery e um olhar sobre a jogadora de vôlei Tiffany*. *Revista Transversos*, n. 14, p. 133-149, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/transversos/article/view/39333>>. Acesso em: 20 abr 2020.)

- 5 Nos anos 2000, a expressão foi fortemente referida no continente latino-americano em consequência das mortes de mulheres ocorridas no México, país em que o conceito ganhou nova formulação e novas características. A literatura indica que não existem consensos em torno dos vocábulos - Femicídio ou feminicídio -, nem no meio acadêmico nem na ação política ou nas normas nacionais. Dada a diversidade dos contextos políticos em que ocorrem as mortes de mulheres e as especificidades socioculturais que as caracterizam, pode-se dizer que tais conceitos apresentam um núcleo comum – centrado na desigualdade de gênero como causa primeira da violência que as mulheres sofrem – ao qual somam-se elementos e fatores que contribuem para construir um panorama global das mortes evitáveis de mulheres em razão de gênero. (BRASIL. *Diretrizes Nacionais Femicídio. Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*. Entidade da Organização das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – ONU Mulheres. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_femicidio.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020).
- 6 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

forma necessitados. Trata-se de uma consequência do sistema patriarcal⁷ que ainda se manifesta atualmente e fragiliza, demasiadamente, as mulheres nas relações de poder no mundo do trabalho, mas também, e principalmente, em face de seus maridos, companheiros e namorados.

Esse *status quo* representa flagrante limitação ao exercício do direito à liberdade das mulheres, em especial daquelas que decidem romper seus relacionamentos íntimos (namoros, casamentos, uniões estáveis, etc.) numa sociedade – a brasileira – onde o número de feminicídios⁸ consumados ou tentados alcança índices alarmantes⁹, questão problematizada na segunda parte do artigo. Perguntamos, então: é possível dizer que as mulheres são livres para se autodeterminarem, sobretudo quando objetivam romper um relacionamento?

7 “O patriarcado, apesar de sua origem remota, ainda é uma das estruturas sobre as quais se assentam as sociedades contemporâneas, e, portanto, a violência e a dominação oriundas do sistema patriarcal se refletem nos relacionamentos interpessoais”(AUGUSTO, Cristiane Brandão. Vida e morte no feminino. Violência Letal contra a mulher na ordem do patriarcado. *V Encontro Nacional de Antropologia do Direito (ENADIR)*. 2017. Disponível em: <http://www.enadir2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=23>. Acesso em: 13 jan. 2020). Assim, é comum a tolerância da sociedade que naturaliza e banaliza os maus tratos praticados pelos homens não somente contra as mulheres, mas em relação aos filhos a pretexto do exercício da autoridade parental para corrigir e discipliná-los, pois a violência reafirma e é uma forma de expressar a virilidade. Saffioti refere espécie de pedagogia da violência nestes casos. (SAFFIOTI, Heleieth I.B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 74). No entanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), nos arts. 18 e 18-A, proíbe qualquer espécie de tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor; além de estabelecer que a criança e o adolescente têm o direito a ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los (BRASIL. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 13 jul.1990).

8 O crime denominado feminicídio vem previsto no art. 121, § 2º, IV e § 2º-A, nos seguintes termos: Art. 121. Matar alguém: Pena - reclusão, de seis a vinte anos. (...) § 2º Se o homicídio é cometido: (...) VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino: Pena - reclusão, de doze a trinta anos. (...) 2º-A. Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve: I - violência doméstica e familiar; II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher. O texto do Código Penal foi alterado pela Lei 13.104 para incluir o feminicídio no rol de crimes contra a vida em 2015. (BRASIL. *Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 7 dez. 1940).

9 No curso do capítulo, apresenta-se os dados referentes ao feminicídio retirados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, que compila informações prestadas pelas Secretarias de Segurança Pública dos Estados Brasileiros.

LIBERDADE E VIOLÊNCIAS: SÃO AS MULHERES LIVRES?

O direito à liberdade, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹⁰, datada de 10 de dezembro de 1948, nos art. 1º e 3º¹¹, respectivamente, assevera: “Art. 1º. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.” e “Art. 3º. Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Insiste-se: esse direito à liberdade alcança as mulheres?

Um trecho de *A Era dos Direitos* de Norberto Bobbio permite uma provocação ao discorrer sobre o tema das liberdades, abrangendo as liberdades civis e a liberdade pessoal ele afirma: “quando muito, pode-se dizer que a proteção da liberdade pessoal veio depois do direito de propriedade. A esfera da propriedade foi sempre mais protegida do que a esfera da pessoa. [...] Mesmo nos Estados absolutos, a segurança da propriedade foi sempre maior do que a segurança das pessoas”¹². Sendo a propriedade o direito mais protegido, antes mesmo da segurança das pessoas, é possível começar a traçar o caminho que levará à resposta das questões anteriores.

A legislação civil brasileira contemporânea à DUDH – Código Civil (CC), Lei 3.701, de 1º de janeiro de 1916 (CC/16) – limitava a autonomia individual da mulher ao prever em seu art. 6º que elas “são incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: [...] II. As mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal”¹³. Desta forma, as mulheres casadas não estavam em condições de igualdade com seus maridos e dependiam deles para a prática de atos da vida civil como, por exemplo, aceitar ou repudiar herança, exercer profissão e litigar em juízo (art. 242, IV, VI e VII, do CC/16). Para além dessas limitações, a posição subalternizada das mulheres nas relações familiares também estava legislada no art. 380, CC/1916, *in verbis*: “[d]urante o casamento, exerce o pátrio poder o marido, como chefe da família, e, na falta ou impedimento seu, a mulher”¹⁴.

Resta claro, assim, que nos relacionamentos íntimos envolvendo homens e mulheres, aqueles ocupavam posição hierarquicamente superior às mulheres, haja

10 ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>. Acesso em 04 mai. 2020.

11 Ibid..

12 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

13 BRASIL. Lei 3071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 05 jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm>. Acesso em 03 jan. 2020.

14 Ibid.

vista que o Direito – este também importante instrumento de poder – garantia aos homens o exercício da chefia, do comando, da determinação das diretrizes da família, sem que as mulheres participassem ativamente de tais decisões. Subalternas em relação aos homens, competia-lhes seguir as ordens do chefe. Não se pode deixar de mencionar que tal termo, utilizado pela legislação à época, revela o caráter eminentemente contratual do casamento, deixando à margem a afetividade que, atualmente, a doutrina jurídica¹⁵ entende como essencial à formação das famílias.

Nesta direção, é relevante destacar que a família constitucionalizada é plural¹⁶. Desde então, a principal característica de toda e qualquer entidade familiar é o afeto que une seus integrantes. A atribuição de valor jurídico ao afeto promoveu mudanças consideráveis, como por exemplo, no contexto do parentesco, a igualdade entre afiliação de base consanguínea e a sócio-afetiva, colocando na mesma posição irmãos biológicos e adotivos, proibindo-se qualquer espécie de designação/qualificação sob pena de caracterizar discriminação. Entre os casais, um ganho digno de nota está na diminuição do rigor para a obtenção do divórcio¹⁷ promovida pela Emenda 66/2010 à CF/88¹⁸.

No entanto, no período anterior este cenário era diverso. Detinham os homens o controle sobre o corpo e o destino das mulheres que compunham suas famílias, posto que à época o casamento era indissolúvel¹⁹ e eles, os chefes daquela instituição. Sejam suas esposas, sejam suas filhas, estas que, quando se casavam, passavam ao domínio de outro homem, perpetuando a subordinação

15 Cf. LÔBO, Paulo. *Direito Civil - Famílias*. São Paulo: Saraiva, 2011; MADALENO, Rolf. *Manual de Direito de Família*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018; TARTUCE, Flávio. *Direito Civil - Direito de Família*. v. 5, 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

16 A supremacia conferida ao princípio da dignidade da pessoa humana, valor nuclear da ordem constitucional, revela a opção expressa pela pessoa, ligando todos os institutos jurídicos à realização de sua personalidade. Na seara familiar contribuiu para o respeito ao pluralismo das entidades familiares: o reconhecimento de outros modelos familiares que se distanciaram do perfil tradicional do passado. Hoje são recompostas, informais, monoparentais, homoafetivas, substitutas, e até mesmo paralelas. Ou seja, a visão hierarquizada (patriarcal) da família cedeu espaço para relações mais solidárias, fraternas e democráticas tanto no âmbito da conjugalidade quanto no da filiação (DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 12º ed. São Paulo: Editora JUSPODIVM, 2017).

17 Restou mais nítida a compreensão que da mesma forma como constituir família através do casamento é um direito fundamental de qualquer pessoa, independente da orientação sexual inclusive, não desejar permanecer no estado de casado, é direito de mesma natureza (fundamental). Assim, a imposição de requisitos objetivos ou subjetivos perderam o sentido e a importância.

18 BRASIL. *Emenda Constitucional 66, de 13 de julho de 2010*. Diário Oficial da União. Brasília, 14 de julho de 2010.

19 A indissolubilidade do casamento só terminou com a publicação da Lei 6.515, de 26 de dezembro de 1977, conhecida popularmente como a Lei do Divórcio.

feminina ao domínio masculino. Essa subordinação significa(va) verdadeira exclusão social das mulheres,

portanto, pode-se concluir que, afora raras posições radicais em sentido contrário, converge o pensamento jusfilosófico contemporâneo para a ideia de que a garantia tanto da autonomia privada – ligada aos direitos individuais – são vitais para a proteção jurídica integral da liberdade humana. Da mesma forma, é lícito dizer que é amplamente dominante a concepção, de resto até intuitiva, de que a liberdade é esvaziada quando não são asseguradas as condições materiais mínimas para que as pessoas possam desfrutá-la de forma consciente. Por isso, não haverá também liberdade onde existem miséria, fome, analfabetismo ou exclusão social em patamares eticamente inaceitáveis²⁰.

As violências sofridas pelas mulheres nas relações familiares, aliadas à subordinação hierárquica, é uma clara forma de exclusão social e, como afirma Daniel Sarmiento na transcrição acima, não há liberdade quando há exclusão social.

Nesta toada, os movimentos feministas, que ecoavam no Brasil nos anos 1960, tiveram, então, papel fundamental para o reconhecimento da hierarquia familiar entre homens e mulheres como um equívoco a ser reparado. Um dos importantes ecos foi a publicação do Estatuto da Mulher Casada (Lei 4121/1962)²¹ que, dentre outras medidas, alterava o CC/1916 para garantir à mulher casada a sua plena capacidade civil, ou seja, o direito de exercer, pessoal e individualmente, seus direitos na vida civil, independentemente da autorização do seu marido. O contexto histórico-político-social no qual a conquista ocorreu foi bastante conturbado, o que reforça a importância e a urgência das medidas que foram seguidas por outras de igual relevância. Nas palavras de Lana Lage citando Célia Regina Jardim Pinto,

apesar da situação política desfavorável, foi possível realizar, em 1972, o Congresso Nacional de Mulheres, cujos temas refletiram a variedade de questões e de grupos abrangidos pelo feminismo. O congresso reuniu representantes, tanto da direita quanto da esquerda, abordando questões polêmicas, como o planejamento familiar. Em sua organização foi fundamental a participação da advogada Romy Medeiros, fundadora do Conselho Nacional de Mulheres em 1949 e cujo empenho tinha sido decisivo para a aprovação do Estatuto da Mulher Casada em 1962. Suas boas relações com o governo militar facilitaram a realização do evento, num momento em que a violenta repressão dos Anos de Chumbo impedia quaisquer manifestações públicas²².

20 SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2004. p.188.

21 BRASIL. Lei 4121, de 27 de agosto de 1962 - Estatuto da Mulher Casada. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 27 ago 1962.

22 LIMA, Lana Lage da Gama. Delegacias Especializadas De Atendimento À Mulher: Obstáculos Para A Implantação De Uma Política Pública De Género Na Área De Segurança Pública. *XXXIV Simpósio Nacional de História – ANPUH*. 2007. p.02.

A assimetria hierárquica nas relações familiares também alicerçava uma estrutura que se mantém até os dias atuais: a das violências contra mulheres. Ocorre que o tema era tido como pertencente à esfera estritamente privada, sendo incompetente o Estado (sob a forma de quaisquer de seus poderes) ou quaisquer outras pessoas para interferir nessas relações. As violências praticadas, por ocorrerem nos interiores dos lares, foram invisibilizadas por muito tempo, mas a gravidade e a intensidade delas tomava proporções cada vez maiores, passando a ser impossível manter-se a venda nos olhos da sociedade civil e das instituições.

As reivindicações para as mulheres avançavam, condições mais igualitárias foram sendo conquistadas, mas é necessário voltar à questão inicial, são as mulheres livres? As alterações legislativas que retiravam a subalternidade da mulher no ambiente familiar não foram capazes, todavia, de impedir um grande entrave à liberdade das mulheres: as violências domésticas.

O reconhecimento das violências contra mulheres como um problema de natureza pública, no entanto, era um desafio, embora viesse ganhando força, uma vez que as mortes das mulheres praticadas por seus parceiros íntimos (namorados, maridos, companheiros e afins) atingiam números alarmantes. E essa violência específica, caracterizou o movimento feminista à época, como Lia Zanotta Machado registra com precisão:

A especificidade do movimento brasileiro que ganha maior visibilidade política no país são os assassinatos de mulheres e não a crítica à violência cotidiana e crônica contra as mulheres, tema candente com os grupos SOS. [...] As palavras de ordem referentes à violência que repercutiram na mídia em 1979 em torno da denúncia dos homicídios cometidos por maridos contra suas esposas e o fato de os homens serem absolvidos ou terem sua prisão suspensa. Foi, assim, a denúncia de assassinatos a tônica capaz de repercutir nas elites políticas da época. Lutava-se pelo direito à sobrevivência... Essa foi a escuta da opinião pública expressa na grande repercussão na imprensa dos casos de homicídios contra mulheres de classes média e alta. Menos que a reivindicação pela liberdade sexual, a fala possível de ser escutada era a necessidade da defesa da vida das mulheres. Começava a trajetória feminista de denúncia e da crítica à impregnação dos valores culturais misóginos e discriminatórios nas leis dos códigos penal e civil e nas interpretações da jurisprudência²³.

A exposição pública do que muitas mulheres vivenciavam, diariamente, em suas casas, começava a escapar da ideia de normalização daquelas violências como necessárias para a preservação da instituição familiar. A partir de então, uma nova

23 MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas. *Cadernos Pagu: repensando gênero e feminismo*, n. 47, p. 5-40, 2016. p. 6-7. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8647251/14200>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

reivindicação do movimento feminista surgia: a implantação de uma delegacia que atendesse – e fosse composta – exclusivamente por mulheres, o que se imaginava poder minorar os constrangimentos sofridos por elas quando das realizações dos atendimentos para registro das ocorrências de violências, o que ocorreu em 1985, no Estado de São Paulo, pioneiro na instalação da Delegacia Policial de Defesa da Mulher no Brasil²⁴, tendo sido seguido pelo Estado do Rio de Janeiro, em 1986.

Temos então, o Estado a proteger as mulheres, punir os agressores e a servir à possibilidade de exercício de suas liberdades e, com isso, a diminuição nos índices de violências? Não é o que revelam as pesquisas. Mesmo após a criação e implementação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres as violências continuaram atingindo – e excluindo – as mulheres das suas relações sociais.

Em 19 de agosto de 1985, O Jornal *O Globo* publica reportagem com o título: *Aumentam os crimes passionais: 4 mulheres mortas [...]*, onde discute as possibilidades de origem dos crimes contra as mulheres, em especial os quatro homicídios perpetrados por ex-maridos e ex-companheiros em dois meses no Rio de Janeiro²⁵.

Tal fato revela que as inovações legislativas dissociadas de políticas públicas que combatam as causas das violências contra as mulheres, não surtirão os efeitos desejados, quais sejam, impedir ou fazer diminuir tais índices.

E tanto foi assim que, em 07 de agosto de 2006 era publicada a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha²⁶, instrumento que prevê mecanismos de proteção e garantia das mulheres contra a prática de atos de violências domésticas. No art. 7º da referida Lei são definidas as espécies de violências domésticas contra mulheres, quais sejam: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral²⁷.

24 TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 135.

25 PAES, Érica de Aquino. *Violências Contra Mulheres Em Uma Delegacia De Mulheres Do Rio De Janeiro: Uma Análise Histórica Da Hipossuficiência Feminina Nos Anos*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História, Área de Concentração Relações de Poder e Cultura para a obtenção do Título de Doutora em História, 2018. p.19. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7258479>. Acesso em: 20 abr. 2020.

26 BRASIL. *Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 8 ago. 2006.

27 Art. 7º. São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal
II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça,

Deve ser destacado que a previsão e a descrição de tais condutas criminosas são absolutamente relevantes seja no campo jurídico, em razão da impossibilidade de se punir alguém sem que tal conduta seja prevista como criminosa (art. 1º, Código Penal), seja no campo social, pelo fato de retirar do sigilo dos lares – desta vez de forma muito mais clara – as violências domésticas sofridas pelas mulheres. Ocorre que, apesar da grandiosidade da Lei Maria da Penha, sua eficácia segue sendo insuficiente para os fins a que se destinou, qual seja, coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Tanto assim que necessário fez-se a publicação de uma nova lei que, alterando o Código Penal, criou o feminicídio²⁸, para que nas mortes de mulheres por razões de condição de sexo feminino, ou seja, quando o crime envolve: violência doméstica e familiar; menosprezo ou discriminação à condição de mulher, a pena para o agressor será aumentada, podendo ser de 12 a 30 anos. Em mais uma tentativa de mudança do *status quo* social pela via legislativa, como se em razão da publicação da norma, magicamente, o cenário social se alterasse, podemos afirmar que não funcionou. As mulheres seguem sendo mortas, hoje nomeadamente vítimas de feminicídio, por seus parceiros íntimos e tal fato se dá, em grande parte deles, quando elas decidem ser livres, ou em outras palavras, quando decidem romper seus relacionamentos, exercendo sua liberdade de autodeterminação.

constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (Ibid).

28 Art. 121, § 2º, IV e § 2ºA, do Código Penal.

LIVRES OU MORTAS: FEMINICÍDIOS

Em que pese o fato de a legislação ter seguido uma sequência endurecedora visando o combate e a punição daqueles que praticam violências contra as mulheres, conforme antes demonstrado, o que os números das estatísticas revelam é muito preocupante, posto que eles não diminuem, reforçando o que antes afirmamos, acerca da necessidade urgente de implantação de políticas públicas que ataquem a origem de tais violências. E, não é demais lembrar das palavras da historiadora Diva do Couto Gontijo Muniz, que afirma serem

os atos de violência – sexual, física, moral, psicológica e patrimonial – contra as mulheres expressam o exercício de poder, opressão e dominação masculinas. Encontram-se abrigados na/pela lógica sexista, configuradora da cultura machista. Não por acaso, como defendem as feministas, o sexismo precisa ser denunciado, exposto, demonstrado, desterritorializado, para ser destruído. Afinal, é justamente devido ao tal viés que ainda persistem a dificuldade e a resistência em reconhecer que as relações entre e dos gêneros não são inscritas na natureza, mas são frutos da cultura; são construções históricas. E, como tais, passíveis de transformação²⁹.

Dessa forma, é urgente, repetimos, que atue o Estado Brasileiro e as instituições da sociedade civil, estejam atentos à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável especialmente no que tocam aos ODS 5, que tratam de propostas para promoção da Igualdade de Gênero, de modo a transformar essa cultura sexista e machista que, de acordo com os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, matou 1.206 mulheres no Brasil em 2018 sendo 88,8% destes feminicidas seus companheiros ou ex-companheiros³⁰ e em 65,6% os feminicídios ocorreram nas residências das vítimas³¹. No ano de 2017 foram 1.151 mulheres vítimas de feminicídio³². No que toca à violência doméstica há um registro a cada dois minutos no Brasil e, ainda de acordo com o Anuário, “desde que a Lei entrou em vigor, os casos de feminicídio subiram 62,7%”³³.

29 STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane; ZANELLO, Valeska; SILVA, Edlene; PORTELA Cristiane (Orgs.). *Mulheres e violências: interseccionalidade*. Brasília: Technopolitik, 2017. p.38-39.

30 BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Orgs.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2019. p.07. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2020.

31 Ibid, p. 07.

32 Ibid, p.109.

33 Ibid, p. 109.

Os dados, quando analisados sob o aspecto da interseccionalidade³⁴ são ainda mais reveladores: das mulheres vítimas de feminicídio, 61% são negras, 38,5% são brancas, 0,2% amarelas e 0,3% indígenas. Como não se pode falar de uma figura universal denominada ‘mulher’, é preciso chamarmos atenção ao fato de que se as mulheres são vítimas, mais ainda o são as mulheres negras, em razão da cultura de desvalorização da mulheridade negra que atravessa gerações, como afirma Bell Hooks,

Assim como Susan Brownmiller, a maioria das pessoas tende a ver a desvalorização da mulheridade negra como algo que ocorreu somente no contexto da escravidão. Na verdade, a exploração sexual das mulheres negras continuou por muito tempo depois do fim do período da escravidão e foi institucionalizada por outras práticas opressivas. A desvalorização da mulheridade negra depois do término da escravidão foi um esforço consciente e deliberado dos brancos para sabotar a construção da autoconfiança e do autorrespeito da mulher negra³⁵.

Em que pese o fato de Bell Hooks se referir ao período de escravidão ocorrido nos Estados Unidos da América, é possível aplicarmos também à situação das mulheres negras brasileiras que herdaram o racismo decorrente de mais de trezentos anos de escravidão de pessoas negras. E, como defendemos anteriormente: se mulheres brancas e ‘livres’ eram tidas como propriedade masculina, mais ainda o eram as mulheres negras, escravizadas e, ainda que posteriormente libertas, ainda sentem – até os dias atuais – o estigma de objeto que deve ficar à disposição de quem se entende como proprietário e, também, detentor do direito de decidir acerca de sua vida, tolhendo a liberdade de todas elas.

E, ainda sobre a ausência de liberdade de autodeterminação das mulheres, o medo de ser vítima de feminicídio as limita, pois impede o rompimento dos relacionamentos e quando elas conseguem romper, este é o momento em que muitas são vítimas fatais. Ou seja, o feminicídio, alicerçado nos argumentos trazidos neste artigo, é um limitador do exercício da liberdade de autodeterminação das mulheres. E tal conclusão não é apenas teórica. A pesquisa *Percepção da*

34 “Como conceito da teoria crítica da raça, foi cunhado pela intelectual afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw [...]. A interseccionalidade visa dar instrumentalidade teórico-metodológica à inseparabilidade estrutural do racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado – produtores de avenidas identitárias onde mulheres negras são repetidas vezes atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais”. (AKOTIRENE, Carla. *O que é interseccionalidade?*. Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018. p. 13-14).

35 HOOKS, Bell. *E eu não sou uma mulher: mulheres negras e feminismo*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019. p. 103.

*Sociedade sobre Violência e Assassinatos de Mulheres*³⁶, realizada pelo Data Popular e pelo Instituto Patrícia Galvão em 2013, confirmam o que aqui afirmamos. Os entrevistados foram perguntados acerca dos possíveis motivos que levariam mulheres a não se separar de seus parceiros íntimos que praticasse violência contra elas e para 58% dos que responderam o motivo é o medo de ser assassinada, caso a relação seja rompida. E quando questionados acerca de qual o momento mais perigoso para uma mulher que vive uma relação em que sofre violência, ou seja, quando ela corre maior risco de ser assassinada, 43% responderam que é quando ela decide terminar a relação. Além disso, 85% dos entrevistados acreditam que as mulheres correm mais risco de morte quando denunciam formalmente seus parceiros íntimos agressores e 92% concordam que quando as violências contra a companheira/esposa é frequente, pode culminar com o feminicídio.

Assim, diante do todo o exposto é possível responder à questão inicial: as mulheres não são livres. Apesar da liberdade formalmente ser garantida à todas, uma sociedade alicerçada em preceitos sexistas e de dominação masculina faz com que elas vivam sob o jugo de seus pais e, posteriormente, ao se casarem, de seus maridos/companheiros e temam perder a vida caso decidam libertar-se do domínio de parceiros íntimos agressivos. É de se destacar que outros vieses da liberdade feminina podem ser explorados, como a de ir e vir, a do exercício de uma profissão, dentre outras, para as quais as respostas também seriam negativas, uma vez que todas elas previstas e limitadas pela mesma sociedade que impede que mulheres decidam autonomamente sobre como conduzirão suas vidas.

Diante dessa resposta negativa, urge que o Estado³⁷ e outras instituições da sociedade civil, como Igrejas, Escolas, Movimentos Populares etc., coloquem em suas pautas discussões sobre as questões femininas, em especial para tratar da desconstrução dos alicerces do domínio masculino, para que se possa pensar

36 DATA POPULAR; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Percepção da Sociedade sobre Violência e Assassinatos de Mulheres*. 2013. Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/percepcao-da-sociedade-sobre-violencia-e-assassinatos-de-mulheres-data-popular/instituto-patricia-galvao-2013/>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

37 O Estado tem responsabilidade maior pelo fato de não conseguir dar garantias para as mulheres e não criar condições de segurança para suas vidas na comunidade, em suas casas, nos espaços de trabalho e de lazer. Além de não agir preventivamente, também não tem conseguido que suas autoridades realizem, com eficiência, suas funções na investigação criminal diante da consumação do fato ou da tentativa. Por isso, o feminicídio é um crime de Estado. Não é possível desconsiderar uma dimensão política nestas mortes não naturais e evitáveis. (BRASIL. *Diretrizes Nacionais Feminicídio. Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*. Entidade da Organização das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – ONU Mulheres. Brasília, 2016).

em uma sociedade, de fato, livre, justa e solidária, como pretende a CF/88 em seu art. 3º, inciso I, e também propõe a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com destaque para o ODS 5.

CONCLUSÃO

A principal questão hoje não é mais nomear a violência que mata mulheres como crime de feminicídio - embora isso não seja pouco relevante. Há outras questões mais prioritárias e urgentes, tais como: a necessidade de conferir maior efetividade às normas que protegem a vida das mulheres; o trabalho de sensibilização e acolhimento junto às instituições - órgãos do Estado - que lidam, direta ou indiretamente, com a violência praticada contra as mulheres. E, principalmente, políticas públicas que visem atenuar as desigualdades entre homens e mulheres e políticas criminais que prestem atendimento adequado e integral às vítimas e suas famílias.

É importante lembrar que o feminicídio não é um crime passional, ao revés, é um crime sexista em virtude do sentimento de menosprezo dirigido à condição social da mulher. Logo, não podem ser tratados como eventos casuais ou extravagantes e, da mesma forma deve ser evitado o tratamento patologizante que desresponsabiliza os homens autores destes crimes e transmite a mensagem equivocada que a violência masculina contra a mulher é aceitável ou normal.

Nesta direção, é preciso aprimorar a resposta do Estado - a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o ODS 5, podem constituir uma boa oportunidade - para que não ocorra a revitimização: situação enfrentada pelas mulheres porque o sofrimento é prolongado em razão do atendimento falho nos serviços nos quais buscou apoio. Ocorre também em virtude do, não raro, descrédito na palavra da vítima (em especial quando se trata de violência sexual), no despreço por seu desgaste psicológico, no desrespeito à sua privacidade e, particularmente, com a culpabilização pela própria violência sofrida pelos órgãos de justiça.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, busca-se evidenciar, de forma breve, a evolução normativa que culminou na criminalização das mortes de mulheres em virtude do gênero não tem provocado o efeito esperado: a diminuição desses eventos. Assim, constata-se que o Direito Penal - *ultima ratio* - não pode ser o único caminho, pois desacompanhado de ações de promoção da equidade de

gênero e de políticas públicas preventivas e voltadas para a educação não sexista não haverá avanço real neste campo.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. *O que é interseccionalidade?*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

AUGUSTO, Cristiane Brandão. Vida e morte no feminino. Violência Letal contra a mulher na ordem do patriarcado. *V Encontro Nacional de Antropologia do Direito (ENADIR)*. 2017.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Diretrizes Nacionais Feminicídio. Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*. Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – ONU Mulheres. Brasília, 2016.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (Orgs.). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

DATA POPULAR; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Percepção da Sociedade sobre Violência e Assassinatos de Mulheres*. 2013.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de Direito das Famílias*. 12º ed. São Paulo: Editora JUSPODIVM, 2017.

HOOKS, Bell. *E eu não sou uma mulher: mulheres negras e feminismo*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019.

LIMA, Lana Lage da Gama. Delegacias Especializadas De Atendimento À Mulher: Obstáculos Para A Implantação De Uma Política Pública De Gênero Na Área De Segurança Pública. *XXIV Simpósio Nacional de História – ANPUH*. 2007.

LÔBO, Paulo. *Direito Civil - Famílias*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Lia Zanotta. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado. Contextos e incertezas. *Cadernos Pagu: repensando gênero e feminismo*, n. 47, p. 5-40, 2016.

MADALENO, Rolf. *Manual de Direito de Família*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

PAES, Érica de Aquino; MOÁS, Luciane da Costa. O masculino, o feminino e o esporte - o projeto de lei João Nery e um olhar sobre a jogadora de vôlei Tiffany. *Revista Transversos*, n. 14, p. 133-149, 2018.

PAES, Érica de Aquino. *Violências Contra Mulheres Em Uma Delegacia De Mulheres Do Rio De Janeiro: Uma Análise Histórica Da Hipossuficiência Feminina Nos Anos*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História, Área de Concentração Relações de Poder e Cultura para a obtenção do Título de Doutora em História, 2018.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane; ZANELLO, Valeska; SILVA, Edlene; PORTELA Cristiane (Orgs.). *Mulheres e violências: interseccionalidade*. Brasília: Technopolitik, 2017.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil. Direito de Família*. v. 5, 12º ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MULHERES MIGRANTES E IGUALDADE DE GÊNERO: UMA ANÁLISE DE PRÁTICAS ADOTADAS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Paola Durso Angelucci¹
Anna Clara Monjardim²

INTRODUÇÃO

O Brasil tornou-se o destino de milhares de pessoas que deixaram a Venezuela em decorrência de crescente crise humanitária. No fim de 2018, segundo o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), 39.800 pessoas haviam saído da Venezuela em direção ao Brasil³. Segundo a plataforma *Response for Venezuelans* (R4V), até novembro de 2019, o Brasil possuía 129.988 pedidos de refúgio e 123.507 venezuelanas e venezuelanos com residência⁴. O Estado de Roraima é a porta de entrada dos migrantes que atravessam a fronteira terrestre da Venezuela para o Brasil, em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho.

Segundo Jarochinski e Sampaio, a partir de 2015, o fluxo de venezuelanos para o Brasil aumentou com movimentos pendulares na fronteira norte para compra de bens de consumo como alimentos e remédios que estavam em falta na Venezuela, bem como para a realização de trabalhos temporários. Esse movimento pendular migratório tornou-se permanente em razão de um contexto de privação e inflação na obtenção de produtos alimentícios e medicinais naquele país. Com essa mudança no fluxo migratório, muitos venezuelanos se fixaram em Pacaraima, cidade da fronteira, e em Boa Vista, capital de Roraima⁵.

1 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com período sanduíche realizado na Universidade Autônoma de Barcelona (UAB).

2 Mestre em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science (LSE). Bacharel em Direito pela Fundação Getúlio Vargas Direito Rio (FGV Direito Rio)

3 ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Genebra, 2019. p. 25. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

4 RESPONSE FOR VENEZUELANAS (R4V). *Situation Report*. [S.l.], 2019. p. 11. Disponível em: <<https://r4v.info/es/documents/details/72002>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

5 JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil: da acolhida humanitária à interiorização. In: ANNONI, D. (Coord.). *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai, 2018. p. 734-746.

Como consequência desse movimento migratório, a realidade de muitos migrantes que permanecem em Roraima é de extrema vulnerabilidade, necessitando de cuidados por parte do Estado brasileiro, incluindo abrigo, alimentação e serviços básicos de saúde⁶. Nesse contexto, foi criada a Operação Acolhida pelo Governo Federal, em fevereiro de 2018, coordenada pelas Forças Armadas, em diálogo com as agências da Organização das Nações Unidas (ONU), organizações da sociedade civil (OSC), Governos Estadual e Municipal de Roraima e outros órgãos de atuação local⁷. Em 2019, a Operação Acolhida foi estendida para Manaus, no Amazonas, que também é o destino de migrantes que seguem viagem procurando melhores oportunidades. Manaus também é ponto de escala para Interiorização, estratégia para levar os migrantes para cidades maiores do Brasil⁸ e aliviar o Estado de Roraima, que antes mesmo desse período já carecia de recursos.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) reconheceu, em junho de 2019, que os migrantes provenientes da Venezuela podem ser enquadrados na hipótese do art. 1º, inciso III, da Lei 9474/1997, que dispõe sobre o reconhecimento da condição de refugiado para aqueles que são obrigados a deixar seu país de nacionalidade, ou residência habitual, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos⁹. O referido critério de reconhecimento inspira-se na Declaração de Cartagena de 1984, enquadrando-se dentro da chamada definição ampliada da condição de refugiado, uma vez que a Declaração foi além das hipóteses previstas na clássica Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 e seu Protocolo Complementar, de 1967. Com essa medida, o Brasil é atualmente o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina¹⁰.

6 RESPONSE FOR VENEZUELANAS (R4V). Op. cit.

7 BRASIL. Operação Acolhida. *Histórico*. [S.l.], 2018. p. 12. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em 12 fev. 2020.

8 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Operação Acolhida em Manaus inaugura espaço com serviços de documentação e interiorização para refugiados e migrantes venezuelanos*. [S.l.], 2019. p. 5. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/operacao-acolhida-em-manaus-inaugura-espaco-com-servicos-de-documentacao-e-interiorizacao-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>> Acesso em 12 fev. 2020.

9 ACNUR (ALTO COMISSARIADO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>> Acesso em: 12 fev. 2020.

10 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Brasil é país da América Latina com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos*. [S.l.], 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-e-pais-da-america-latina-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos/>> Acesso em: 12 fev. 2020.

Nesse sentido, cabe aos migrantes provenientes da Venezuela optar por solicitar o refúgio de acordo com a Lei 9474/1997 ou solicitar a residência temporária com base em acolhida humanitária (art. 30, inciso I, alínea “c”, da Lei de Migrações 13.445/2017). A decisão da modalidade de regularização migratória é exclusiva dos migrantes. Ambas asseguram o direito de permanência no país, direito de trabalhar e acesso aos serviços de assistência básica. Porém, o direito à documentação e o acesso aos serviços básicos não impede que migrantes passem por condições de vulnerabilidade graves que ocorrem desde o início do processo migratório.

Existem aproximadamente 7 mil venezuelanas e venezuelanos nos abrigos da Operação Acolhida em Pacaraima e Boa Vista¹¹. Mesmo com esse número de pessoas abrigadas, a falta de espaço nos abrigos continua um desafio, pois em relatório de novembro de 2019, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) contabilizou 4421 pessoas vivendo de forma precária, em situação de rua, em ocupações espontâneas de prédios inativos ou dormindo no espaço de pernoite da rodoviária de Boa Vista, administrado pela Operação Acolhida. Desse número, 1314 são mulheres¹².

Nesse contexto migratório, existem grupos de pessoas que passam por uma experiência de acúmulo de vulnerabilidades. Mulheres estão expostas a maiores riscos de violência durante a travessia, que são agravados pelas condições socioeconômicas¹³. Nesse cenário, incluem-se as mulheres lésbicas, bissexuais e trans¹⁴ (LBT), que podem sofrer com estigmas motivados pela sua orientação sexual e identidade de gênero. Existem, ainda, mulheres migrantes grávidas ou que precisam sozinhas cuidar de crianças pequenas. Soma-se a estes fatores o fato de que Roraima foi, em 2018, o estado brasileiro com maior taxa de feminicídios¹⁵. Existe assim, uma grande assimetria entre os desafios enfrentados pelas mulheres migrantes, incluindo as mulheres LBT, e aqueles enfrentados por

11 RESPONSE FOR VENEZUELANAS (R4V). Op. cit.

12 OIM (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES). *Estimativa do número de migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados em Boa Vista (RR)*. [S.l.], 2019. p. 1. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/es/documents/download/73144>> Acesso em: 12 fev. 2020.

13 Cf. STEPHEN, Lynn. Violencia transfronteriza de género y mujeres indígenas refugiadas de Guatemala. *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.117, p. 29-50, 2017.

14 Pessoas trans: pessoas que possuem identidade de gênero diversa do sexo de nascimento.

15 OLIVEIRA, Valéria. Roraima foi o estado com maior taxa de mulheres assassinadas no Brasil em 2018. *G1 RORAIMA*, Boa Vista, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/03/08/roraima-foi-o-estado-com-maior-taxa-de-mulheres-assassinadas-no-brasil-em-2018.ghtml>> Acesso em: 12 fev. 2020

homens cisgênero¹⁶ migrantes. Desse modo, esse artigo se propõe a fazer uma análise da migração venezuelana sob uma perspectiva de gênero mais inclusiva, no que se refere ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5, que trata do alcance da igualdade de gênero.

As questões que esse artigo propõe levantar são: quais práticas estão sendo adotadas para a salvaguarda dos direitos humanos e na promoção da igualdade de gênero das mulheres migrantes venezuelanas, inclusive as mulheres LBT, no âmbito da Operação Acolhida? Em que medida essas práticas contribuem para o reconhecimento dessas mulheres?

Para responder a essas perguntas, propõe-se uma pesquisa bibliográfica, de caráter exploratório, que, primeiramente, permita identificar e descrever algumas das principais práticas das organizações que trabalham junto à Operação Acolhida direcionadas às mulheres migrantes venezuelanas. Tal investigação não se pretende exaustiva, mas apenas indicativa do cenário construído no âmbito da Operação Acolhida – que demandaria um estudo aprofundado, com técnicas mais complexas e a longo prazo para alcançar conclusões em tom definitivo. Em seguida, propõe-se uma análise das práticas identificadas à luz da teoria feminista de Nancy Fraser¹⁷, objetivando aprimorar a reflexão em torno do tema.

AÇÕES LOCAIS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO: TENTATIVAS E LIMITES

Para reduzir os riscos de violência a que mulheres migrantes estão sujeitas e portanto, diminuir a assimetria das vulnerabilidades em que se encontram em relação aos homens cisgênero, as agências da ONU e organizações da sociedade civil têm realizado diversos trabalhos, os quais iremos descrever mais detalhadamente a seguir e analisar a partir da perspectiva teórica de Nancy Fraser.

16 Cisgênero: pessoa que possui identidade de gênero correspondente com o sexo de nascimento.

17 Parte da obra da filósofa estadunidense Nancy Fraser, ao articular reflexões sobre a teoria do reconhecimento e as teorias feministas, nos parece adequada para servir como fio condutor da análise das práticas adotadas em relação às mulheres migrantes. Certamente, o refinamento da teoria de Fraser nos permite apenas aproximações entre a abstração de sua proposta e as práticas selecionadas para análise. Não se pretende, de forma alguma, encontrar correspondência direta/imediata entre os conceitos elaborados pela autora e as práticas vistas pela lente proposta por sua teoria. O que se pretende é um esforço de aproximação, no sentido de evidenciar possíveis problemas ou pontos positivos dessas práticas, os quais estejam, portanto, impedindo ou facilitando o reconhecimento das mulheres migrantes.

Ao abordar a participação igualitária, Fraser a considera como correspondente ao conceito mais geral de justiça. Portanto, partindo do pressuposto de que todas as pessoas partilham do mesmo valor moral, a concretização da justiça exige o acordo social que permita a participação de todos os membros da comunidade como iguais na vida social¹⁸.

Apenas a partir desse parágrafo já se pode vislumbrar a dificuldade de construir um cenário em que as mulheres venezuelanas tenham igual participação que seus pares no contexto local de Roraima e Amazonas. Os preconceitos em torno de ser mulher, migrante e, em alguns casos, LBT, todos teriam que ser trabalhados para a elaboração desse acordo social ao qual Fraser se refere. Ainda que a superação da injustiça não aconteça a partir de um trabalho de transformação de ideias individuais, mas sim do desmantelamento de obstáculos institucionalizados, como alerta a autora, se as instituições são comandadas por pessoas que demonstram, repetidamente, negar a participação igualitária, entende-se a importância da ocupação dos espaços de poder e tomada de decisões.

Fraser diferencia, nesse sentido, dois obstáculos à paridade de participação, ou seja, duas modalidades diversas de injustiça. A primeira ocorre quando as estruturas econômicas impedem a plena participação das pessoas negando-lhes os recursos necessários para interagir com outros sujeitos enquanto seus iguais. Nesse caso, ocorre uma injustiça distributiva ou uma distribuição inadequada dos recursos. Diz respeito, portanto, à dimensão econômica da justiça e à estrutura social de classe.¹⁹

Já o segundo obstáculo ocorre quando as pessoas são impedidas de interagir em termos paritários por conta de sistemas hierárquicos institucionalizados que lhes conferem um valor cultural inferior, negando-lhes a possibilidade de ocupar a posição indispensável para isso. Nesse caso, há uma desigualdade de status ou uma falta de reconhecimento. Aqui há um problema com a dimensão cultural da justiça.²⁰

A autora menciona, ainda, a dimensão política. Ao estabelecer os critérios de pertencimento social e, assim, determinar quem conta como um membro da comunidade, a dimensão política da justiça especifica o escopo dessas outras dimensões: estabelece quem está incluído e quem está excluído do círculo dos detentores do direito à distribuição justa e reconhecimento mútuo. Além

18 FRASER, Nancy. Reinventar la justicia en un mundo globalizado. *New Left Review*, Londres, n.36, p.31-50, 2006.

19 Ibid.

20 Ibid.

disso, ao estabelecer as regras que governam a tomada de decisão, a dimensão política estabelece os procedimentos para recriar e resolver disputas nas dimensões econômica e cultural: ela explica não somente quem pode reivindicar redistribuição e reconhecimento, mas também como essas reivindicações serão debatidas e processadas. Na medida em que a dimensão política da justiça gira em torno de questões de inclusão e procedimento, seu objetivo principal é, portanto, a representação.²¹

A ausência de representação, nesse aspecto, se produz, portanto, quando as fronteiras políticas e/ou as regras decisórias servem para negar a algumas pessoas, de maneira incorreta, a possibilidade de participar em igualdade com o resto dos membros da comunidade no processo de interação social, incluindo, ainda que não somente, a arena política.²²

Desse modo, a falta de representação pode produzir-se ainda que não se produza uma distribuição ou reconhecimento inadequados – ainda que, em uma regra geral, essas dimensões estejam entrelaçadas. A partir dessa concepção tridimensional de justiça definida por Fraser, parte-se para a análise das ações selecionadas, considerando o que foi possível recolher de informação disponível publicamente sobre tais iniciativas.

Em 2019, o Fundo de População da Organização das Nações Unidas (UNFPA) realizou, em parceria com o Núcleo de Mulheres de Roraima (NUMUR) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o projeto Promotoras Legais Populares, que contou com a participação de 39 lideranças comunitárias, entre brasileiras, migrantes e refugiadas. Foram discutidos direitos, conceitos e políticas públicas relacionados ao combate à violência de gênero. As participantes receberam, ainda, informações sobre como identificar violências, incluindo-se o racismo, a xenofobia e a violência contra mulheres LBT, além de informações sobre como denunciar esse tipo de conduta²³. O projeto tinha como objetivo não só integrar as lideranças locais e migrantes, mas também estimular a união em torno de um propósito comum: atuar como difusoras de conhecimento nas suas respectivas comunidades, o que permitiria uma luta mais

21 Ibid.

22 Ibid.

23 FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *Projeto aprofunda discussão sobre violência de gênero e direitos das mulheres em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/projeto-aprofunda-discuss%C3%A3o-sobre-viol%C3%Aancia-de-g%C3%AAnero-e-direitos-das-mulheres-em-roraima>> Acesso em: 12 fev. 2020.

efetiva contra a violência de gênero²⁴.

Esse projeto pôde contribuir para uma participação social mais igualitária dessas mulheres a partir do momento em que colocou como centrais discussões importantes para o seu reconhecimento enquanto pares legítimos e capazes de uma atuação eficaz na comunidade em que vivem. Isso porque, sem ultrapassar as barreiras do racismo e da xenofobia, não há que se falar em nenhum tipo de constituição de contrato social que permita a atuação igualitária das mulheres migrantes em Roraima. Aqui, tratou-se, portanto, de uma atuação voltada para a esfera cultural, embora também haja menção à esfera política a partir da integração entre as lideranças locais migrantes e nacionais – o que certamente não garante a plena possibilidade de atuação na arena política para essas mulheres, mas já é um passo para possibilitar a participação em alguns processos importantes de tomada de decisão.

Projetos como o descrito acima combatem, portanto, normas, padrões e valores (incluindo os que se manifestam por meio do racismo, da xenofobia e da homofobia) que negam a alguns indivíduos a condição de plenos parceiros nas interações sociais, seja através da total negativa de reconhecimento, seja através do peso da “diferença”. Eles atuam, portanto, para permitir a condição intersubjetiva da paridade de participação, a qual, segundo Fraser, corresponde à igual manifestação de respeito, por parte dos padrões institucionalizados de valorização cultural, a todos os participantes, assegurando igual oportunidade para alcançar a estima social.²⁵

Por outro lado, esse tipo de trabalho não é suficiente para tratar da distribuição de recursos materiais, que também é pré-condição para o alcance de um cenário justo, o que já aponta para a necessidade de projetos que atuem nas diversas frentes de opressão, que sejam capazes de articular a participação no que diz respeito ao âmbito econômico, cultural ou político, que permanecem, afinal, interligados e interagindo todo o tempo.

Uma questão que vale também mencionar diz respeito à discussão proposta pelo projeto acerca do conteúdo e do significado de conceitos e direitos. Conforme leciona Fraser, essa é uma boa prática, uma vez que a interpretação de direitos não é algo simplesmente dado, mas, pelo contrário, manusear a linguagem jurídica

24 FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *UNPEA participa de primeira oficina do curso Promotoras Legais Populares em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-participa-de-primeira-oficina-do-curso-promotoras-legais-populares-em-roraima>> Acesso em: 12 fev. 2020.

25 FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, São Paulo, n.70, p. 101-138, 2007. p.119.

para expandir (ou limitar) a igualdade constitui uma constante batalha entre atores progressistas e conservadores²⁶. Desse modo, é importante que as mulheres migrantes se engajem nessa luta (política), uma vez que o reconhecimento como migrante residente ou refugiada, o acesso a direitos, a inclusão (ou não) em políticas públicas – apenas para citar alguns exemplos – pode depender diretamente da delimitação de um conceito jurídico ou da aplicação de uma lei.

Outro projeto interessante dentro do mandato do UNFPA diz respeito às oficinas para a conscientização sobre saúde sexual e reprodutiva²⁷, bem como sobre planejamento familiar com mulheres grávidas e seus parceiros²⁸. Aqui trata-se, portanto, de um remédio (compartilhar conhecimento) oferecido à constatação de escassez de informações sobre esses assuntos. De toda maneira, é importante reforçar, uma vez mais, que não se trata de tentar remediar exclusivamente a ausência de reconhecimento ou a má distribuição, mas de possibilitar, dentro do mandato da agência, da realidade existente e através das ferramentas até então disponíveis, uma combinação de respostas apropriadas às situações complexas que surgem em emergências humanitárias, sem deixar de lado nenhuma das dimensões propostas por Fraser.²⁹

Para além disso, é importante notar a inclusão dos parceiros no planejamento familiar, talvez como tentativa de superação do padrão heteronormativo que usualmente confere à mulher esse papel. De modo semelhante, podem ser discutidas em projetos como esse, questões referentes à autonomia da mulher sobre o próprio corpo e no que diz respeito à criação dos filhos, o que também é fundamental para uma inserção social mais igualitária.³⁰

26 FRASER, Nancy. Social Rights and Gender Justice in the neoliberal moment: a conversation about Welfare and transnational politics. *Feminist Theory*, [S.l.], v.9, n.2, p.225-243, 2008. p.230-232.

27 FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *UNFPA em Pacaraima discute com jovens sobre infecções sexualmente transmissíveis e planejamento reprodutivo*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brasil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-em-pacaraima-discute-com-jovens-sobre-infec%C3%A7%C3%B5es-sexualmente-transmiss%C3%ADveis-e-planejamento>> Acesso em: 12 fev. 2020.

28 FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *Fundo de População faz roda de conversa com mulheres grávidas em abrigo da Operação Acolhida*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brasil.unfpa.org/pt-br/news/fundo-de-populacao-faz-roda-de-conversa-com-mulheres-gravidas-em-abrigo-da-operacao-acolhida>> Acesso em: 12 fev. 2020.

29 Para uma análise mais específica sobre direito e sexualidade a partir da concepção de Nancy Fraser, conferir RIOS, Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. *Horizontes Antropológicos*, ano 12, n. 26, p. 71-100, jul./dez. 2006.

30 Para uma análise a partir da ótica de Fraser e Agamben acerca do reconhecimento frequentemente negado às mulheres grávidas, conferir SANTOS, Marina França. *Revista Artemis*, Vol. XVIII, n. 1, p. 137-146, jul-dez 2014.

O UNFPA possui ainda em seu mandato a proteção de migrantes LGBTI³¹, realizando sessões informativas de acesso a direitos³². O UNFPA, em conjunto com outras agências da ONU envolvidas na resposta humanitária, realiza oficinas de prevenção e combate ao abuso e exploração sexual. Essas oficinas são periódicas e obrigatórias a cada troca de contingente das Forças Armadas presentes na Operação Acolhida, e para todos que trabalhem na prestação de serviços aos migrantes no âmbito da operação³³.

Sobre tais sessões informativas, importa destacar o foco em preparar os atores que irão lidar com esses migrantes, para que eles não alimentem práticas que impeçam a participação igualitária desses indivíduos que acabam de chegar ao país³⁴. Esses atores devem, por outro lado, facilitar a distribuição dos recursos materiais disponíveis; orientar sobre o acesso a direitos, quando for sua função, sem preferências e sem discriminação; escutar as demandas dos migrantes e permitir sua participação nos processos decisórios, quando possível – citando-se alguns exemplos do que poderia englobar as três dimensões propostas por Fraser.

Já o ACNUR apoiou a montagem de abrigo para refugiados LGBTI, em Manaus. A Casa Miga é coordenada pela ONG Manifesta LGBTI + com o apoio do ACNUR. Uma das moradoras do abrigo declarou que não se sentia protegida na Venezuela, e não recebia auxílio frente a agressões. O intuito do abrigo é conferir uma maior proteção a essas pessoas que possuem na orientação sexual e na identidade de gênero um fator de maior vulnerabilidade³⁵.

31 Lésbicas, gays, bissexuais, pessoas trans e intersexo.

32 FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *UNFPA orienta migrantes e refugiados sobre como acessar as políticas públicas de saúde e proteção social em Roraima*. [S.l.], 2020. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-orienta-migrantes-e-refugiados-sobre-como-acessar-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-sa%C3%BAde-e-prote%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 12 fev. 2020.

33 FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *UNFPA desenvolve ações de formação como resposta à violência de gênero em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-desenvolve-a%C3%A7%C3%B5es-de-forma%C3%A7%C3%A3o-como-resposta-%C3%A0-viol%C3%Aancia-de-g%C3%AAnero-em-roraima>> Acesso em: 12 fev. 2020.

34 Diversos informes já denunciaram abusos que teriam sido cometidos por soldados de nacionalidades distintas, funcionários de ONGs e de agências da ONU, em outras localidades, o que reforça a importância e necessidade de capacitar esses atores. Um dos relatórios em que esse tipo de informação aparece é o elaborado pelo grupo de resposta a violência de gênero na Síria da UNFPA (GBV AoR, na sigla oficial). Cf. GBV AoR. *Voices from Syria: assessment Findings of the Humanitarian Needs Overview*. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2017-12_voices_from_syria_2nd_edition.pdf> Acesso em 15 fev. 2020.

35 GODINHO, Luiz Fernando. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Primeiro abrigo do Brasil para refugiados LGBTI acolhe venezuelanas em Manaus*. Manaus, 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/05/primeiro-abrigo-do-brasil-para-refugiados-lgbti-acolhe-venezuelanas-em-manaus/>> Acesso em: 13 fev. 2020.

Nesse caso, foi necessário trabalhar o reconhecimento muitas vezes negado às pessoas LGBTI a partir de um remédio cultural associado a um remédio econômico: para a montagem do abrigo, o ACNUR doou camas, colchões, ventiladores e máquinas de lavar. Esse pode ser um exemplo simples de como se faz necessário o modelo de reconhecimento de Nancy Fraser, que se funda no status social: a ausência de reconhecimento ultrapassa a questão da depreciação da identidade de grupo, significando, na verdade, a subordinação social, o impedimento de participar como um igual na vida social. Isso quer dizer que, nesse caso, por exemplo, não é suficiente um remédio que discuta o preconceito contra pessoas LGBTI, mas sim um remédio que possa oferecer a essas pessoas, inclusive, as condições materiais das quais foram privadas para a participação na vida social.³⁶

A ONU Mulheres também vem realizando ações em conjunto com mulheres migrantes no âmbito da Operação Acolhida. Em 2019, a agência da ONU iniciou projeto de rodas de conversa, para que as participantes compartilhem histórias e discutam formas de reconstruir suas vidas no Brasil. Um ponto interessante do projeto diz respeito ao fato de os conteúdos serem estabelecidos de maneira conjunta: após o encontro inicial, as migrantes escolhem as temáticas das conversas seguintes, de acordo com as necessidades e interesses de cada grupo.³⁷

Já no campo do desenvolvimento local, o Programa da Organização da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em cooperação com a OIM, com o Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS), e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) realizou, em novembro de 2019, a oficina de Ideação Coletiva, como parte da metodologia Desenvolve!³⁸, de ações integradas locais para aceleração do desenvolvimento em contexto de migração. Foram convidados representantes dos governos estaduais e municipais, membros de ONGs, cooperativas, lideranças migrantes, lideranças jovens e universidades para construir coletivamente soluções para problemas locais, com o objetivo de

36 Para uma melhor diferenciação entre os modelos de reconhecimento de Fraser, Honneth e Taylor, conferir: FRASER, Nancy. *Reconhecimento sem ética?* *Lua Nova*, São Paulo, n.70, p. 101-138, 2007.

37 ONU MULHERES. *ONU Mulheres promove rodas de conversa para venezuelanas em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-mulheres-promove-rodas-de-conversa-para-venezuelanas-em-roraima/>> Acesso em: 13 fev. 2020.

38 PNUD (PROGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). *Desenvolvimento Local e Migração: guia para promoção de ações integradas locais para aceleração do desenvolvimento*. [S.l.], 2020. p. 40. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/paz/Infopen1.html?fbclid=IwAR0jOPc_0W0hI-CtorKnG-P1BRKRlpRtn4SipNeDHzsgrYhuaA4gxYNciFw> Acesso em: 16 fev. 2020.

incentivar o desenvolvimento humano inclusivo. Ao final do evento, alguns grupos foram contemplados com recursos financeiros para implementar o projeto que desenvolveram em conjunto.

Um dos grupos que se destacou foi o “Mulheres que Brilham”, composto por mulheres empreendedoras, venezuelanas e brasileiras. O nome escolhido pelas integrantes foi uma resposta ao grande número de mulheres invisibilizadas por situações de maus tratos. O grupo realizou, ainda, evento de igual nome, em novembro de 2019, como parte dos 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra as mulheres. O evento promoveu oficinas e roda de conversa em prol do empoderamento e conscientização de mulheres de diferentes origens³⁹.

A possibilidade de contemplar grupos como o “Mulheres que Brilham” com os recursos suficientes para que elas possam desenvolver suas propostas representaria uma ação com o objetivo de remediar a negativa da condição objetiva para a constituição de uma paridade participativa, ou seja, a negativa de uma distribuição de recursos materiais que seja suficiente para assegurar a independência e voz das participantes. O projeto acima descrito possui, portanto, esse mérito, ao conferir algum tipo de compensação material a essas empreendedoras que, por circunstâncias de um sistema estruturalmente⁴⁰ injusto, até então não possuíam os meios para concretizar a sua proposta.

Ademais, ao tentar remediar a invisibilidade decorrente da situação de violência a que essas mulheres foram submetidas, o projeto foi também um instrumento que permitiu o desenvolvimento de afeto e respeito entre as participantes, resultando em fomento da estima social, fundamental para o reconhecimento entre os pares na interação comunitária.

Foram apresentadas, portanto, algumas iniciativas que, no âmbito da Operação Acolhida, realizaram atividades no intuito de amenizar as falhas de reconhecimento, nos mais diferentes níveis, que surgem no heterogêneo grupo de mulheres migrantes venezuelanas. Não será discutido nesse trabalho até que ponto essas propostas são válidas ou eficazes; discutir a finalidade e os limites da atuação das agências da ONU é um trabalho que foge ao escopo desse artigo.

39 PNUD (PROGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). *Desenvolve! Integrando Territórios*. Jogo, oficinas, aplicativo e plataforma compõem metodologia aplicada em caráter piloto em Boa Vista. Boa Vista, 2020. Disponível em: <<https://pnudbrasil.exposure.co/desenvolve-integrando-territorios?fbclid=IwAR1hMM0EmQEf6mbs93Ubjrw6woomvMWm1D0FZIs7MH6UDcAXGRDM98vZRpo>> Acesso em: 13 fev. 2020.

40 Para uma discussão sobre a injustiça estrutural e os limites da teoria de Nancy Fraser nesse sentido, conferir: GARRET, Paul Michael. Recognizing the Limitations of the Political Theory of Recognition: Axel Honneth, Nancy Fraser and Social Work. *The British Journal of Social Work*, v. 40, n. 5, p. 1517–1533, jul. 2010.

Finalmente, consideramos importante conhecer os projetos que estão sendo desenvolvidos diante do atual contexto migratório na região estudada. Apesar da dificuldade em transportar a teoria para exemplos pontuais, consideramos útil trazer o olhar do modelo de status social para a questão analisada.

CONCLUSÃO

As organizações envolvidas na Operação Acolhida têm empenhado esforços para mapear problemas e prestar auxílio aos migrantes. O desafio é identificar e atender aqueles com maior vulnerabilidade frente ao grande fluxo de pessoas que entra diariamente pela fronteira em Pacaraima. Nesse contexto, as mulheres, que já passam por dificuldades para alcançar uma efetiva igualdade de gênero desde o país de origem, têm sua realidade agravada pelo processo de migração forçada. Além disso, a violência baseada em gênero, que constitui uma experiência comum no trajeto migratório, não cessa após o estabelecimento no Brasil como país de acolhida e muitas migrantes continuam expostas a condições de risco.

As iniciativas mapeadas e descritas nesse trabalho são apenas alguns exemplos das constantes tentativas que têm sido feitas para remediar a negativa de reconhecimento das mulheres migrantes. Todavia, é fundamental notar que, em conformidade com o marco teórico adotado, são remédios estruturais que precisam ser aplicados, a longo prazo, para que circunstâncias estruturais sejam também alteradas, permitindo, então, que essas mulheres possam atuar permanentemente em paridade de participação.

Desse modo, a utilidade de analisar iniciativas como as aqui mapeadas consiste em apontar o que pode ser feito ou o que deve ser evitado em termos de boas práticas – porém, tendo em mente que estes são remédios pontuais e temporários, que devem ser manuseados com cuidado para que a situação das migrantes não seja agravada. As atividades realizadas com as mulheres migrantes contribuem para estimular o protagonismo das beneficiárias, mas as assimetrias inerentes à ordem patriarcal permanecem, o que reforça o argumento de que alterações estruturais e definitivas permanecem necessárias.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Genebra, 2019. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf> >. Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

_____. *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Operação Acolhida. *Histórico*. [S.l.], 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em 12 fev. 2020.

COSTA, Emily; OLIVEIRA, Valéria. Entenda a Intervenção Federal em Roraima. *G1 RORAIMA*, Boa Vista, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/12/08/entenda-a-intervencao-federal-em-roraima.ghtml>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FRASER, Nancy. Reinventar la justicia en un mundo globalizado. *New Left Review*, Londres, n.36, p.31-50, 2006.

_____. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, São Paulo, n.70, p. 101-138, 2007.

_____. Social Rights and Gender Justice in the neoliberal moment: a conversation about Welfare and transnational politics. *Feminist Theory*, [S.l.], v.9, n.2, p.225-243, 2008.

FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). *Fundo de População faz roda de conversa com mulheres grávidas em abrigo da Operação Acolhida*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/fundo-de-populacao-faz-roda-de-conversa-com-mulheres-gravidas-em-abrigo-da-operacao-acolhida>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. *UNPEA participa de primeira oficina do curso Promotoras Legais Populares em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-participa-de-primeira-oficina-do-curso-promotoras-legais-populares-em-roraima>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. *Projeto aprofunda discussão sobre violência de gênero e direitos das mulheres em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/projeto-aprofunda-discuss%C3%A3o-sobre-viol%C3%Aancia-de-g%C3%AAnero-e-direitos-das-mulheres-em-roraima>>. Acesso em: 12 fev. 2020

_____. *UNFPA desenvolve ações de formação como resposta à violência de gênero em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-desenvolve-a%C3%A7%C3%B5es-de-forma%C3%A7%C3%A3o-como-resposta-%C3%A0-viol%C3%Aancia-de-g%C3%AAnero-em-roraima>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. *UNFPA em Pacaraima discute com jovens sobre infecções sexualmente transmissíveis e planejamento reprodutivo*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-em-pacaraima-discute-com-jovens-sobre-infec%C3%A7%C3%B5es-sexualmente-transmiss%C3%ADveis-e-planejamento>>. Acesso em: 12 fev. 2020

_____. *UNFPA orienta migrantes e refugiados sobre como acessar as políticas públicas de saúde e proteção social em Roraima*. [S.l.], 2020. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/unfpa-orienta-migrantes-e-refugiados-sobre-como-acessar-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-sa%C3%BAde-e-prote%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

GARRET, Paul Michael. Recognizing the Limitations of the Political Theory of Recognition: Axel Honneth, Nancy Fraser and Social Work. *The British Journal of Social Work*, v. 40, n. 5, p. 1517–1533, jul. 2010.

GBV AoR. *Voices from Syria: assessment Findings of the Humanitarian Needs Overview*. [S.l.], 2018. Disponível em: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2017-12-voices_from_syria_2nd_edition.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020

GODINHO, Luiz Fernando. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Primeiro abrigo do Brasil para refugiados LGBTI acolhe venezuelanas em Manaus*. Manaus, 2018. Disponível em : <<https://www.acnur.org/portugues/2018/11/05/primeiro-abrigo-do-brasil-para-refugiados-lgbti-acolhe-venezuelanas-em-manaus/>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; SAMPAIO, Cyntia. As ações decorrentes da migração de venezuelanos para o Brasil: da acolhida

humanitária à interiorização. In: ANNONI, D. (Coord.). *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai, 2018.

OLIVEIRA, Valéria. Roraima foi o estado com maior taxa de mulheres assassinadas no Brasil em 2018. *G1 RORAIMA*, Boa Vista, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/03/08/roraima-foi-o-estado-com-maior-taxa-de-mulheres-assassinadas-no-brasil-em-2018.ghhtml>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). *Operação Acolhida em Manaus inaugura espaço com serviços de documentação e interiorização para refugiados e migrantes venezuelanos*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/operacao-acolhida-em-manaus-inaugura-espaco-com-servicos-de-documentacao-e-interiorizacao-para-refugiados-e-migrantes-venezuelanos/>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

_____. *Brasil é país da América Latina com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos*. [S.l.], 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-e-pais-da-america-latina-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos/>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS MULHERES. *ONU Mulheres promove rodas de conversa para venezuelanas em Roraima*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-mulheres-promove-rodas-de-conversa-para-venezuelanas-em-roraima/>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Estimativa do número de migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados em Boa Vista (RR)*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/es/documents/download/73144>>. Acesso em: 12 fev. 2020

PROGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desenvolve! Integrando Territórios*. Jogo, oficinas, aplicativo e plataforma compõem metodologia aplicada em caráter piloto em Boa Vista. Boa Vista, 2020. Disponível em: <<https://pnudbrasil.exposure.co/desenvolve-integrando-territorios?fbclid=IwAR1hMM0EmQEf6mbs93Ubjrw6woomvMWm1DoFZIs7MH6UDcAXGRDM98vZRpo>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

_____. *Desenvolvimento Local e Migração: guia para promoção de ações integradas locais para aceleração do desenvolvimento*. [S.l.], 2020. Disponível

em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/paz/Infopen1.html?fbclid=IwAR0jOPc_0W0hI-CtorKnG-P1BRKRlpRtn4SipNeDHZsgrYhuaA4gxYNciFw>. Acesso em: 16 fev. 2020.

RESPONSE FOR VENEZUELANS (R4V). *Situation Report*. [S.l.], 2019. Disponível em: <<https://r4v.info/es/documents/details/72002>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

RIOS, Roger Raupp. Para um direito democrático da sexualidade. *Horizontes Antropológicos*, ano 12, n. 26, p. 71-100, jul./dez. 2006.

SANTOS, Marina França. *Revista Ártemis*, Vol. XVIII, n. 1, p. 137-146, jul-dez 2014.

STEPHEN, Lynn. Violencia transfronteriza de género y mujeres indígenas refugiadas de Guatemala. *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.117, p. 29-50, 2017.

DIREITO HUMANO À ÁGUA E À VIDA DIGNA

*Francinilcia Leite Melo**

*Maria Auxiliadora Santos Silva^{2**}*

INTRODUÇÃO

O capítulo tem como premissa analisar o direito fundamental à água, tema que foi reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010. Este estudo provém da necessidade de demonstrar a importância da água para mundo, que a estiagem é uma realidade e assola toda região Nordeste, do qual, os políticos, usaram como meio de política partidária, desrespeitando a dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais são necessários para que exista uma convivência harmônica dos seres humanos, aqueles sem os quais não poderia haver uma relação digna entre sociedade e Estado. São garantidos pela legislação e devem assegurar as pessoas direitos fundamentais em suas variadas formas. O método de abordagem desta pesquisa foi o dedutivo.

A pesquisa partiu de uma premissa geral para uma específica, sendo assim o presente artigo desenvolveu, inicialmente, conceitos que permeiam o problema para, posteriormente, individualizá-lo e especificá-lo, buscando uma solução, razão pela qual é um método de investigação da realidade pelo estudo de transformações e mudanças dialéticas ocorridas na natureza da sociedade. Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses foram investigadas mediante pesquisa bibliográfica e documental, na qual foi realizada uma busca por autores clássicos, artigos científicos e sites jurídicos que tratam do tema em comento.

1 Mestranda em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Especialista em direito previdenciário e trabalhista pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva, Recife (PE). Advogada; sócia do escritório Velloso Advocacia.

2 Mestre em Direito Internacional e Humanos pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Especialização para Carreira Jurídica, Curso Preparatório para a Magistratura (ESMA/PB). Especialização em Ministério Público e Cidadania, pela FESMIP/PB. Graduada em Direito, pelo Unipê. Graduada em Comunicação Social, (Jornalismo/UFPB). Técnica Judiciária do Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB). Integrante da equipe de Assessoria de Comunicação do Tribunal de Justiça da Paraíba.

BREVE ANÁLISE SOBRE DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos, também conhecidos por Direitos Fundamentais, são a própria essência da manutenção e proteção da dignidade humana. Eles têm como berço a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (DUDHC), surgida com a Revolução Francesa, em 1789, cuja a essência pregava a igualdade entre todas as pessoas e definia os direitos individuais e coletivos dos homens como universais. Em artigo que trata sobre a Evolução Histórica dos Direitos Humanos no Brasil, Pedro Aurélio de Matos Rocha³ destaca-se que é “[...] o fenômeno da positivação das declarações de direitos que expõe o caráter inovador e revolucionário da condição humana [...]”. O autor comenta que “[...] os Direitos Humanos visam resguardar os valores mais preciosos do ser humano, como a solidariedade, a igualdade, a fraternidade, a liberdade e a dignidade da pessoa humana [...]”⁴.

Em razão da amplitude do tema e para compreender a expressão direitos humanos, Rocha destacam-se quatro conceitos construídos por estudiosos da área. O primeiro conceito identificado apregoa que os [...] Direitos Humanos são as ressalvas e restrições ao poder político ou as imposições a este, dispositivos legais e mecanismos privados [...]” e públicos, destinados a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e “[...] desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais [...]”⁵.

A segunda definição dada por Alexandre Morais *apud* Rocha, salienta que os direitos humanos se colocam como uma das previsões “[...] absolutamente necessárias a todas as constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação de poder e visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana [...]”⁶.

O terceiro conceito nasceu de J. S. Fagundes Cunha *apud* Rocha, que enxerga os direitos humanos como uma ideia política com base moral e que estão intimamente relacionados com os conceitos de justiça, igualdade e democracia. Cunha *apud* Rocha enfatiza que eles são a “[...] expressão de um relacionamento

3 ROCHA, Pedro Aurélio de Matos. *A evolução histórica dos direitos humanos no Brasil*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2002. p 60.

4 *Ibid*, p. 61.

5 ALMEIDA, Fernando Barcellos *apud* ROCHA, Op. cit. p.61.

6 MORAIS, Alexandre *apud* ROCHA, Op. cit. p. 61

que deveria prevalecer entre os membros de uma sociedade e entre indivíduos e Estados [...]”, devendo os mesmos serem reconhecidos em qualquer Estado, grande ou pequeno, pobre ou rico, independentemente do sistema social e econômico que a nação adota⁷.

Por fim, a quarta definição parte de João Baptista Herkenhoff, o qual leciona que os direitos humanos ou direitos do homem são, modernamente, entendidos aqueles direitos que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente, sendo direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política, “[...] pelo contrário, direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir, Direitos estes consagrados como universais [...]”⁸.

Os Direitos Humanos são compostos por quatro dimensões: a primeira compreende os direitos individuais exercidos coletivamente, a segunda trata dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais também são conhecidos direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade, que são: direito do trabalho, saúde e educação.⁹

Há, ainda, os de terceira dimensão, que têm como titular grupos humanos (família, povo, nação, coletividade regional ou étnica) e os de quarta dimensão, que foram introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, compreendendo os direitos à democracia, informação e pluralismo.

Matos Rocha¹⁰ evidencia, também, que a autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, insere-se na terceira dimensão. Imperioso ressaltar que os princípios fundamentais, que regem a aplicação dos direitos humanos, norteiam, teoricamente, as legislações nacionais e internacionais no sentido de proteger o bem maior a ser tutelado, qual seja: a vida humana e digna.

No entanto, a prática demonstra o inverso, na qual se torna cada vez mais constante a infração a tais direitos em uma escala que ultrapassa os limites da legalidade, a exemplo do que se tem presenciado no mundo: crise das pessoas em deslocamento por conta das guerras, escassez da água, pessoas vivendo a baixo da linha da miséria, sem o mínimo de cuidados com a saúde, sem saneamento básico e outros.

7 J. S. FAGUNDES Cunha apud ROCHA, Op. cit., p 60.

8 HERKENHOFF, João Baptista apud ROCHA, Op. cit. p. 61.

9 ROCHA, Pedro Aurélio de Matos. Op. cit., p 60.

10 Ibid, p. 61-62.

Mas, como proteger os Direitos Humanos? Como fazer com que eles sejam respeitados e cumpridos? Eis que surge a internacionalização e os sistemas global e regionais de proteção a tais direitos, que serão aqui tratados de forma sucinta. As constantes guerras mundiais, que deixaram rastros de devastação e morte, bem como o caráter universal dos direitos humanos, herdados da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹¹, na qual o homem é visto como titular de direitos, foram os motivos que impulsionaram a internacionalização dos direitos humanos. Em artigo sobre o tema, Antônio Firmino Júnior salienta que o processo de internacionalização resulta “[...] de um momento histórico, desencadeando daí resultados de relações entre países, conforme previsto na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU)”¹². O autor Antônio Firmino Júnior afirma ainda que a universalidade do gênero humano e o decorrente reconhecimento de que, por isso, há igualitário direito de titularizar prerrogativas inerentes à condição humana, [...] ensejou a internacionalização dos direitos humanos, processo que teve como pilares o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) [...] ¹³.

A proteção dos direitos humanos é caracterizada pela existência de dois sistemas: o global, composto pelas declarações da ONU, Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Tribunal Penal Internacional (TPI) , e o regional, formado pelos regimes europeu (Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, que estabeleceu a Comissão e a Corte Europeia de Direitos Humanos), o interamericano (Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, de 1969)¹⁴, deu origem à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Corte Interamericana) e o africano (Carta Africana de Direitos Humanos, de 1981¹⁵, estabelecendo a Comissão Africana de Direitos Humanos)

11 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

12 JUNIOR. Antônio Firmino. *A internacionalização dos direitos humanos*. Santos (SP): Ed. Universitária Leopoldianum, 2005/2006.

13 Ibid, p. 9-12.

14 OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS) E CIDH (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS). *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

15 OUA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* (Carta de Banjul). 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_pires_carta_africana_direitos_povos.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E ODS 6: ÁGUA POTÁVEL E SAUDÁVEL PARA O MUNDO

Tendo por base as dimensões ambiental, econômica e social, e almejando combater a crise hídrica mundial, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹⁶ tem por meta assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos. Desafios estes assumidos pelos mais de 100 países que fazem parte da ONU e se comprometeram a cumprir, quando firmaram o pacto proposto pela agenda no ano de 2015. Até o prazo escoar, os consignatários terão que empreender esforços no sentido de promover o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade, como também, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente.

Além de implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado; ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso, bem como apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Mister salientar que em 2020¹⁷, ou seja, no próximo ano termina o prazo proposto aos países membros para proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos. O que os governantes e as autoridades competentes não realizaram, há séculos, décadas e milênios, ou mesmo não tiveram o zelo em envidar esforços no sentido de evitar a situação por qual o mundo passa

16 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 6: Água Potável e Saneamento*. 2015. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/6/>>. Acesso em: 9 nov. 2019.

17 BRASIL. ODS 6 no Brasil: Visão da Ana sobre os indicadores. *Agência Nacional de Águas*. s/d. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

atualmente, com a grave crise da falta de água, a exemplo do racionamento e da escassez, terão que fazê-lo dentro de um curto lapso temporal. Não por imposição legislativa da ONU, mas por premente necessidade, por estarem sofrendo com tragédias naturais, efeito estufa, crise hídrica, desabastecimento, alterações climáticas, aumento da fome e da miséria, e outros problemas mundiais, oriundos da ação negligente do homem.

Com base em todas as informações acima questiona-se sobre o Brasil, como um dos países que integra a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável? Qual a situação atual brasileira com relação ao cumprimento desse pacto, especialmente da ODS 6? Assunto que teceremos em análise adiante.

O DIREITO HUMANO À ÁGUA

Durante muitos anos veem se discutindo a relação homem e meio ambiente, motivado em especial por movimentos ambientalistas, que se discute os desastres naturais, assim, surge os direitos fundamentais de terceira dimensão, que muitos autores chamam de direitos de fraternidade e solidariedade, ou seja, voltado ao bem está de uma coletividade. Andreia Vieira¹⁸ questiona: onde fica o meu direito às águas do Rio Doce? Onde fica o direito de toda essa gente ribeirinha à sua fonte primária de água? O direito a uma água de vida. O direito a uma água ecologicamente equilibrada. O direito de presentes e futuras gerações àquela água. O nosso direito humano às águas doces do Rio Doce.

A autora trata sobre a questão do direito que a humanidade possui de consumir uma água tratada e ter o mínimo de saneamento básico possível para uma vida digna e com menos riscos. Neste mesmo na obra Andreia Costa Vieira¹⁹ faz uma análise crítica e profunda sobre a comercialização internacional da água doce, privatização dos serviços de fornecimento, cuja insatisfação das populações motivaram o surgimento do direito humano à água, segundo a autora, a governança da água e o problema mundial do saneamento básico, fazendo um comparativo entre os países desenvolvidos e os emergentes ou em eterno, desenvolvimento. O estudo cita, também, os sistemas hídricos peculiares dos países, analisando as formas como lidam com as crises de desabastecimento e a falta de saneamento.

18 VIEIRA, Andreia Costa. *O direito humano à água*. 1ª ed. Minas Gerais: Arraes Editores, 2016. p. 2.

19 Ibid, p. 2-3.

O estudo é permeado pelos fundamentos, garantias individuais e coletivas previstas nos Direitos Humanos, no Direito Internacional e no Regime Internacional da Água Doce. Este último, apontado por Vieira como a “[...] base da defesa do direito humano à água [...]”²⁰. Para a autora, o Direito Internacional tem sido um eficaz instrumento de proteção dos direitos humanos dos cidadãos contra os desmandos do Estado. Ela destaca a correlação entre o direito humano à água, o direito à vida e o direito de solidariedade internacional. Ao tratar sobre o direito à água e a política brasileira de recursos hídricos e saneamento básico, Andréia Vieira²¹ faz um apanhado do texto constitucional vigente, no qual cita a Lei 9.433 de 1997 (Lei das Águas), que deu origem à política nacional de recursos hídricos e sua forma de gerenciamento. Quanto ao sistema brasileiro de saneamento básico, cita, como importante instrumento de proteção da água como direito fundamental, a Lei 11.445, de 2007 (Lei do Saneamento Básico), dando enfoque a dois mecanismos relevantes introduzidos em básico e a proposição dos Plano Municipais, com seus respectivos Fundos Municipais de Saneamento.

Todavia, a autora Vieira, suscitou o seguinte questionamento: o direito à cota mínima para se evitar o corte de abastecimento de água por falta de pagamento tem sido garantido no Brasil? A mesma aponta a resposta ao salientar que “[...] dos muitos documentos nacionais e internacionais que garantem o direito à universalização, as empresas de abastecimento de água continuam cortando o serviço pelo não pagamento [...]”²².

Num país como o Brasil, com alto índice de desemprego e precárias condições de moradia em muitas regiões, não se pode garantir o direito universal de acesso ao abastecimento de água (e demais serviços de saneamento), se não houver uma cota mínima de abastecimento para aqueles que não podem pagar pelos serviços de água. É tratar os desiguais de forma desigual para garantir-lhes seus direitos humanos básicos, dentre eles, o de viver e o de viver de forma digna²³.

A autora analisou, ainda, a abordagem do direito à água nos diversos organismos mundiais voltados à questão ambiental e de sustentabilidade, a exemplo da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP21), de 2015, ocorrida em Paris, na França, e os resultados obtidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em relação ao ODS 6.

20 Ibid, p. 3.

21 Ibid, p. 4.

22 Ibid, p. 53.

23 Ibid, p.54.

Faltando pouco tempo para terminar o prazo de cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Agência Nacional das Águas (ANA) realizou uma pesquisa sobre o desempenho do Brasil no cumprimento do ODS 6. O documento fez um raio x da situação do país em termos de recursos hídricos e saneamento básico. São os principais pontos:

- No Brasil, observou-se que, de 2007 a 2015, o déficit de abastecimento diminuiu (de 8,1% da população para 4,2%). Porém, a distribuição do déficit dentre as faixas de renda continua a mesma, sendo que em média 40% da população não atendida correspondia à faixa de renda de até 1 salário mínimo. Do universo de população com acesso à rede pública (de abastecimento de água) em 2017, somente 86,7% dos domicílios tinham água diariamente;
- Em 2016, cerca de 50% dos esgotos gerados pela população urbana e rural eram tratados no Brasil, em sistemas coletivos e em fossas sépticas, com uma evolução percentual positiva de 6,8% desde 2013;
- Evolução de 7 pontos percentuais da proporção da população brasileira que utilizava serviços de esgotamento sanitário geridos de forma segura entre 2011 e 2016. Esta evolução representa um quantitativo de 21,9 milhões de pessoas, que passaram a contar com esgotamento sanitário nos últimos seis anos;
- Na bacia hidrográfica do rio São Francisco houve redução de 11,1% na extensão dos ecossistemas aquáticos em 2015 em relação ao ano 2000, evidenciando a redução dos espelhos d'água dos grandes reservatórios para geração de energia hidrelétrica existentes na bacia durante a crise hídrica. Devido à crise hídrica, a redução na quantidade de água, aferida pelo Indicador 6.6.1, também foi expressiva na Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental, alcançando em 2015 o percentual de 36%;
- A grande disponibilidade hídrica do Brasil resulta em estresse hídrico muito inferior ao de várias regiões do mundo e mesmo ao da média global em 2015 (12,8%). O valor para o Brasil, de 1,6%, não reflete as especificidades de todas as regiões do País. As bacias mais críticas estão na Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental, inserida no Semiárido brasileiro;
- No ano de 2016, a gestão integrada de recursos hídricos alcançou no Brasil cerca de 54 pontos, segundo a classificação adotada pela ONU, com evolução de 22% desde 2010. Esta classificação significa um grau médio de implementação da política de recursos hídricos no País em comparação com o resto do mundo²⁴.

Levantamento divulgado em dezembro de 2019 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), referente ao ano de 2018, demonstra a situação alarmante do Brasil em termos de saneamento básico: metade da

24 BRASIL. ODS 6: ANA lança publicação inédita para acompanhar metas para água e saneamento até 2030. *Agência Nacional de Águas*, 2019. Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/noticias/ods-6-ana-lanca-publicacao-inedita-para-acompanhar-metas-para-agua-e-saneamento-ate-2030-1>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

população brasileira não tem acesso a rede de esgotos. Segundo o documento a pesquisa faz parte dos Diagnósticos da Prestação dos Serviços de Saneamento Básico 2018 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Conforme a divulgação, no ano passado a rede de coleta de esgoto aumentou 12,8 mil quilômetros, passando de 312,8 mil quilômetros para 325,6 mil quilômetros. A rede atende a 105,5 milhões de pessoas (53,2% da população).

Os dados apontam, ainda, “que 46,3% de todo o esgoto gerado no país é efetivamente tratado”²⁵. Ao analisar o baixo percentual o ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Canuto, associou ao problema da coleta reduzida e a dificuldade no tratamento. Quando ao abastecimento de água foi registrado em 2018 um aumento de 21.924 quilômetros em relação a 2017, chegando a 169,1 milhões de habitantes, o que equivale a 83,6% da população do país.

O levantamento sinalizou também que ao considerar apenas a população urbana, os dados do Ministério apontam que 92,8% da população tem acesso ao abastecimento de água. Foi registrado, ainda, um aumento no consumo médio da população, passando de 153,6 litros para 154,9 litros por habitante por dia. Por outro lado, foi registrado, também, um aumento do percentual de água que se perde na distribuição, chegando a 38,5%. O índice de perda contempla, por exemplo, vazamentos, ligações irregulares ou falhas na medição. Em meio a situação preocupante, o governo brasileiro propõe o projeto Marco Legal do Saneamento. A proposta tem como principal objetivo ampliar a participação da iniciativa privada na área de água e saneamento. Para o ministro Canuto, o marco é essencial para atrair a iniciativa privada, pois dará mais segurança jurídica, principalmente em relação à cobrança de tarifas.

A PARAÍBA E O COMBATE À SECA

A extensão territorial da Paraíba é 56.572Km² possui 223 municípios é geograficamente dividido em quatro mesorregiões: Zona da Mata ou Litoral, Agreste, Borborema e Sertão, assim fracionadas pelas peculiaridades de cada uma delas, desde questões relativas à vegetação, solo e, evidentemente, no que diz

25 LIS, Laís. Metade da população brasileira não tem acesso a rede de esgoto, diz ministério. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/10/metade-da-populacao-brasileira-nao-tem-acesso-a-rede-de-esgoto-diz-ministerio.ghtml>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

respeito às questões hídricas. A hidrografia paraibana é constituída de maneira diversificada, possuindo uma gama menor de rios perenes e uma quantidade maior de rios temporários, que consolidam um cenário de irregularidade, fazendo do Estado paraibano um dos mais atingidos pela escassez de água em época de estiagem. A região semiárida do Nordeste, chove em média 600 milímetros por ano de modo concentrado em poucos meses, sofre grande risco de desertificação²⁶.

A empresa responsável por assegurar o acesso ao fornecimento de águas e tratamento de esgotos é a Companhia de Água e Esgotos do Estado da Paraíba (CAGEPA), empresa pública estadual, com sede na capital paraibana.

A água potável é bem essencial à sobrevivência humana, a região Nordeste é a que mais sofre com a estiagem no Brasil, associado a um regime variável na quantidade e distribuição das chuvas, causando grandes prejuízos ao meio ambiente, bem como, atraso no desenvolvimento social e econômico da região. Assim, a seca é um evento natural e periódico na Região, que anualmente afeta milhões de brasileiros com a escassez das chuvas, ligada ao manejo inadequado da água, aumentando o sofrimento da população, principalmente a mais carente, que não dispõe de recursos financeiros para comprar água potável.²⁷ Travassos²⁸ comenta que historicamente, no Brasil, a sobrevivência de grande parte do contingente de pessoas afetadas pelas secas tem dependido das políticas oficiais de socorro.

Segundo Santos²⁹ apud *Aziz Nacib Ab'Sáber*, durante muitos anos a mídia noticiou a miséria do povo nordestino, mostrando o reflexo da seca causadora das tragédias, o êxodo dos nordestinos a região Sudeste fugindo da seca em seu habitat natural. De todo o conhecimento da história das secas depreende-se que elas são uma constante e que as chuvas, sim, são irregulares. Além disso, durante muitos anos fora cobrada políticas públicas no combate e enfrentamento da escassez da água.

26 BRASIL. ODS 6: ANA lança publicação inédita para acompanhar metas para água e saneamento até 2030. *Agência Nacional de Águas*, 2019.

27 TRAVASSOS, I. S.; de SOUZA, B. I.; da SILVA, A. B. Secas, desertificação e políticas públicas no semiárido nordestino brasileiro. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.7, n.1, p. 148, 2013. João Pessoa: DGEIOC/CCEN/UFPB. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/okara/article/view/10741>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

28 Ibid.

29 SANTOS apud AB'SABER, Aziz Nacib. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. *Estudos Avançados*, v.13, n.36, p.7-59, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141999000200002>. Acesso em: 17 jan. 2020.

Somente em 2003, o Governo Federal criou o programa Cisternas para captação de água das chuvas nas áreas rurais, já que as comunidades rurícolas são as que mais sofrem com a seca. As cisternas, segundo Feitosa, são uma forma milenar de armazenar água das chuvas em regiões que “[...] não dispõem de fornecimento de água permanente, ou como alternativa para economizar água [...]”³⁰.

Assim, as construções das cisternas rurais permitiram ao homem do campo aumentar a disponibilidade e melhorar a qualidade da água armazenada, haja vista, que no período de estiagem, os rios e açudes secam, ficando como única fonte de água as cacimbas, de qualidade duvidosa e salobre.

Não obstante, a água das cisternas não tem como certificar a qualidade da água, bem como, utilizar produtos para purificar essa água armazenada, antes de serem destinadas ao consumo humano ou aos animais que sofrem com as secas causticantes. O trabalhador rural do Nordeste brasileiro, ao longo da história, de acordo com Buriti e Aguiar, lutou, cotidianamente, “[...] contra as adversidades provocadas pelo clima, escassez de água e alimentos, carência econômica ou insensibilidade política [...]”³¹.

Em 2011, o Brasil instituiu o Programa Nacional de Universalização de Acesso e Uso da Água, “Água para todos”, por meio do Decreto 7.535/2011³², em seus art. 1º e 2º estabelece que a água é fundamental em todos os sentidos da vida, assim, é dever do Estado garantir água doce de qualidade. No Art. 1º institui o programa destinando o acesso e uso universal da água para consumo humano, produção agrícola e alimentar, visando o desenvolvimento e segurança das famílias em situação de vulnerabilidade social.

No art. 2º oferece diretrizes para priorização do uso da água para população de extrema pobreza³³. Com o uso das cisternas em lugares com dificuldade de manejo

30 FEITOSA, E. R.; YADA, M. M.; Soares, N. M. Uso de cisternas na captação da água da chuva para o uso animal. *Revista Interface Tecnológica*, v. 15, n. 1, p. 305-314, 2018. p. 307. Disponível em: <<https://revista.fatectq.edu.br/index.php/interfacetecnologica/article/view/351>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

31 BURITI, C. O., AGUIAR, J. O., Secas, migrações representações do semi-árido na literatura regional: por uma história ambiental dos sertões do nordeste brasileiro. *Revista de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima*, Textos e Debates, Centro de Ciências Humanas, n.15, p. 7-31, 2008. Boa Vista: Editora UFRR, 2008. p. 14. Disponível em: <<https://revista.ufrbr/textosedebates/article/view/747>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

32 BRASIL. *Decreto 7.535, de 26 de julho de 2011*. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <<https://bitly.com/rORC0>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

33 ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”: uma análise do desenho jurídico-institucional e seu funcionamento. *Justiça do Direito*, v.13, n.2, p. 432-457, 2007. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6059>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

de água doce foi uma solução encontrada pelo poder público, do qual, as famílias têm boa aceitação e durante os meses de estiagem não é necessário uso de “carros pipas” já que esta forma de distribuição de água não pode ser considerada segura, haja vista, o poder público não ter controle dos locais de abastecimento.

Miranda explica que para a água de chuva ter boa qualidade e seja segura para consumo é importante “[...] a aplicação de barreiras sanitárias ao longo do sistema de captação e armazenamento e antes do consumo [...]”³⁴. Insta mencionar, que a região Nordeste tem sua economia basicamente voltada à agricultura familiar, com a estiagem prolongada o agricultor corre riscos de perder sua lavoura, acarretando grandes prejuízos econômicos. Miranda³⁵ comenta ainda que as secas são o principal obstáculo ao crescimento e à “[...] melhoria do bem estar das populações desta região [...]”.

Assim, foi necessário implementar políticas públicas no enfrentamento a seca, o qual, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) foi o primeiro plano de ação, teve como finalidade estruturação da região Nordeste. O DNOCS, segundo Miranda, construiu açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais, implantou redes de energia elétrica e telegráficas, usinas hidrelétricas e foi responsável pelo socorro às populações atingidas pelas cíclicas secas da região³⁶.

Com a efetivação das políticas voltadas ao desenvolvimento da região, foi criada em 2003 a Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA) que tinha como meta criar mecanismos no enfrentamento da pobreza das atuais e futuras gerações. Mas, infelizmente, as políticas públicas foram sempre criadas para resolver os problemas naquele momento. Assim, sempre que acontecem grandes estiagens o povo sertanejo permanece sofrendo e necessitando do assistencialismo.

O direito à água, reconhecido direito humano, encontra em nosso país uma fortíssima resistência à consolidação da importância e relevo que possui como estrutura de direito fundamental e por isso ainda é fruto de intensa crise de pouco gerenciamento lúcido e racional.

34 MIRANDA, P. C. *Cisternas no cariri paraibano: Avaliação das práticas de educação ambiental no uso higiênico da água*. Dissertação apresentada ao programa de mestrado Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande (PB), 2011. p. 14. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UEPB_a7553f49280a800bb5f958daf0c895de>. Acesso em: 15 jan. 2020.

35 Ibid, p. 20.

36 Ibid, p. 21.

CONCLUSÃO

Como diria o cantor e compositor baiano Gilberto Gil, na canção *Chega de Mágoa* (1985)³⁷, composta em pleno período de estiagem no sertão baiano: “[...] Água, dona da vida ouve essa prece tão comovida. Chega, brinca na fonte, desce do monte, vem como amiga. Te quero água de beber, um copo d’água [...]”. A canção foi interpretada por vários cantores brasileiros que se uniram em prol da situação do Nordeste, marcado pela seca, a pobreza extrema e a falta de infraestrutura básica, como o saneamento. Passados quase 35 anos, esses problemas persistem, de forma cada vez mais acentuada e com agravantes: não só na região Nordeste, mas em todo o país, a exemplo do estado de calamidade pública que alguns municípios chegam a tomar por conta da escassez de água, a falta de chuvas, o não uso sustentável dos recursos hídricos, o racionamento, problema que tem atingindo as metrópoles como São Paulo. E se não há água, imagina saneamento básico. Desafios estes que o Brasil assumiu o compromisso de enfrentar e encontrar soluções até 2030.

É nítida e preocupante a dificuldade do Brasil para resolver, em tempo hábil, o problema do acesso a todos os brasileiros do esgoto devidamente tratado, fornecimento adequado de saneamento básico, bem como de abastecimento de água, serviços esses essenciais para uma vida digna.

REFERÊNCIAS

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”: uma análise do desenho jurídico-institucional e seu funcionamento. *Justiça do Direito*, v.13, n.2, p. 432-457, 2007.

AB’SABER, Aziz Nacib. *Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida*. Estudos Avançados, v.13, n.36, p. 7-59, 1999.

BRASIL. ANA lança publicação inédita para acompanhar metas para água e saneamento até 2030. *Agência Nacional de Águas*. 2019.

37 GIL, Gilberto; RAIMUNDO, Fagner (org). *Chega de mágoa*. (criação coletiva). Gravadora: CBS/ Coomusa (Sony Music) (n. 81446). Lançamento: 1985 (Compacto Simples).

BRASIL. ODS 6 no Brasil: Visão da Ana sobre os indicadores. *Agência Nacional de Águas*. s/d.

BURITI, C. O.; AGUIAR, J. O. Secas, Migrações Representações Do Semi-Árido Na Literatura Regional: Por Uma História Ambiental Dos Sertões Do Nordeste Brasileiro. *Revista de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima*, Textos e Debates, Centro de Ciências Humanas, n.15, p. 7-31, 2008. Boa Vista: Editora UFRR, 2008.

FEITOSA, E. R.; YADA, M. M.; Soares, N. M. Uso de Cisternas na Captação da Água da Chuva para o uso Animal. *Revista Interface Tecnológica*, v. 15, n. 1, p. 305-314, 2018.

FONSECA, Marcela Garcia. *O universalismo dos Direitos Humanos e relativismo cultural no Direito das Mulheres*. Santos (SP): Ed. Universitária Leopoldianum, 2004.

JUNIOR, Antônio Firmino. *A internacionalização dos Direitos Humanos*. Santos (SP): Ed. Universitária Leopoldianum, 2005/2006.

JOÃO S.; CASTELAR, A. (Orgs). *Sociedade E Economia: Estratégias De Crescimento E Desenvolvimento* – Brasília: Ipea, 2009.

LIS, Laís. Metade da população brasileira não tem acesso a rede de esgoto, diz ministério. *G1*, 2019.

NUNES, Cleucio Santos. *Estrutura processual dos Direitos Humanos: Direitos e Garantias individuais*. Santos (SP): Ed. Universitária Leopoldianum, 2002.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 6: Água Potável e Saneamento*. 2015.

PLATAFORMA AGENDA 2030. *Acelerando as transformações para a Agenda 2030 no Brasil*. s/d.

ROCHA, Pedro Aurélio de Matos. *A evolução histórica dos direitos humanos no Brasil*. Santos (SP): Ed. Universitária Leopoldianum, 2002.

VIEIRA, Andréia Costa. *O Direito humano à água*. Belo Horizonte (MG): Editora Arraes, 2016.

MIRANDA, P. C. *Cisternas no cariri paraibano: Avaliação das práticas de educação ambiental no uso higiênico da água*. Dissertação apresentada ao programa de

mestrado Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande (PB), 2011.

TRAVASSOS, I. S.; de SOUZA, B. I.; da SILVA, A. B. Secas, Desertificação E Políticas Públicas No Semiárido Nordestino Brasileiro. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.7, n.1, p. 147-164, 2013.

ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO E ÁGUA POTÁVEL ÀS POPULAÇÕES VULNERÁVEIS DOS MUNICÍPIOS COM ALTO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E A BUSCA POR SOLUÇÕES DISRUPTIVAS: O CASO DE SANTOS-SÃO PAULO, BRASIL

Rosilandy Carina Candido Lapa¹

Helóize Melo da Silva²

Luiz Sales do Nascimento³

INTRODUÇÃO

A água consiste em elemento essencial à vida, porém ainda não disponível para todos. Por esse motivo, o acesso à água e ao saneamento básico integram o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴, organizada pela Organização Nações Unidas (ONU), cujo propósito é fomentar a cooperação dos Estados e demais atores visando o cumprimento da Agenda até 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵.

O Brasil é reconhecido internacionalmente pela sua diplomacia ativa nos temas relacionados à conservação do meio ambiente e aos direitos humanos. Ao longo da construção e consolidação dos sistemas de proteção internacional, o Estado brasileiro absorveu os princípios desses instrumentos em seu

1 Doutoranda em Direito Ambiental Internacional, Bacharela em Relações Internacionais e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Pesquisadora na área das migrações forçadas, integra os Grupos de Pesquisa “Comunicação e Cidadania” e “Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais”. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

2 Graduanda em Direito na Universidade Católica de Santos, Pesquisadora na área do Compliance Ambiental, integra Grupos de Pesquisa “Federalismo Fiscal” pela Universidade de São Paulo, e “Regimes e tutelas Ambientais” pela Universidade Católica de Santos. Bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

3 Doutor em Direito do Estado, com área de concentração em Direito Constitucional, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito do Estado, com área de concentração em Direito Constitucional, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado em Direito Constitucional - com ênfase em Garantias Eleitorais, pela Universidade Castilla La Mancha - Espanha. Professor de Graduação e Pós-graduação Stricto Sensu em Direito pela Universidade Católica de Santos. Líder do Grupo de Pesquisa “Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais”.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

5 Ibid.

ordenamento jurídico interno, que foram lentamente permeando a legislação estadual e municipal.

Partindo-se, portanto, da concepção de que o direito à água potável e ao saneamento básico integra o rol dos direitos humanos, o presente capítulo objetiva compreender as dificuldades no acesso de ambos pelos grupos vulneráveis que residem em submoradias no bairro Zona Noroeste, em Santos (SP), município que registra o sexto melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil.

Para compor a análise, foram consultados instrumentos internacionais, legislação interna, bem como obras relacionadas ao tema proposto.

DO DIREITO HUMANO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO

O acesso à água limpa e ao saneamento básico integram o conjunto dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, reconhecido pelo Direito Internacional, visto que ambos são essenciais para prover meios de subsistência saudáveis⁶. Dados consolidados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), indicam que 2.2 bilhões de pessoas não têm acesso a serviços de água potável gerenciados com segurança⁷, utilizando recursos hídricos contaminados por fezes, enquanto 4.2 bilhões carecem de serviços de saneamento básico⁸.

Anualmente, 297 mil crianças menores de cinco anos morrem em decorrência de doenças diarreicas devido a falta de saneamento, água potável e sabonete para lavar as mãos, cenário de duas a cada cinco pessoas no mundo⁹.

Considera-se água potável aquela que não apresenta cor, odor, sabor, ou micro-organismos causadores de doenças. Embora biologicamente renovável, a água é considerada um recurso esgotável pois em certas circunstâncias pode desaparecer, ou seja, o seu equilíbrio depende da distribuição sustentável e proteção das suas fontes, como observa Varella ao analisar o consenso internacional sobre o tema:

6 MOREIRA, Giuliana. Dia mundial da água: campanha não deixar ninguém para trás. Nações Unidas Brasil, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/artigo-dia-mundial-da-agua-2019-nao-deixar-ninguem-para-tras/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

7 Ibid.

8 WHO. Drinking-water. 2019. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

9 Ibid.

Assim, a interpretação de “esgotável” é a mesma utilizada no direito ambiental, que compreende tanto os bens minerais, os seres vivos ou os outros recursos indispensáveis à manutenção da vida no planeta, como o ar ou a água¹⁰.

A manutenção das fontes, sejam mananciais ou rios depende do funcionamento da cadeia de saneamento básico, incluindo a gestão dos resíduos. Contudo, 80% das águas residuais retornam ao ecossistema sem serem tratadas e reutilizadas, despejadas nos mesmos rios utilizados para captação da água, aumentando assim os riscos à saúde daqueles que a consomem¹¹.

A partir dos anos 70 a água percorreu caminhos distintos na agenda do Direito Internacional, seja em conferências e instrumentos específicos ou na sua inclusão em discussões sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente. A aspiração dos Estados em discutir o tema conjuntamente decorre da noção de interdependência no contexto hidrográfico global: há apenas 2,8 % de água doce no mundo, boa parte está congelada, na atmosfera, poluída ou depositada em áreas profundas. Apenas 0,5% encontra-se acessível para o consumo e a sua distribuição não é igualitária no globo.

Dada a sua importância para a consolidação do direito à água, alguns destes eventos são brevemente apresentados neste capítulo.

Os debates internacionais sobre o direito à água tiveram início na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972¹². Nela, emergiu a preocupação sobre a disponibilidade de recursos naturais às gerações presentes e futuras¹³ em face dos “transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem”¹⁴.

10 VARELLA, Marcelo. Dias. O Acúmulo de Lógicas Distintas no Direito Internacional: Conflitos entre comércio internacional e meio ambiente. Revista Jurídica da Presidência, v.6, n.71, Centro de Estudos Jurídicos da Presidência, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Presidência da República. 2005, p. 4. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/514>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

11 UN. Water: Our Common Wealt. World Water Day – 22 March, s/d. Disponível em: <<https://www.un.org/en/events/waterday/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

12 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2167.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

13 Princípio 2º (Ibid).

14 Princípio 3º (Ibid).

A Conferência da ONU sobre a Água de 1977¹⁵ figura como o primeiro evento no qual se reconhece a importância do acesso humano à água potável e preceitua que todos os povos, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas. Em aditivo, o relatório contempla recomendações sobre:

*a) Assessment of water resources; b) Environment, health and pollution control; c) Policy, planning and management; d) Natural hazards; e) Public information, education, training and research; f) Regional cooperation; g) International cooperation*¹⁶.

Não obstante, o relatório supracitado inclui resoluções sobre temas ainda discutidos na atualidade, como, por exemplo, o abastecimento de água nas comunidades, uso da água na agricultura, bem como a necessidade das comissões sobre o uso dos rios¹⁷, ou seja, um plano de ação que, segundo Vargas¹⁸:

Reconheceu a conexão intrínseca entre os projetos de desenvolvimento de recursos hídricos e suas significativas repercussões físicas, químicas, biológicas, sanitárias e socioeconômicas¹⁹.

Posteriormente, a Declaração de Dublin de 1992²⁰ reforça em seu princípio de número 4 a necessidade de reconhecer a água como direito básico de todos os seres humanos. Entretanto, demanda aos Estados esforços para que o abastecimento e saneamento sejam disponibilizados a custos razoáveis, uma vez que se não há saneamento básico em determinados locais, consequentemente ocorre o desperdício deste recurso de forma destrutiva ao meio ambiente.

15 UN. Report of the United Nations Water Conference. 1977. Disponível em: <<https://www.ircwash.org/sites/default/files/71UN77-161.6.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

16 “a) eficiência no uso dos recursos hídricos; b) meio ambiente, saúde e controle de poluição; c) políticas, planejamento e gerenciamento; d) desastres naturais; e) informações públicas, educação, treinamento e pesquisa; f) cooperação regional; g) cooperação internacional” (tradução livre). (Ibid, p. 8).

17 Ibid

18 VARGAS, Everton Vieira. Água e Relações Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional. v.43, n.1, p. 178-182, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100010>. Acesso em 24 fev. 2020.

19 Ibid

20 PNUMA. Declaração de Dublin, 1992. Disponível em: <http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

No mesmo ano foi redigida a Declaração Universal dos Direitos da Água²¹, que reuniu e aprimorou os pressupostos dos documentos anteriores, reforçando as limitações na renovação dos recursos hídricos²², seu caráter econômico²³, e a responsabilidade, comum, porém diferenciada, dos Estados e grupos que usufruem desses recursos²⁴. Em complemento, no dia 22 de março de 1992 a ONU instituiu o *Dia Mundial da Água*²⁵ como ferramenta de conscientização global acerca da sua importância.

Simultaneamente ao reconhecimento do direito à água, desenvolveram-se outros instrumentos sobre meio ambiente, redução da pobreza, educação, economia, vistos como imprescindíveis aos direitos humanos. Assim, em 2015, a ONU elaborou os ODS²⁶, um conjunto de 17 ODS e 169 metas com alcance idealizado para 2030 (Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável). O sucesso da agenda depende das ações individuais e coletivas na esfera da comunidade, dos municípios e estados, organizações sem fins lucrativos, iniciativa privada, não sendo mais uma responsabilidade única dos Estados embora ainda sejam os protagonistas nas tratativas.

A ODS 6 visa “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento básico para todas e todos”²⁷, e reúne elementos dos documentos passados sobre o tema. Entre as metas estabelecidas, destacam-se para a composição do presente estudo:

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade. [...]

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento²⁸.

21 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração Universal dos Direitos da Água, 1992. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

22 Art. 3º (Ibid).

23 Art. 6º (Ibid).

24 Art. 8º (Ibid).

25 UN. Water: Our Common Wealth. World Water Day – 22 March, s/d.

26 ONU. Momento de ação global para as pessoas e o planeta. s/d. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/POS2015/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

27 Ibid.

28 Ibid.

Observa-se, desse modo, a convergência entre o acesso à água potável e saneamento básico (meio ambiente) e consequente redução das vulnerabilidades (direitos humanos). Os Estados, por sua vez, ao participarem das discussões e ratificarem os instrumentos internacionais relacionados ao tema, comprometem-se em proporcionar ambiente jurídico interno favorável ao alcance das metas.

A legislação brasileira sobre manejo de recursos hídricos teve início em 1934²⁹ e evoluiu ao longo da implementação dos princípios internacionais. Essa evolução pode ser observada na Constituição Federal de 1988³⁰ (CF/88) que vislumbra a temática da água e saneamento como responsabilidade compartilhada entre a saúde^{31,32}, União³³, estados e municípios³⁴, que devem atuar na sua esfera de competência.

Anos depois, entrou em vigor por meio da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Política Nacional de Recursos Hídricos³⁵, considerada inovadora devido ao seu aspecto descentralizador que une “poderes públicos nas três instâncias, usuários e sociedade civil na gestão de recursos hídricos”³⁶, engloba também mecanismos modernos para identificar e resolver conflitos no âmbito da utilização das águas, como, por exemplo, a arbitragem nos conflitos administrativos³⁷. A Lei 9.433/1997, inspirada nos instrumentos internacionais relativos ao tema que foram ratificados pelo Brasil, define ainda a prioridade na utilização da água em tempos de escassez: abastecimento humano e dos animais à frente da exploração com finalidade econômica³⁸.

29 BRASIL. Decreto 24.643, de 10 de julho de 1984 - Decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm>. Acesso em 15 mai. 2020.

30 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2020.

31 Art. 200, inciso IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (Ibid).

32 Art. 200, inciso VI – fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano (Ibid).

33 Art. 21, inciso XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Ibid).

34 Art. 23, inciso IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Ibid).

35 BRASIL. Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 15 mai. 2020.

36 BRASIL. *Sobre a ANA*. Agência Nacional de Águas. s/d. Disponível em <<https://www.ana.gov.br/regulacao/institucional/sobre-a-ana>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

37 Ibid.

38 BRASIL. Lei 9.433 [...]. Op. cit., art. 1, inciso III. .

Por fim, a Agência Nacional das Águas (ANA), foi criada em 2000³⁹ com o objetivo de garantir o estabelecido na Política Nacional de Recursos Hídricos por intermédio da regulação, monitoramento, aplicação da lei e planejamento⁴⁰.

O Brasil é reconhecido internacionalmente pela sua diplomacia ativa nos temas relacionados à conservação do meio ambiente e aos direitos humanos. Percebe-se, portanto, que ao longo de meio século nos quais se construiu um sistema de proteção internacional, o Estado brasileiro absorveu os pressupostos desses instrumentos em seu ordenamento jurídico, criou mecanismos de controle e fiscalização, bem como promoveu o diálogo com Estados, Instituições internacionais e Organizações da Sociedade Civil para promover a atuação conjunta.

Todavia, embora contemple os princípios da ODS 6 na legislação vigente antes mesmo da criação dos ODS, o Brasil ainda tem um longo caminho até atingir de fato o pleno acesso à água potável e ao saneamento básico. Com uma população estimada em 211 milhões de pessoas⁴¹, o Brasil apresenta aumento no nível de desigualdade social no qual 1% da população concentra a maior parte da renda (média de 27.744 de rendimento mensal), enquanto 50% recebem até R\$820,00 por mês⁴².

Aproximadamente 52 milhões de brasileiros vivem abaixo da linha da pobreza cujo rendimento domiciliar não ultrapassa os R\$420,00 mensais⁴³. Destes, 56,2% não tem acesso a esgotamento sanitário, enquanto 25,8% não contam com abastecimento de água potável via rede e 21,1% não têm coleta de lixo⁴⁴. A extrema pobreza faz parte deste grupo e registrou aumento nos últimos cinco anos, totalizando 13,5 milhões de pessoas que vivem com menos de R\$145,00 por mês, em 2019⁴⁵.

O resultado do aumento da desigualdade refletiu diretamente na parcela mais vulnerável da população. Entre ir à escola ou trabalhar para não passar fome, 11,8% dos jovens pobres abandonaram a escola sem concluir o ensino

39 A ANA foi criada por meio da Lei 9.984/2000.

40 BRASIL. Sobre a ANA. Agência Nacional de Águas. s/d. Disponível em <<https://www.ana.gov.br/regulacao/institucional/sobre-a-ana>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

41 IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação – população do Brasil. s/d. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock>. Acesso em: 18 fev. 2020.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Ibid.

médio para poder complementar a renda domiciliar⁴⁶. Continua-se assim o ciclo das pessoas que residem em áreas socioeconomicamente vulneráveis, sem saneamento básico ou água potável, renda insuficiente e baixa escolaridade, prestando serviços aos que concentram a maior parte da renda, que, por vezes, vivem em áreas privilegiadas da mesma região.

Como visto, o acesso à água potável e saneamento básico integram uma série de outros direitos cujo alcance depende da atuação federal, estadual e municipal com apoio de diversos agentes. A seguir, estuda-se o caso da cidade de Santos como exemplo da dinâmica apresentada neste tópico.

DIFICULDADES NO ACESSO AO SANEAMENTO E ÁGUA POTÁVEL EM BAIROS VULNERÁVEIS DA ZONA NOROESTE EM SANTOS (SP) E A BUSCA POR SOLUÇÕES DISRUPTIVAS

A cidade de Santos fica localizada no Estado de São Paulo e abriga o maior porto da América Latina. Com uma população estimada em 433 mil pessoas⁴⁷, é considerada a sexta melhor cidade para se viver no Brasil devido ao seu alto IDH⁴⁸, que considera três dimensões: renda, educação e saúde⁴⁹.

46 ENGELS, Federico. Contribución al problema de la vivienda. Moscou: Progreso, 1980; JIMÉNEZ, Carla. Extrema pobreza sobe e Brasil já soma 13,5 milhões de miseráveis. El País. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

47 IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação – população do Brasil. s/d.

48 PRATES, Marco; PREVIDELLI, Amanda. As 50 melhores cidades do Brasil para viver, segundo a ONU. Exame, 2014. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/as-50-melhores-cidades-do-brasil-para-se-viver-segundo-onu/>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

49 PNUD. Desenvolvimento Humano e IDH. s/d. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Figura 1: mapa da cidade de Santos⁵⁰

Dados consolidados pelo Instituto Trata indicam que 100% da população de Santos é abastecida com água tratada, 99,93% têm acesso à coleta de esgoto e 97,64% é tratado⁵¹. Entretanto, os dados conflitam com a realidade de parte das 120 mil pessoas⁵² que residem na região que concentra os grupos mais vulneráveis do município, a Zona Noroeste. Destas, aproximadamente 8 mil vivem em submoradias construídas sob os manguezais, áreas de preservação ambiental⁵³.

O adensamento populacional desta região ocorreu devido a insuficiência na construção de moradias para a classe trabalhadora na década de 1950, acarretando na tolerabilidade da administração pública nas soluções *extraoficiais* por meio das ocupações irregulares de encostas, mangues e várzeas na Zona Noroeste, como observa Mello:

Nos municípios de Santos e Baixada “as soluções oficiais” para o enfrentamento do problema da falta de moradia para a classe trabalhadora se caracterizavam pela construção dos conjuntos habitacionais, “sempre em número insuficiente” e por outro lado, “as

50 PREFEITURA DE SANTOS. Mapa de Santos. 2019. Disponível em: <<https://santoturismo.wordpress.com/mapa/>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

51 INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento Básico 2019 – Instituto Trata Brasil. 2020. Disponível em: <https://cebd.org/aquasfera/ranking-do-saneamento-basico-2019-instituto-trata-brasil/?gclid=CjwKCAjwqpP2BRBTEiwAfpID-0Wu49-JH5VBz7E07HSwfvh68f-NK8-tSrDZGuAbdxrDM2Zp80GUjBoCgj0QAvD_BwE>. Acesso em: 10 mai. 2020.

52 BRANDÃO, Eduardo. Zona Noroeste Celebra 43 anos na rota do crescimento. Jornal A Tribuna. 2019. Disponível em: <<https://www.tribuna.com.br/cidades/santos/zona-noroeste-celebra-43-anos-na-rota-do-crescimento-1.64795>>. Acesso em 10 mai. 2020.

53 Ibid.

alternativas extraoficiais”, pela tolerância com a ocupação desordenada desses territórios. A alternativa real assim delineada- iniciado o período desenvolvimentista, principalmente logo no pós-guerra que inseriu o município de Santos e região na era industrial paulista⁵⁴.

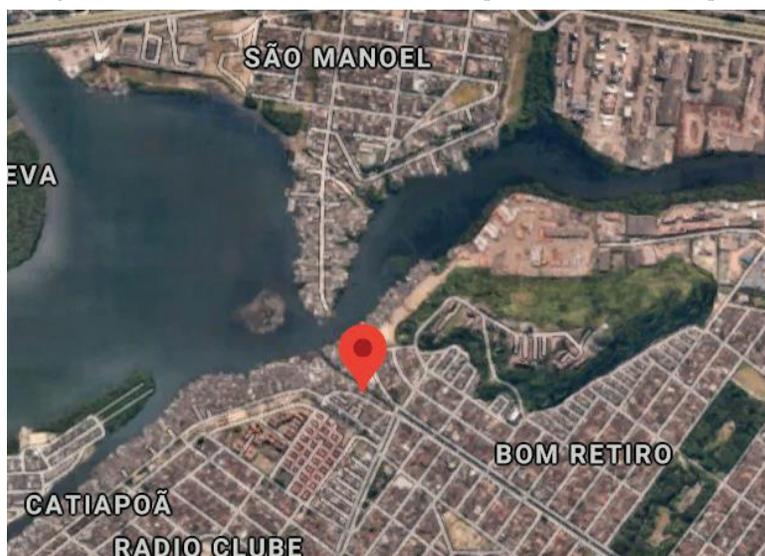
O adensamento populacional foi analisado por Engels⁵⁵ que observou fator moradia no sistema capitalista e apontou que seu objetivo principal é o lucro tanto na venda quanto nos aluguéis de imóveis. Ele discutiu que o crescimento não planejado prejudicaria a vida dos mais vulneráveis pois o aumento de pessoas nos grandes centros urbanos causaria o aumento do aluguel e número de inquilinos por casa⁵⁶, resultando no seu deslocamento às zonas periféricas para construir submoradias, que podem ser entendidas como “moradias abaixo das condições da qualidade de usufruto, tanto se comparadas à outra moradia, ou comparando-a com um padrão básico de habitação”⁵⁷.

54 MELLO, Gisele Homem. Expansão e Estrutura Urbana em Santos (SP): aspectos da periferização, da deterioração, da intervenção urbana, da verticalização e da sociabilidade. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP) para a obtenção do Título de Mestre em Sociologia, 2008, p. 130. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-011222008-152645/publico/GISELE_HOMEM_DE_MELLO.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

55 ENGELS, Federico. Op. cit.

56 Ibid.

57 LIMA, Livia de Souza. O crescimento urbano e as condições de submoradias. *II Conferência do Desenvolvimento Ipea Code 2011*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, São Paulo, 2011. p.07. Disponível em: <><http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo2.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

Figura 2: região da Zona Noroeste considerada área de preservação ambiental permanente⁵⁸

O cenário se mantém até os dias atuais. Como parte dos grupos fixou moradia nos manguezais que foram classificados posteriormente como áreas de preservação ambiental permanente a nível federal e estadual⁵⁹, a administração municipal indicou a situação irregular, fator que excluiu a região do mapa de abastecimento de água potável e saneamento básico da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)⁶⁰.

58 GOOGLE MAPS. Mapa de Santos. 2020. Disponível em: <shorturl.at/bwCM3>. Acesso em: 11 mai. 2020.

59 (i) Constituição Federal (art. 225) e Estadual, esta última, com destaque para o Capítulo IV – Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento e os art. 196 e 197 dispondendo, respectivamente, sobre os espaços territoriais especialmente protegidos e determinando que os manguezais são Áreas de Preservação Permanente no Estado; (ii) Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81 e Lei Estadual 9.509/97); (iii) Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos (Lei Federal 9.433/97 e Lei Estadual 7.663/91); (iv) Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/98), proibindo, por exemplo, a substituição dos mangues por empreendimentos de aquicultura; (v) Lei Federal 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PREFEITURA DE SANTOS. Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infra-Estrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros - Programa Santos Novos Tempos. Relatório de Avaliação ambiental. Santos, 2008. p. 26. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/COMDEMA/santos_novos_tempos_-_anexos.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020).

60 QUIERATI, Luciana. A casa está afundando: Habitantes de palafitas se equilibram em meio a água suja em Santos. UOL Notícias, 2018. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/noticias/especiais/as-palafitas-de-santos.htm#a-casa-esta-afundando>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

Por esse motivo, os grupos não tiveram outra alternativa senão utilizar ligações clandestinas em mangueiras de jardim interligadas para obter água, que ficam submersas quando a maré sobe, e, portanto, sujeitas à contaminação. O esgoto é diretamente descartado sem tratamento nos manguezais por conta da ausência de saneamento básico.

Assim, as 8 mil pessoas no Jardim São Manoel, Capela e Caminho São Sebastião não são contabilizadas pela SABESP, o que mantém os 6,6% da população sem água potável e saneamento fora dos relatórios de abastecimento que indicam 100% de distribuição no município⁶¹.

O fornecimento de água potável em áreas de ocupação irregular é tema de discussões no Senado Federal, por meio de diferentes projetos de lei⁶² que visam a proibição do fornecimento de água potável em ocupações irregulares, em especial de preservação ambiental, sob alegação de que tal ação poderia consolidar os assentamentos e estimular novas ocupações. Isto posto, emerge a questão: se por um lado fornecer água potável e saneamento às ocupações irregulares pode consolidar e estimular a prática, esse motivo mostra-se suficiente para contrariar um direito humano?

São conhecidos os problemas decorrentes do consumo de água contaminada, como, por exemplo, a diarreia aguda que afeta majoritariamente as crianças:

As parasitoses, em geral, são transmitidas por contato direto fecal-oral ou contaminação de alimentos e água em ambientes com condições sanitárias inadequadas. A população de baixa renda, que reside em ambientes de alta contaminação, com aglomeração intensa de pessoas, sem acesso à saneamento e coleta do lixo, tem um maior risco de se infectar⁶³.

Outros ODS, como o ODS 3 sobre “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”⁶⁴, indicam a necessidade de acabar com as epidemias decorrentes de doenças transmitidas pela água. O plano diretor do município de Santos incorpora esses elementos:

61 BRANDÃO, Eduardo. Zona Noroeste Celebra 43 anos na rota do crescimento. *Jornal A Tribuna*. 2019. Disponível em: <<https://www.tribuna.com.br/cidades/santos/zona-noroeste-celebra-43-anos-roteira-do-crescimento-1.64795>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

62 FRANCO, Simone. Ligação de água e luz em loteamento irregular pode passar a depender de autorização ambiental. *Senado Notícias*, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/01/08/ligacao-de-agua-e-luz-em-loteamento-irregular-pode-passar-a-depender-de-autorizacao-ambiental>. Acesso em: 21 fev. 2020.

63 MOTTA, Maria Eugênia Farias Almeida; SILVA, Gisélia Alves Pontes da. Diarreia por parasitas. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v.2, n.2. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-38292002000200004&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em: 10 jan. 2020.

64 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Momento de ação global para as pessoas e o planeta*. s/d.

Art. 25, inciso II – assegurar acesso equitativo aos serviços públicos, à educação, à saúde, à assistência social, às oportunidades de emprego, à formação profissional, às atividades culturais e esportivas, à informação e à inclusão digital com acesso à rede mundial de computadores⁶⁵.

Logo, concebe-se como opção coerente que na ausência de resposta para a questão da ocupação irregular em área de preservação ambiental, que pode levar anos, bem como na impossibilidade da inclusão definitiva de tais áreas na cobertura da SABESP, seja definida solução temporária que vise diminuir os riscos à saúde das pessoas e atenda suas necessidades básicas.

A busca por soluções disruptivas significa compreender a necessidade por respostas além da experiência local. Nesse sentido, as inovações tecnológicas advindas da iniciativa privada, fundos e organizações em conjunto com a paradiplomacia podem auxiliar o município em situações cujo desenlace é complexo.

O município de Santos realizou ações paradiplomáticas para obter, em 2008, financiamento do Banco Mundial para um projeto intitulado *Santos Novos Tempo* que visava resolver definitivamente o problema das enchentes e submoradias da Zona Noroeste, no valor de USD 44 milhões⁶⁶. Contudo, após a primeira fase do projeto não cumprir os prazos estabelecidos, o município perdeu o acordo vigente e a oportunidade de obter novos financiamentos com o Banco Mundial⁶⁷. Em complemento, além da reclamação dos moradores que alegaram piora nas enchentes após o início das obras, vereadores pediram esclarecimentos ao prefeito sobre a falta de transparência do projeto⁶⁸.

Nos últimos anos observa-se o avanço de organizações internacionais sem fins lucrativos que atuam com o objetivo primário de reduzir as mortes causadas por água contaminada e falta de saneamento, à exemplo da *Fundação Bill &*

65 PREFEITURA DE SANTOS. Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infra-Estrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros - Programa Santos Novos Tempos. Relatório de Avaliação ambiental. Santos, 2008. p. 17.

66 PREFEITURA DE SANTOS. Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infra-Estrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros. Santos, 2008.

67 BOQNEWS. Banco Mundial não vai renovar empréstimo para Santos Novos Tempos. Jornal Boqnews, Cidades, Zona Noroeste, 2015. Disponível em: <<http://www.boqnews.com/cidades/banco-mundial-nao-vai-renovar-emprestimo-para-santos-novos-tempos/>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

68 CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS. Vereadores cobram mais informações sobre o Programa Santos Novos Tempos. Portal G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/especial-publicitario/camara-municipal-de-santos/camara-de-santos/noticia/2019/09/26/vereadores-cobram-mais-informacoes-sobre-o-programa-santos-novos-tempos.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2020..

Melinda Gates⁶⁹. Elas buscam projetos inovadores que possam ser implementados em regiões vulneráveis ao redor do globo, como, por exemplo, o gerenciamento de lodo fecal (*Fecal sludge management*) que consiste na instalação reservatórios sépticos no local, caminhões de coleta e transporte (C&T) e leitos de secagem, cujo custo de operação é relativamente baixo⁷⁰, evitando o despejo de material fecal nos manguezais.

A distribuição de pastilhas de cloro aos que não têm acesso à água potável é outra solução de baixo custo e alta eficiência, pois são de fácil manuseio e extinguem as bactérias que causam a diarreia aguda⁷¹. As possibilidades existem, resta ao município ampliar o horizonte de soluções e o primeiro passo se inicia por meio da concepção de que o respeito aos direitos humanos deve prevalecer, não sendo possível suspender o seu cumprimento por mais sensíveis que sejam as demandas.

CONCLUSÃO

Por meio deste artigo buscou-se compreender as dificuldades no acesso à água potável e saneamento básico aos grupos vulneráveis que residem em submoradias no município de Santos, São Paulo.

Na primeira parte da análise, identificou-se que os grupos que não têm acesso ao saneamento básico são os mesmos que experimentam a desigualdade advinda dos problemas econômicos, sociais e habitacionais. Assim, a discussão sobre como sanar um problema perpassa pela busca de solução dos outros, que são igualmente representados em outros ODS.

O Brasil apresenta legislação compatível ao cumprimento da ODS 6. Entretanto, embora estados e municípios absorvam esses princípios, nota-se a fragilidade na integração das respostas de acordo com a competência de cada um. No escopo da discussão nacional sobre vetar o fornecimento de água potável em submoradias

69 GATES FOUNDATION. Bill & Melinda Gates Foundation, s/d/. Disponível: <<https://www.gatesfoundation.org/>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

70 DODANE, Pierre- Henri; MBEGUERÉ, Mbaye; SOW, Ousmane; STRANDE, Linda. Capital and Operating Costs of Full-Scale Fecal Sludge Management and Wastewater Treatment Systems in Dakar, Senegal. *Environmental Science & Technology*, Policy analysis, n. 7, v. 46, p. 3705-3711, 2012. Disponível em: <<https://pubs.acs.org/doi/full/10.1021/es2045234>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

71 PETERS, Madelon Rebelo; SEZERINO, Pablo Heleno; MELO, Kátia Moreira de Souza; PHILIPPI, Luiz Sergio. Potencialidade de reuso residencial utilizando fontes alternativas de água. VIII Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Fortaleza, 2006. p.01. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/60700657-Iv-046-potencialidade-de-reuso-residencial-utilizando-fontes-alternativas-de-agua.html>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

localizadas em áreas ocupadas irregularmente, foi possível conceber a movimentação política voltada à desocupação sem a devida observância aos direitos humanos.

Por fim, no estudo de caso referente ao município de Santos, identificou-se cenário similar à discussão nacional: preocupação com a desocupação da área visando a proteção ambiental sem a devida ponderação acerca dos direitos humanos, que não podem ser suspensos em benefício do interesse municipal. Caso as soluções tradicionais não sejam possíveis, como realizar obras para incluir a área na rede de distribuição de água, mostra-se adequada a cooperação por meio da paradiplomacia, que, por sua vez, exige a modernização e transparência da gestão municipal.

REFERÊNCIAS

BOQNEWS. Banco Mundial não vai renovar empréstimo para Santos Novos Tempos. *Jornal Boqnews*, Cidades, Zona Noroeste, 2015.

BRASIL. Sobre a ANA. Agência Nacional de Águas. s/d.

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS. Vereadores cobram mais informações sobre o Programa Santos Novos Tempos. *Portal G1*, 2019.

DODANE, Pierre-Henri; MBEGUERÉ, Mbaye; SOW, Ousmane; STRANDE, Linda. Capital and Operating Costs of Full-Scale Fecal Sludge Management and Wastewater Treatment Systems in Dakar, Senegal. *Environmental Science & Technology*, Policy analysis, n. 7, v. 46, p. 3705-3711, 2012.

ENGELS, Federico. *Contribución al problema de la vivienda*. Moscou: Progreso, 1980.

JIMÉNEZ, Carla. Extrema pobreza sobe e Brasil já soma 13,5 milhões de miseráveis. *El País*. São Paulo, 2019.

LIMA, Livia de Souza. O crescimento urbano e as condições de submoradia. *II Conferência do Desenvolvimento Ipea Code 2011*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, São Paulo, 2011.

MELLO, Gisele Homem. *Expansão e Estrutura Urbana em Santos (SP): aspectos da periferização, da deterioração, da intervenção urbana, da verticalização e da sociabilidade*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do

Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP) para a obtenção do Título de Mestre em Sociologia, 2008.

MOTTA, Maria Eugênia Farias Almeida; SILVA, Gisélia Alves Pontes da. Diarreia por parasitas. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v.2, n.2. 2002.

MOREIRA, Giuliana. Dia mundial da água: campanha não deixar ninguém para trás. *Nações Unidas Brasil*, 2019.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PETERS, Madelon Rebelo; SEZERINO, Pablo Heleno; MELO, Kátia Moreira de Souza; PHILIPPI, Luiz Sergio. Potencialidade de reuso residencial utilizando fontes alternativas de água. *VIII Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental*, Fortaleza, 2006.

PRATES, Marco; PREVIDELLI, Amanda. As 50 melhores cidades do Brasil para viver, segundo a ONU. *Exame*, 2014.

PREFEITURA DE SANTOS. *Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infra-Estrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros - Programa Santos Novos Tempos. Relatório de Avaliação Ambiental*. Santos, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desenvolvimento Humano e IDH*. s/d.

QUIERATI, Luciana. A casa está afundando: Habitantes de palafitas se equilibram em meio a água suja em Santos. *UOL Notícias*, 2018.

UN (UNITED NATIONS). Water: Our Common Wealt. *World Water Day – 22 March*, s/d.

VARELLA, Marcelo. Dias. O Acúmulo de Lógicas Distintas no Direito Internacional: Conflitos entre comércio internacional e meio ambiente. *Revista Jurídica da Presidência*, v.6, n.71, Centro de Estudos Jurídicos da Presidência, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, Presidência da República, 2005.

VARGAS, Everton Vieira, Água e Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.43, n.1, p. 178-182, 2000.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Drinking-water*. 2019.

O CONFRONTO DE POVOS TRADICIONAIS COM A CENTRAL NUCLEAR DO NORDESTE NO SERTÃO DE PERNAMBUCO: UM CAMPO ÀS MARGENS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Clarissa Marques²

Wobodson Silva³

INTRODUÇÃO

Para o presente capítulo, a problemática ambiental ou o *mal* ambiental afasta-se da concepção de catástrofe ecológica, autônoma e espontânea, e aproxima-se da constatação de que em *crise* estão a civilização, o pensamento ocidental, a racionalidade moderna, os modelos econômicos, e o paradigma do afastamento que terminou por negar as relações entre sujeito/objeto, organismo/ambiente, causa/efeito⁴.

O *mal* ambiental reconhece que a natureza foi negada e explorada a partir da conversão do *ser* em *homo economicus*⁵. Esse mesmo *mal*, que muitos insistem em chamar de crise, provoca a necessidade de redescobrir o lugar que o homem deve ocupar na natureza, de *reposicionar* o ser humano no mundo⁶. São *tempos estranhos*, se assim pode-se chamá-los, os quais estimulam uma reflexão sobre

-
- 1 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 17 mai. 2020.
 - 2 Professora da Universidade de Pernambuco - UPE, Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas - PPGD/FADIC, Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade - GEPT/CNPq (@somosgept), Coordenadora do Coletivo Direitos em Movimento - UPE.
 - 3 Doutorando no Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGAn/UFGM). Professor da Especialização em Educação Intercultural para Indígenas e Quilombolas (IF Sertão PE). Integra o Laboratório de estudos sobre Ação Coletiva e Cultura (LACC - Universidade de Pernambuco) e o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA).
 - 4 MOORE, Jason W. *Capitalism in the web of life*. Ecology and accumulation of Capital. New York: Verso, 2015. p. 02.
 - 5 LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental* – a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 77.
 - 6 STENGERS, Isabelle. *No tempo das catástrofes*. Resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify, 2015. p. 16.

como as normas jurídicas, inclusive em cenário de cooperação internacional, precisam estar envolvidas por uma experiência ética que permita, diante dos riscos ambientais, uma aproximação entre presente e futuro, sem abandonar a relevância do passado.

O cenário de *crise* exige um questionamento não dualista que seja capaz de interpretar, para além das *duas caixas modernas*, os elementos humanos e os não humanos, isso significa considerar os elementos simbólicos construídos a partir da interação entre o humano e o meio em que vive, sinalizando o complexo campo sociopolítico que permeia tal interação. O entrelaçamento entre natureza e sociedade exige ser analisado⁷ e, talvez, esse seja exatamente o ponto em *crise*: a humanidade levada a repensar as suas relações com a natureza, com a cultura e, conseqüentemente, com os sujeitos.

O caso aqui apresentado, o confronto de Povos Tradicionais com a Central Nuclear do Nordeste no município de Itacuruba, Sertão de Pernambuco, evidencia a reflexão sobre a sistemática de *objetos à disposição* historicamente imposta aos elementos naturais ao longo e às margens do Rio São Francisco. Soma-se a tal categorização o tratamento dispensado aos Povos Tradicionais da região. O histórico de interferências, impactos e descasos terminou por construir uma trajetória espacial para essas populações: o lugar às margens, não às margens do Rio onde originalmente sempre estiveram, mas o lugar às margens das discussões, das consultas e, principalmente, do poder de decisão.

Ao longo dessas margens, desembocam conflitos diversos, os quais expressam relações de poder tanto no acesso ao Rio, como também nos usos deste, revelando vulnerabilidades e violações a direitos humanos no Sertão de Pernambuco. Nesse sentido, o capítulo tem por objetivo principal apresentar algumas das discussões socioambientais que permeiam e, ao mesmo tempo, desaguam no São Francisco, principalmente no que diz respeito aos projetos energéticos, conectando tais discussões com a urgência do debate sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A metodologia adotada é do tipo bibliográfico com viés descritivo e método de abordagem indutivo. Destacamos que o texto assumirá uma linguagem capaz de comunicar-se com qualquer público leitor, seja ele técnico ou não, tendo em vista que o propósito é compartilhar experiências vivenciadas nos últimos anos na região, em especial a partir das mobilizações lideradas pelas comunidades.

7 LEFF, Enrique. Op. cit., p. 78.

POVOS TRADICIONAIS ÀS MARGENS DO CONFRONTO ANTINUCLEAR

A contemporaneidade mergulha sociedades em modelos de riscos iminentes, os quais não respeitam contornos geográficos ou temporais, perpetuando-se e afetando, inclusive, as condições de vida das gerações futuras. O paradigma do risco⁸, analisado pelo autor alemão Ulrich Beck e que tomou o mundo logo após o mais grave desastre tecnológico do século XX, o acidente nuclear em 1986 de Chernobyl na Ucrânia, aponta os efeitos e perigos do modelo de sociedade industrial que se voltam contra o meio ambiente e também sobre a própria humanidade⁹.

O destaque concedido à problemática do desenvolvimento durável, aqui tomada por meio da chamada sustentabilidade, especialmente quanto aos ODS, indica uma inquietude diante da ampliação no tempo e no espaço das consequências trazidas pela intervenção humana no mundo as quais impactam diretamente a vida de grupos e populações, em especial as mais vulneráveis.

Enrique Leff, sociólogo e ambientalista mexicano, ressalta que foi a partir do paradigma da negação da natureza e de uma visão mecanicista que a sociedade moderna cresceu economicamente¹⁰. Como o motor da lógica capitalista é a maximização dos lucros, a natureza, como fonte de riqueza, ao lado da força de trabalho, é intensamente explorada para ser transformada em mercadoria.

Essa lógica desenvolvimentista impulsionada pelo modelo capitalista de produção trouxe consigo impactos e riscos ambientais que passaram a ser considerados como etapas inevitáveis à promoção do desenvolvimento¹¹, o que aqui é severamente questionado, principalmente quando em análise os ODS. A dinâmica econômica, na qual se insere a negação da natureza, como sugere Leff¹², permitiu que os danos e riscos fossem interpretados ao longo da história como eventos pontuais e muitas vezes

8 Na obra *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*, o autor Ulrich Beck nos apresenta a *Sociedade de Risco* como um novo paradigma global que substitui, segundo ele, o paradigma industrial, intensificada pela produção social de riscos. Cf. BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 23-28.

9 A primeira edição da obra *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade*, do autor alemão Ulrich Beck, foi publicada na Alemanha em 1986, logo após o desastre de Chernobyl, o que intensificou os debates sobre riscos globais. Cf. BECK, Ulrich. *Ibid.*

10 LEFF, Enrique. *Op. cit.*, p. 11.

11 GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário*. Debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. p. 405-424.

12 LEFF, Enrique. *Op. cit.*, p. 12.

como catástrofes naturais e não humanas. Esse entendimento provoca consequências, dentre elas, a insuficiente divulgação e compartilhamento das repercussões dos riscos e danos não apenas ao meio ambiente, mas também os impactos diretos provocados à vida das pessoas, os chamados impactos humanos e socioambientais os quais na maior parte dos casos são decorrentes de ações humanas ao contrário do que é propagado.

Entretanto, para compreender como essa lógica de impactos socioambientais transforma a vida das comunidades, em especial na América Latina, é preciso também enfrentar a crítica ao paradigma industrial¹³. Ou seja, questionar se o conceito de sociedade industrial é a fonte dos nossos problemas socio-ecológicos. Ou melhor, refletir se a industrialização em grande escala ao longo do século XIX representou apenas um dos pontos de transformação na história do capitalismo e não o auge de um padrão de desenvolvimento.

Outras fontes teóricas, em especial as que trabalham a partir de propostas de descolonização do pensamento, nos fazem pensar no século XVI como o surgimento do capitalismo. O marco temporal dos impactos sociais e ambientais seria a lógica de máxima apropriação desenvolvida pelos modelos coloniais implantados principalmente na América e África e não a sociedade industrial, como afirmam os teóricos defensores do Antropoceno¹⁴.

O mundo moderno vem sendo apresentado a partir de uma lógica que nasce de seu próprio sistema¹⁵, deixando as peculiaridades das experiências históricas e coloniais como um anexo a ser consultado a depender das contingências. No entanto, uma outra história pode ser identificada. É o percurso do capitalismo histórico no “Mundo Atlântico”¹⁶ e suas modernidades coloniais, já que foram muitas e não apenas uma única construção moderna. Seus resultados emergem da dominação política, econômica e cultural, e da colonização do imaginário¹⁷.

13 ACOSTA, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário*. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016. p. 47-85.

14 MOORE, Jason W. Op. cit., p. 169-173.

15 Quijano apresenta ao longo da sua obra questionamentos acerca das diversas modernidades ignoradas pelos processos coloniais e nos leva à análise das diferenças entre colonialismo e colonialidade. V. QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

16 O *Mundo Atlântico* é a expressão utilizada por Jason Moore para expressar a trajetória colonial na América Latina, explorada, principalmente, por portugueses e espanhóis. Ou seja, o tempo da história que permitiu aos estados e capitais europeus enxergar o tempo como linear, o espaço como plano e a natureza como algo externo às relações humanas, consolidando o ideal capitalista da máxima apropriação, incluindo-se a apropriação da força de trabalho. V. MOORE, Jason. Feudalismo, capitalismo, socialismo, o teoria y política de las transiciones eco-históricas. *Laberinto*: 39, p. 21-29. 2013.

17 Ibid.

A ideia de modernidade proposta pelos europeus renega a relevância dos Povos que foram explorados e colonizados durante o período de expansão colonial, bem como a lógica de máxima apropriação colocada em prática por meio da exploração dos recursos e da mão de obra escrava, seja indígena ou africana¹⁸. Pretende-se, assim, a partir do conceito de *moderno*, adotar uma perspectiva universalista, eliminando a importância da localização geopolítica. Isso importa dizer que não é reconhecida a relação intrínseca existente entre modernidade e colonização, de modo que os sujeitos colonizados têm sua história invisibilizada pela teoria moderna¹⁹, assim como também resta apagada a devastação socioambiental praticada pelo capitalismo histórico ao longo dos séculos.

Ao contrário do que possa parecer esse padrão de desenvolvimento instituído pelo sistema capitalista-colonial no *Mundo Atlântico*²⁰ não representa um capítulo encerrado. As relações coloniais são históricas ao mesmo tempo em que são atualizadas no tempo presente. O Submédio São Francisco²¹, região objeto da análise ora proposta, integra um conjunto de intervenções de infraestrutura que, desde 1970, alimenta um modelo de economia financeira com investimentos voltados tanto para o mercado interno como também internacional, encaixando-se nas relações coloniais *históricas e atuais* conforme destacado acima. Às margens do Rio se estabelece uma locomotiva de investimentos realizados com a presença do financiamento público e/ou capital privado, mas todos articulados à dinâmica internacional e, como tal, tocados ao ritmo que esta determina. À frente desses

18 MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. Trad. Marco Oliveira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, p. 1-18. junho/2017.

19 O filósofo mexicano Enrique Dussel contesta, ao longo da sua obra, a máxima da *descoberta de novos mundos*, construída pela modernidade, e afirma que ao contrário de descoberta, a América Latina foi encoberta, tendo seus sujeitos originários invisibilizados. Cf. DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro. A origem do “mito da modernidade”*. São Paulo: Vozes, 1993.

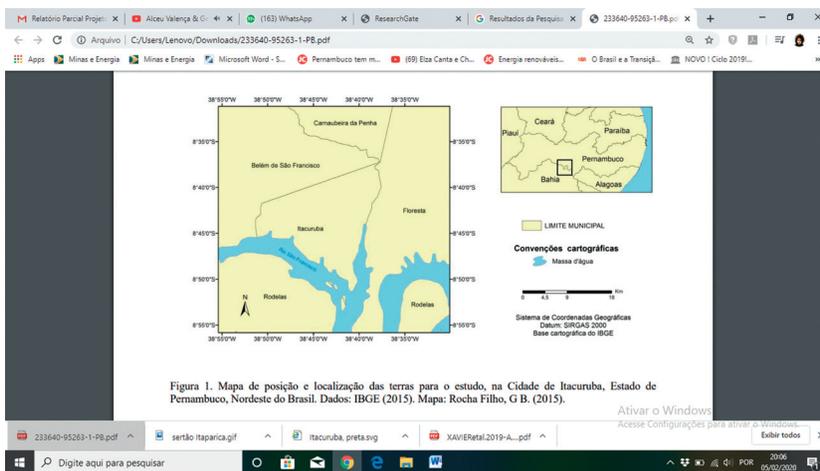
20 O *Mundo Atlântico*, expressão utilizada por Jason Moore para expressar a trajetória colonial na América Latina, explorada, principalmente, por portugueses e espanhóis. Ou seja, o tempo da história que permitiu aos estados e capitais europeus enxergar o tempo como linear, o espaço como plano e a natureza como algo externo às relações humanas, consolidando o ideal capitalista da máxima apropriação, incluindo-se a apropriação da força de trabalho. Cf. MOORE, Jason. Op. cit.

21 O território do Submédio corresponde a 17% do território da bacia do São Francisco, se caracterizando pela vegetação predominante do tipo Caatinga e pelo clima Semi-árido e Árido, apresenta as temperaturas mais altas observadas na bacia e ocorrências muito reduzidas e irregulares de chuvas, concentradas em determinadas épocas do ano. Segundo o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), a questão do aporte hídrico é particularmente preocupante no Submédio, ocasionando conflitos relacionados com os diferentes usos da água – para a agricultura irrigada, geração de energia, abastecimento humano, navegação e lazer, entre outros, pois nem sempre existe água suficiente para atender a todos. Cf. CBHSF. *Câmara Consultiva Regional – CCR Submédio São Francisco*. Disponível em: <<http://2017.cbhsaofrancisco.org.br/ccrs/submedio-sao-francisco/>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

investimentos, estão o capital e o Estado nacional, os demais atores contam muito pouco, até porque são frequentemente afastados de qualquer decisão²².

É nesse campo que se insere o projeto do Governo Federal brasileiro, retomado em 2019 por meio do Ministério de Minas e Energias (MME), para construir a Central Nuclear do Nordeste. O projeto da referida Central prevê seis usinas nucleares, às margens do São Francisco, no trecho localizado no município de Itacuruba, Sertão do estado de Pernambuco.

Figura 01: Mapa da localização de Itacuruba no Sertão de Pernambuco²³



Convém destacar que é ainda na década de 1980 que a *velha* Itacuruba sente os impactos da construção de um megaprojeto energético. A Usina Hidrelétrica (UHE) de Itaparica foi responsável por inundar, em 1988, a antiga sede municipal, bem como as terras agricultáveis da população que vivia, predominantemente, do plantio e da pesca. Elenca-se, a partir desse momento, um conjunto de assédios aos sujeitos que são perversamente negligenciados durante os processos de decisão e de reorganização socioespacial pós-inundação.

22 MESQUITA, Benjamin Alvino. Grandes projetos de investimento na Amazônia e as questões do desenvolvimento regional. In: MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; NOVAES, Jurandir Santos de (Orgs.). *Povos tradicionais em colisão com estratégias empresariais no Maranhão e Pará*. Manaus: UEA Edições, 2015. p. 13-28.

23 ROCHA FILHO, Gilson Brandão da. *Estudo do potencial agrícola e não agrícola do município de Itacuruba, Pernambuco, Brasil*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco para obtenção do Título de Mestre em Gestão Ambiental, 2016. p. 36.

Aos *reassentados da CHESF*, em referência à Companhia Hidrelétrica do São Francisco, responsável pelo empreendimento, restaram as terras inférteis de uma *nova* Itacuruba e a distância dos núcleos familiares que foram reassentados em diferentes localizações nessa região. O deslocamento forçado, somado às novas dinâmicas socioespaciais, bem como a impossibilidade de desenvolvimento de atividades econômicas que historicamente integraram às práticas da população provocaram um quadro de severas vulnerabilidades aos itacurubenses.

Dentre estas, os moradores passaram a viver com a estigmatização: *Itacuruba a terra dos deprimidos*²⁴, em razão do alto índice de problemas de saúde mental, como apontado pelo Conselho Regional de Medicina de Pernambuco (CREMEPE), que, em 2006, notificou Itacuruba como o município brasileiro com mais ocorrências de suicídios, quase seis vezes maior que a média nacional²⁵.

Não raramente as obrigações impostas pela Administração Pública e pela Justiça brasileira em razão de danos e impactos ambientais produzidos, tanto através da iniciativa privada como também pelo Poder Público, não levam em consideração as pessoas em situação de sofrimento psíquico. Sendo assim, às *duas caixas* modernas homem e natureza somam-se as *duas caixas* corpo e mente. Essas *caixas* modernas são com frequência interpretadas separadamente, e as intersecções não costumam ser analisadas durante os processos de reparação, ou seja, não são incluídas nos riscos provocados pela lógica dos megaempreendimentos de infraestrutura intensificando vulnerabilidades, violando direitos humanos e afastando-se cada vez mais dos ODS.

A disponibilidade de água para resfriar os reatores nucleares, a proximidade de linhas de transmissão da CHESF e a baixa densidade populacional da *nova* Itacuruba, são hoje apresentadas como justificativas de instalação de um novo megaprojeto energético. Técnicos e planejadores da Central Nuclear do Nordeste apresentam estratégias para convencer a população de que o empreendimento ora proposto se apresenta como a tábua de salvação dessa região, entendida perversamente por estes como vazia e miserável.

A baixa densidade demográfica e o discurso das *quatro mil almas de Itacuruba* contradiz a realidade das pessoas que interagem com o Rio e dependem dele para as suas práticas de subsistência, os Povos Tradicionais. Destaca-se,

24 JC ONLINE. *Itacuruba: a terra dos deprimidos*. 20 ago. 2011. Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/geral/noticia/2011/08/20/itacuruba-a-terra-dos-deprimidos13523.php>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

25 CREMEPE. *Sertão tem grande número de suicídio*. 03 mai. 2006. Disponível em: <<http://www.cremepe.org.br/2006/05/03/sertao-tem-grande-numero-de-suicidio/>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

especificamente, os indígenas: Pankará no Serrote dos Campos, Tuxá Campos e Tuxá Pajeú; e os quilombolas: Negros de Gilu, Ingazeira e Poço dos Cavalos²⁶.

Estes seis Povos Tradicionais, que se territorializam no município de Itacuruba²⁷, têm uma percepção e valoração de um Rio ao qual são atribuídas dimensões outras, não quantificáveis, que assumem e dão sentido às existências e identidades coletivas. É o Rio São Francisco de *encantamentos* e de significados imateriais, os quais nos contextos dos megaprojetos de energia são violentamente desconsiderados durante o processo de planejamento, provocando um encadeamento de sofrimentos sociais e inviabilizando o alcance de muitos dos ODS.

Não diferente do passado recente de Itacuruba, em que houvera um campo de confrontos sociopolíticos entre um empreendimento energético e os atingidos diretamente por este, hoje se desdobram diversas formas de enfrentamentos dos povos tradicionais às políticas desenvolvimentistas. Caravanas e caminhadas antinucleares, cartas, manifestos e debates são algumas entre as muitas formas utilizadas pelos diretamente impactados, que junto a outras organizações da sociedade civil denunciam no espaço público os reais efeitos desse projeto.

Nessa direção, busca o trabalho problematizar o campo em que se dá o repertório de ações e mobilizações de Povos Tradicionais nas margens do Rio São Francisco. Estes, organizados em movimentos sociais, têm proposto reflexões sobre as vulnerabilidades historicamente fomentadas as quais apontam para a necessária efetivação dos mecanismos de proteção aos direitos humanos das populações afetadas.

DE DESCASO PLANEJADO À POTÊNCIA NUCLEAR BRASILEIRA

Ao analisar os diversos campos ao longo e às margens do Rio São Francisco é necessário ir além do debate sobre um empreendimento de infraestrutura ou algo localizado. Não é possível insistir no discurso de baixa densidade demográfica, do *conto das quatro mil almas*, e poucas populações que se enquadram numa categoria técnica muito questionável de *diretamente* atingidas. Só em Itacuruba são 6 povos e comunidades tradicionais, 3 comunidades quilombolas: Negros de Gilu, Ingazeira e Poço dos Cavalos e 3 comunidades indígenas: Pankará no Serrote dos Campos, Tuxá Campos e Tuxá Pajeú²⁸.

26 SILVA, Whodson. *O conto das quatro mil almas: uma etnografia do confronto de Indígenas e Quilombolas com a Central Nuclear do Nordeste em Itacuruba*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do Título de Mestre em Antropologia, 2019. p. 49-101.

27 Ibid.

28 Ibid.

O *descaso planejado*²⁹ presume que existiu um padrão de táticas para obstruir, adiar, ou arbitrariamente negar os direitos e interesses de segmentos sociais impactados pela UHE Itaparica. Ou seja, que os insucessos das medidas mitigatórias já estavam planejados desde o projeto do empreendimento.

Na cidade pernambucana de Itacuruba, inundada e reconstruída em novo local, a população residente não conta, como contava antes, com áreas de produção agrícola próximas, já que os habitantes das áreas rurais ou foram reassentados em projetos especiais distantes em torno de cem quilômetros (Projeto Brígida ou Projeto Caraíbas), ou foram reassentados dentro da própria nova cidade de Itacuruba, sem acesso a terras para plantar. A combinação de influência de políticos locais e a promessa do fornecimento de uma solução técnica para o problema de terras impróprias para agricultura, através de projetos consorciados de aves, suínos e peixes (piscigranjas) levou muitos ex-agricultores a escolher a opção de morar na cidade. O fracasso dos projetos consorciados e o decréscimo acentuado de atividades econômicas produtivas e comerciais após o reassentamento resultou numa superlotação da cidade em relação às suas possibilidades, contribuindo para o incremento de demandas para solucionar os problemas dos seus residentes, sobretudo dos “para-rurais” (designação técnica dos administradores dos projetos para moradores urbanos que viveriam de atividades agrícolas no campo). Como resolver estes problemas estava na pauta de estudo pelos administradores do reassentamento³⁰.

De *descaso planejado* à potência nuclear brasileira, é assim que a *nova* Itacuruba vem sendo midiaticamente reproduzida nos noticiários que, mais recente, dão atenção a essa temática. São nesses espaços que os técnicos, os responsáveis pelo planejamento e os interessados pela Central Nuclear do Nordeste têm elencado uma série de razões econômicas e tecnológicas para fazer crer a população que a construção de tal empreendimento é o meio pelo qual os problemas sociais dessa região serão solucionados, ocasionados, ironicamente, em razão de um empreendimento energético anterior³¹. Discursos irresponsáveis, que banalizam a existência das pessoas, suas escolhas e seus interesses, colocando-as numa esfera residual nos espaços de discussão e decisão do empreendimento.

Mesmo com a prerrogativa de consulta prévia, livre e informada, conforme previsto na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os povos e comunidades tradicionais da região nunca foram consultados sobre

29 SCOTT, Russel Parry. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009. p. 136.

30 Ibid.

31 DIÁRIO DE PERNAMBUCO. *Energia nuclear: sinônimo de prosperidade do Sertão!*, 2019. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/opiniao/2019/09/energia-nuclear-sinonimo-deprosperidade-do-sertao.html>>. Acesso em: 26 out. 2019.

a instalação dos megaprojetos de energia que atravessam seus territórios, mais uma flagrante violação a direitos humanos³². A violência do silêncio³³ é um desses prejuízos que o poder político, econômico e institucional engendra nessa região, sendo um perverso mecanismo de desmoralização dos agentes sociais impactados.

O silêncio imposto ao Submédio São Francisco é duplamente violento quando levados em consideração os Povos Tradicionais e os projetos energéticos. Violentou por meio dos projetos já implementados considerando que estes violaram normativas de Direitos Humanos, a exemplo do não acesso à água por parte da população. A violência permaneceu ao longo das décadas seguintes uma vez que os impactos, principalmente sociais, não foram devidamente monitorados. Tomando-se por base a Central atualmente em discussão, a violência inicia-se com a absoluta falta de publicidade das informações sobre os dados técnicos. Os debates públicos até então promovidos pelos grupos em defesa da Central não foram precedidos pela ampla divulgação dos dados técnicos, os quais interessam a todos os envolvidos, em especial aos Povos Tradicionais.

O *descaso planejado* é a todo tempo reforçado, como por exemplo quando ainda nos anos 1980, conforme apontam documentos da Assembleia Legislativa de Pernambuco, pretendia-se em Floresta, município vizinho a Itacuruba, depositar os rejeitos radioativos do acidente envolvendo o céσιο-137, em Goiânia (GO), bem como instalar uma usina nuclear³⁴. Não obstante, a questão nuclear dinamizou-se somente ao longo dos anos 2000, quando da publicação do Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030), em 2007, que orientava a expansão da matriz nuclear brasileira. Assim, em 2009 a Eletronuclear³⁵ instala em Recife (PE) um escritório de representação no Nordeste, a fim de iniciar os estudos

32 SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (Orgs.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p. 47-107.

33 SILVA, Whodson. Sumir do mapa e outros scripts: táticas de matar e resistir na arena de instalação da central nuclear em Itacuruba. *Revista Continente*. ed. 231, p. 74-79, mar. 2020.

34 Documentos reunidos no Boletim Informativo de denúncia da Central Nuclear do Nordeste elaborado pelos povos tradicionais de Itacuruba e sistematizado pelo núcleo Pernambuco do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA). Disponível em: <<http://novacartografiasocial.com.br/download/01-resistimos-para-existir-dizemos-nao-a-usina-nuclear-no-sao-francisco/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

35 A Eletronuclear é a empresa Subsidiária da Eletrobras (Responsável estatal pela geração e transmissão de energia elétrica no país), é uma empresa de economia mista e responde pela geração de aproximadamente 3% da energia elétrica consumida no Brasil.

de sítio para abrigar novas usinas nucleares, sendo o sítio nomeado *Belém do São Francisco*, situado em Itacuruba, anos mais tarde apontado como sítio principal para tal feito:

A Eletronuclear – braço de energia nuclear da Eletrobrás – estuda a instalação de uma nova usina nuclear no Brasil e o município de Itacuruba (Sertão do São Francisco) é candidato a receber a planta. ‘Esse é um projeto em estado latente. Existem muitas críticas à energia nuclear, porque falta oferecer informações à sociedade sobre esta fonte para além das histórias dos acidentes. É claro que existem riscos, mas se não forem tomados os cuidados necessários. No mundo são muitos os investimentos no setor. A China está construindo 25 usinas e tem outras 100 em planejamento. Isso sem falar que o Brasil tem um déficit no consumo per capita de energia, que hoje é de 2,5 mil kW/hab/ano’, – acredita o engenheiro e consultor e ex-assessor da Eletronuclear, Carlos Mariz. Ele diz que Itacuruba foi considerado uma localização interessante para a instalação da usina, em função da localização geográfica, do terreno plano e da disponibilidade de água. Importantes investidores no mercado brasileiro de energia, os chineses são apontados como prováveis parceiros num projeto de energia nuclear em Pernambuco. A participação da iniciativa, aliás, é considerada indispensável para que os investimentos voltem a andar no País³⁶.

Entre 2011 e 2018, há um silêncio deliberado do Governo Federal sobre a instalação desse projeto no município de Itacuruba, um dos motivos para tal retaguarda do Estado deve-se ao fato de que ainda em março de 2011 ocorreu o desastre nuclear na Central Nuclear de Fukushima I – Japão, que se tornou o maior desastre nuclear depois do acidente em Chernobyl, em abril de 1986³⁷. O debate, em nível mundial, sobre os perigos ocasionados por empreendimentos nucleares forneceria um terreno ideal para uma agenda de debates e mobilizações antinucleares no Sertão de Pernambuco, o que não era de interesse do Governo.

Contudo, a partir de 2019 o cenário sociopolítico dinamiza-se e o debate sobre o potencial nuclear de Itacuruba volta ao centro das discussões, seja pelos movimentos antinucleares no Sertão, seja no âmbito dos interesses internacionais no investimento. As formas de mobilização antinuclear, portanto, se apresentam como uma direta resposta ao perverso processo de invisibilização dos povos tradicionais, incluindo-se o processo mantido pelo Estado: a falta de informações. Articulam-se variadas formas de denúncia, bem como de exigências do posicionamento do Estado frente ao tema.

36 JC ONLINE. *Pernambuco tem mais de 1,5 mil obras paradas*. 12 ago. 2018. Disponível em: <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2018/08/12/pernambucotem-mais-de-15-mil-obras-paralisadas--350547.php>. Acesso em: 21 jul. 2019.

37 SILVA, Whodson. Op. cit., p. 74-79.

É nesse campo de mobilizações que em 2019 se reestabelece uma rede de associações de diferentes povos, comunidades, instituições, agências, entre outros, onde os atores partilham de uma solidariedade política no contexto do enfrentamento à central nuclear. A Articulação Sertão Antinuclear trata-se de um movimento social heterogêneo e amplo, no qual os povos tradicionais ocupam um relevante espaço. Em resposta à possibilidade de instalação de tal empreendimento, uma série de ações encabeçadas pela *Articulação* vem expressando os motivos pelos quais um empreendimento dessa natureza não possibilitaria benefícios reais para a região.

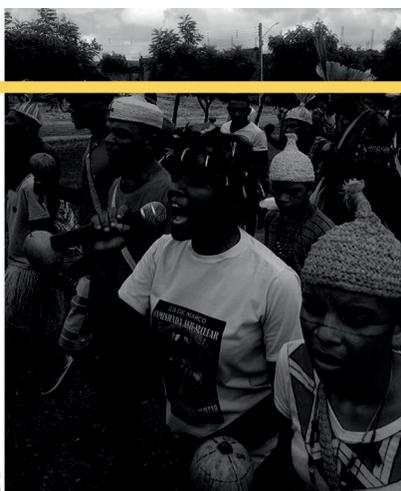
Figura 02: Mobilizações antinucleares em Itacuruba³⁸

Quadro das mobilizações antinucleares em Itacuruba

ARTICULAÇÃO SERTÃO ANTINUCLEAR

1. Caravana antinuclear em Pernambuco - Outubro de 2011;
2. Carta de Itacuruba assinada por mais de sessenta entidades - Outubro de 2011;
3. Marcha das águas em Pernambuco - Junho de 2012;
4. Caminhada antinuclear: Opará contra a morte nuclear - março de 2019;
5. Audiência pública na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) - maio de 2019;
6. Carta em defesa da vida e em repúdio à implementação de novas usinas nucleares no Brasil, em especial no município de Itacuruba - maio de 2019;
7. Caminhada antinuclear em Mirandiba, Carnaubeira da Penha, Floresta e Itacuruba - junho de 2019;
8. Debate sobre a questão nuclear realizado na Cúria metropolitana - junho de 2019.
9. Encontro "O São Francisco e suas energias: impactos e desafios" - Novembro de 2019.

Imagem: Caminhada Antinuclear em Itacuruba.
Fonte: Whodson Silva



Todavia, é importante destacar que o silêncio quanto aos dados técnicos permaneceu ao longo do ano de 2019. Entre as pautas anunciadas pelo MME está transferir a exploração do urânio para a iniciativa privada, abrir as reservas indígenas para a indústria de mineração, retomar as obras da usina nuclear de Angra 3, no Rio de Janeiro, e construir entre quatro e oito novas usinas nucleares no País, cenário que tende a ser confirmado com a publicação do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050)³⁹.

A nova Itacuruba fora ratificada durante o *World Spotlight Brazil*, realizado em abril de 2019 no Rio de Janeiro, como a localização que poderá abrigar até seis

³⁸ Imagem publicada em 18 fev. 2020 no perfil do Instagram da Articulação Sertão Antinuclear (@usinanuclearnao).

³⁹ Nota de esclarecimento sobre Angra 3, publicada pelo Ministério de Minas e Energia, em 22 de janeiro de 2019.

reatores nucleares, totalizando uma capacidade de 6.600 *megawatts elétrico*⁴⁰. Desde então, a população itacurubense tem enfrentado severas dimensões de sofrimento social, provocadas pelo medo da instalação de um novo empreendimento energético no município.

É no fluxo do Rio São Francisco e seus principais afluentes – como o Panema, o Moxotó e o Pajeú – que se instauram os empreendimentos coloniais que abrem o sertão nordestino⁴¹. As investidas coloniais em torno do São Francisco desembocam, ao passo do tempo, nas mais variadas situações de violação de Direitos Humanos com povos tradicionais nessa região. É nas margens do Rio, que se conforma uma arena de negociações entre reassentados da CHESF com o Estado e, ainda, é nas beiras do Rio São Francisco que se planeja a instalação de uma central nuclear com envergadura para até 6 reatores nucleares, que precisariam ser resfriados com a capacidade aquífera dele.

Frente à possibilidade de instalação de tal empreendimento, uma série de ações dos povos tradicionais têm expressado os motivos pelos quais um empreendimento dessa natureza não possibilitaria reais benefícios para a região. Com o lema *Resistir para continuar existindo*⁴², estes têm proposto discussões que chamam atenção para tal problemática, argumentando sobre os impactos que o investimento traria para os que vivem à beira do Rio.

CONCLUSÃO

Se por um lado os megaprojetos energéticos se lançam na região analisada no artigo, atribuindo à água um valor meramente de exploração e comércio internacional, para os Povos Tradicionais configuram-se as mais diversas formas de mobilidade e fluxos étnicos. Tais dimensões fluem a partir de estreitas relações com o Rio São Francisco, atribuindo dimensões outras, não mensuráveis, e que assumem significado na, e para, existência coletiva.

40 NUCLEP. *MME anuncia previsão para receber nova central nuclear*. 03 abr. 2019. 2019. Disponível em: <<http://www.nuclep.gov.br/pt-br/content/mme-anuncia-previsao-para-receber-nova-centralnuclear>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

41 ARRUTI, José Maurício Andion. Morte e vida do Nordeste indígena: a emergência étnica como fenômeno histórico regional. *Estudos históricos*, v. 8, n. 15, p. 57-94, 1995.

42 Cf. PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA - PNCSA. *Resistimos para existir*. dizemos não à usina nuclear no São Francisco. 2019. Disponível em: <<http://novacartografiasocial.com.br/download/01-resistimos-para-existir-dizemos-nao-a-usina-nuclear-no-sao-francisco/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

É um Rio que incorpora sentidos de pertencimentos e de encantamentos dos Povos Tradicionais, que revelará uma multiplicidade de formas de relacionar-se, apreender e atribuir significados. Não em um sentido romântico, de pressupor uma relação homoganeamente harmônica entre as comunidades e o Ambiente, ao contrário, quer-se justamente chamar atenção para quão diverso é o campo de interações entre indivíduos e Natureza, imbricado em processos sociais, históricos e de poder.

Assim, a dimensão que as disputas simbólicas e materiais em torno do Rio São Francisco configuram nas relações históricas e sociopolíticas dessa região não pode ser pormenorizada. É preciso *pensar como um rio*⁴³, para justamente apreender como se estabelecem nas beiras do Rio muitos dos conflitos socioambientais do Submédio São Francisco.

Os movimentos de territorialização e as diferentes situações históricas pelas quais passaram os referidos Povos Tradicionais estão marcados por uma série de assédios, provocados pela ação dos megaprojetos de infraestrutura nessa região do Sertão. O planejamento da Central Nuclear do Nordeste, por sua vez, demonstra a intensificação de políticas desenvolvimentistas que impulsionam a construção de megaprojetos tendentes a violar Direitos Humanos e a impactar o Meio Ambiente em escalas sem precedentes.

Nesse sentido, o texto buscou demonstrar que o município de Itacuruba integra a lógica de *descaso planejado*, implementada através dos modelos econômicos sustentados para a região e buscou também tornar conhecida a resistência antinuclear travada pelos Povos Tradicionais para os quais tem restado o campo às margens. Em outras palavras, o texto voltou-se à problematização de um campo social no qual resistem Povos Tradicionais em defesa das suas existências coletivas e, ainda, tornar público as posturas assumidas pelos órgãos e instituições que ao longo de décadas reforçam fragilidades ao contrário do que preveem suas competências.

43 WORSTER, Donald. Pensando como um rio. In: ARRUDA, Gilmar. *A natureza dos rios: história, memória e territórios*. Curitiba: Editora UFPR, 2008. p. 59.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário*. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016.

ARRUTI, José Maurício Andion. Morte e vida do Nordeste indígena: a emergência étnica como fenômeno histórico regional. *Estudos históricos*, v. 8, n. 15, p. 57-94, 1995.

ULRICH, Beck. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO - CBHSF. *Submédio São Francisco*. 2017.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DE PERNAMBUCO - CREMEPE. *Sertão tem grande número de suicídio*. 2006.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. *Energia nuclear: sinônimo de prosperidade do Sertão!*, 2019.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro*. A origem do “mito da modernidade”. São Paulo: Vozes, 1993.

GLASS, Verena. O desenvolvimento e a banalização da ilegalidade. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs.). *Descolonizar o imaginário*. Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016.

JC ONLINE. *Itacuruba: a terra dos deprimidos*. 2011.

_____. *Pernambuco tem mais de 1,5 mil obras paradas*. 2018.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental – a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MESQUITA, Benjamin Alvino. Grandes projetos de investimento na Amazônia e as questões do desenvolvimento regional. In: MARIN, Rosa Elizabeth Acevedo; NOVAES, Jurandir Santos de (Orgs.). *Povos tradicionais em*

colisão com estratégias empresariais no Maranhão e Pará. Manaus: UEA Edições, 2015.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. Trad. Marco Oliveira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, p. 1-18. junho/2017.

MOORE, Jason. Feudalismo, capitalismo, socialismo, o teoria y política de las transiciones eco-históricas. *Laberinto*: 39, p. 21-29. 2013.

MOORE, Jason W. *Capitalism in the web of life*. Ecology and accumulation of Capital. New York: Verso, 2015.

NUCLEP. *MME anuncia previsão para receber nova central nuclear*. 2019.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA - PNCSA. *Resistimos para existir*. dizemos não à usina nuclear no São Francisco. 2019.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

ROCHA FILHO, Gilson Brandão da. *Estudo do potencial agrícola e não agrícola do município de Itacuruba, Pernambuco, Brasil*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco para obtenção do Título de Mestre em Gestão Ambiental, 2016.

SCOTT, Russel Parry. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

SILVA, Whodson. Sumir do mapa e outros scripts: táticas de matar e resistir na arena de instalação da central nuclear em Itacuruba. *Revista Continente*. ed. 231, pp. 74-79. mar. 2020.

SILVA, Whodson. *O conto das quatro mil almas: uma etnografia do confronto de Indígenas e Quilombolas com a Central Nuclear do Nordeste em Itacuruba*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do Título de Mestre em Antropologia, 2019.

SILVA, Liana Amin Lima da. Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (CCPLI). In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (Orgs.). *Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

STENGERS, Isabelle. *No tempo das catástrofes*. Resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

WORSTER, Donald. Pensando como um rio. In: ARRUDA, Gilmar. *A natureza dos rios: história, memória e territórios*. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL FRENTE A NECESSÁRIA MUDANÇA DE PARADIGMAS DOS EMPREENDEMENTOS HIDRELÉTRICOS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Luciana Lima Domingues de Souza¹

Flávia Thomaz Soccol²

INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³ foi criada no intuito de trazer soluções na busca do estabelecimento de um caminho sustentável para o planeta.

Utilizando-se de objetivos definidos, considerando o significado amplo de desenvolvimento sustentável, descreve, por meio de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e de 169 metas uma agenda a ser adotada no intuito de implementar o que propõe.

Em especial destaca-se dentre tais objetivos o reconhecimento da necessidade do estabelecimento de metas que levem ao desenvolvimento de ações que auxiliem na proteção de energia limpa e acessível, garantindo a vida na água em concomitância com o compromisso do estabelecimento de redução nas desigualdades sociais.

A importância da criação de objetivos e metas integrados e indivisíveis se dá na observância do cenário macro para garantir a proteção de todas as pontas que envolvem o estabelecimento de diretrizes pautadas no desenvolvimento sustentável.

Levando em consideração os objetivos e metas traçados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, analisa-se a compatibilidade para sua utilização no cenário dos empreendimentos hidrelétricos nacionais, da compensação

1 Mestranda em Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC CAMP). Especialista Perícias e Auditoria Ambiental pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Advogada pela PUC CAMP.

2 Mestre em Direito Econômico e Socioambiental e graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Advogada especialista em Direito Empresarial, Direito Socioambiental e Direito Processual Civil.

3 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

ambiental e das populações tradicionais diretamente afetadas pelos impactos de tais empreendimentos.

Pode-se dizer que, em que pese sejam considerados como empreendimentos que gerem uma energia limpa, quando comparados com outras fontes de geração de energia, não podemos considerá-los como sendo sustentáveis, em especial levando em conta os impactos gerados as populações que vivem nos entornos de tais empreendimentos.

O ODS 7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴ traz expressamente a necessidade de esforços que auxiliem na produção de energia limpa, acessível a todos, reconhecendo em especial a dignidade da pessoa humana, em convergência com o desenvolvimento econômico.

Assim o presente trabalho analisará alguns objetivos traçados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável frente aos impactos da geração de energia sobre as populações tradicionais.

DOS EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS NO BRASIL

Os empreendimentos hidrelétricos são recentes em nosso cenário nacional, sendo marcados por sua evolução tecnológica ao longo de pouco mais de cem anos.

De lá para cá, assistiu-se a melhora da economia primária brasileira às custas da devastação de extensas áreas, provocando também grandes impactos e danos ambientais, irreversíveis em sua maior parte, além de perdas econômicas e sociais para as comunidades locais.

A consolidação de políticas nacionais de aceleração de crescimento econômico justificou a construção de importantes obras de infraestrutura, dentre elas a enorme fatia reservada às Usinas Hidrelétricas de Energia (UHEs).

Desde seu início, a energia hidroelétrica é divulgada amplamente como limpa e renovável. No entanto, ao longo de sua expansão e levando em conta experiências passadas, evidencia-se a omissão da proteção dos aspectos socioambientais, o que impede a categorização de tal exploração dentro do contexto e dos conceitos de desenvolvimento sustentável.

A violação de fundamentos constitucionais em razão da ausência de preocupação com aspectos sociais, trouxeram movimentações sociais incipientes de combate à violações às garantias fundamentais, em especial, as que permeiam a

4 Ibid.

dignidade da pessoa humana, ao fomento da justa reparabilidade e compensação das populações atingidas, em virtude de deslocamentos forçado, com especial atenção às comunidades tradicionais e agrupamentos indígenas das áreas de influência de tais .

A formação de lagos artificiais decorrentes do levantamento de barragens propicia o deslocamento forçado de pessoas – comumente, populações tradicionais e comunidades indígenas –, as quais abandonam um patrimônio material e imaterial preservado de geração em geração⁵.

No intuito de retratar os impactos ambientais negativos que geram impactos no ambiente social, velamo-nos do caso emblemático da UHE de Belo Monte.

A obra envolvendo a construção da hidrelétrica e seus desdobramentos, ocasionaram o deslocamento forçado de mais de 16.000 pessoas, destacando que, destas 2.000 eram integrantes de comunidades indígenas diversas e comunidades tradicionais ribeirinhas.

Fato este que trouxe inúmeras máculas e violações sociais que as normas existentes de reparabilidade e compensação não foram suficientes.

Sabe-se que, pela histórica ocupação do espaço geográfico brasileiro, as aglomerações humanas se formaram basicamente em corredores limítrofes a cursos de rios ou nas regiões costeiras próximas ao mar, áreas que naturalmente estão mais expostas a riscos de invasão, exploração ou de intempéries climáticas⁶. Falar em empreendimentos de infraestrutura de grande porte nessas regiões de considerável contingente natural e humano, hipossuficiente e vulnerável, é tocar imediatamente o nevrálgico tema da reparabilidade e compensação socioambiental.

Por outro lado, a constitucionalização do meio ambiente e o dever de protegê-lo trouxe em seu bojo a responsabilidade de todos os jurisdicionados pela não degradação ambiental ao lado do direito de explorar pela livre iniciativa e graças ao modelo desenvolvimentista no Brasil. Tem-se aqui um princípio constitucional da ordem econômica e, ao mesmo tempo, uma garantia fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos que dele

5 SERRAGLIO, D. A.; SOCCOL, F. T. Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento. In: JUBILUT, L. L., et al. *Refugiados Ambientais*. v. 1, 1. ed. Boa Vista: UFRR, 2018. p. 641 et seq.

6 SEABRA, O. C. L. *Os meandros dos Rios nos Meandros do Poder*. 1987. Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), para obtenção do título de Doutorado em Geografia, 1987. Disponível em: <<https://www.scribd.com/document/400465555/SEABRA-Odette-Os-Meandros-Do-Rio-Nos-Meandros-Do-Poder>>. Acesso em: 25 dez. 2019.

usufruem⁷. No entanto, a implementação de usinas hidrelétricas tem acentuado a luta por direitos para a população afetada em razão dos atentados e violações às garantias fundamentais que permeiam a dignidade da pessoa humana, sobretudo diante da iminência de deslocamentos forçados⁸.

No Brasil, verifica-se que impactos ambientais e sociais envolvem muito mais do que as desavenças fundiárias no país, tida como herança histórica de país colonizado, traduzindo-se, na verdade, como uma luta de um povo excluído pelo seu direito ao justo ressarcimento, negado pela velha oligárquica e clientelista política “para o povo, mas sem o povo”.

Os impactos ambientais causados pela construção de usinas hidrelétricas, acentua a exclusão social e a hipossuficiência de ribeirinhos e grupos indígenas ao serem deslocados para longe de seu local de origem, contribuindo para aumentar sua segregação.

Apesar de seus incontestáveis benefícios, a construção de reservatórios para a geração de energia elétrica provoca impactos nos meios físico, biológico, social e cultural que causam alterações na economia das regiões afetadas pelas UHE⁹.

Portanto, os impactos ambientais e sociais produzidos por esses empreendimentos são significativos e severos, muitos irreversíveis, interferindo na delicada equação do desenvolvimento sustentável nacional.

Ao analisar o caso da a UHE Belo Monte visível as fragilidades das políticas públicas frente à necessidade a inclusão social na equação do desenvolvimento sustentável nacional. O país definitivamente não possui ferramentas públicas robustas e voltadas à promoção da dignidade do ser humano e resgate de qualidade de vida e identidade étnica tradicional dos deslocados por empreendimentos hidrelétricos¹⁰.

Conclui-se que má gestão e a apropriação capitalista de recursos naturais por atividades humanas impactantes resulta em graves e longos conflitos

7 FIGUEIREDO, D. A. *Apresentação de emendas à Medida Provisória nº809*, 2017, Brasília, 06.dez.2017. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2171147>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

8 Cf. SERRAGLIO; SOCCOL. Op cit.

9 SOUZA, L. L. D.; SOCCOL, F. T. Breves apontamentos sobre a compensação ambiental e os impactos das hidrelétricas. *Revista Eletrônica Âmbito Jurídico*. São Paulo, ano XXIII, n. 193, 2020. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/breves-apontamentos-sobre-a-compensacao-ambiental-e-os-impactos-das-hidreletricas>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

10 SOCCOL, F. T. *A compensação ambiental prevista na lei do SNUC frente aos problemas socioambientais causados por grandes empreendimentos*. 2018. Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC PR), para obtenção do título de Mestrado em Direito Econômico Socioambiental, 2018. Disponível em: <<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00006c/00006c6b.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2019.

socioambientais, com prejuízo da subsistência e segurança alimentar dos extratos sociais atingidos, além de disputas por terras, danos à saúde e educação públicas, abarrotamento dos serviços de assistência social e aparelhagem pública dos municípios, falta de moradias dignas e atividades de trabalho peculiar às comunidades ribeirinhas e indígenas¹¹, resultando em impactos ambientais e sociais irreversíveis como se vê no caso da construção da UHE de Belo Monte, que serve à presente investigação a título exemplificativo.

Importante incluir neste debate a questão da infração aos direitos e garantias fundamentais das populações tradicionais e indígenas atingidas e deslocadas pelos empreendimentos hidrelétricos. Nesse sentido, em 10 de dezembro de 1948, foi pactuada pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de sua Assembleia Geral, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁹, sendo o Brasil um de seus primeiros estados signatários. Porém, o vanguardismo nacional apenas consolidou a institucionalização dos direitos humanos no Brasil com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio do pacto social pelas garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. Assim, é a partir da Carta Magna que os direitos humanos ocupam o púlpito ao lado do meio ambiente e da democracia¹².

DOS MECANISMOS NORMATIVOS FRENTE A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NATURAL E SOCIAL NAS OBRAS HIDRELÉTRICAS

Constata-se o foco da CF/88 na defesa e garantia dos valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana a título de imperativo de justiça social¹³ e conclui-se que os valores da dignidade da pessoa humana, dos direitos e garantias fundamentais (direitos humanos, direitos sociais e da livre iniciativa) são princípios constitucionais, que trazem, em seu bojo, a justiça e os valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo sistema jurídico brasileiro.

A CF/88, ao ratificar a imperatividade das normas correspondentes aos direitos e garantias fundamentais, o faz de tal forma que institui o princípio

11 Cf. SOUZA; SOCCOL. Op. cit.

12 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *A Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

13 Cf. SOUZA; SOCCOL. Op. cit.

da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, nos termos de seu art. 5º, parágrafo 1º.

Dessa forma, podemos dizer que a ideia de desenvolvimento sustentável pautada na construção de um Estado de Direito Ambiental só poderia se dar por meio do reconhecimento de políticas sociais, econômicas e jurídicas, inseridas no contexto do dispositivo constitucional, o qual promove a busca do equilíbrio entre a exploração de recursos naturais e preservação do meio ambiente, impondo ao poder público e à coletividade a responsabilidade compartilhada de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações¹⁴.

Nessa linha, fundamenta-se o advento do instituto da compensação ambiental, anteriormente constante na Lei do SNUC¹⁵, criado com o intuito de conservação da biodiversidade das áreas afetadas por estes empreendimentos, aí incluídas as comunidades tradicionais, agrupamentos indígenas e populações estabelecidas nas áreas de influência dos projetos nos termos do Decreto 4.340/2002¹⁶.

Desde a década de 1990 já se discutia, internamente e internacionalmente, a biodiversidade biológica face o desenvolvimento capitalista premente. Por meio do Decreto Legislativo 2/1994, o Congresso Nacional incorporou a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)¹⁴. A compensação, como instituto de proteção ambiental, está expressamente prevista nessa Convenção. Conforme Faria, embora o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) já tratasse do tema desde 1987, ele somente veio a ser regulamentado em 2000, pela Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC¹⁷.

Nessa toada, a normatização da compensação ambiental por meio da Lei 9.985/2000, conhecida como a Lei do SNUC, vem promover uma nova metodologia de estruturação desses empreendimentos de infraestrutura no país, a fim de se contrabalancear os impactos ambientais significativos e não-reversíveis com os sociais, que deveriam ser previamente incluídos nos custos de implantação e operação de UHEs em todo país. O art. 225 da CF/88, em seu parágrafo

14 Cf. SOCCOL. Op cit.

15 BRASIL. *Lei 9.885*, de 18 de julho de 2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ou Lei do SNUC. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivos/areas_protegidas/snuc/Livro%20SNUC%20PNAP.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

16 FARIA, I. D. *Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99899>>. Acesso em: 26 jan. 2020.

17 ONU. *Convenção Sobre Diversidade Biológica*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.1992. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2020.

1º, inciso IV, prevê que o estudo prévio de impacto ambiental Avaliações de Impacto Ambientais (AIAs) deverá ser antecipado por empreendedores de UHEs no país, antes mesmo da instalação da obra ou atividade potencialmente geradora de degradação ambiental.

Portanto, a AIA possui, intrinsecamente, uma natureza antecipatória de precaução, sendo considerado uma das ferramentas mais importantes da política de defesa do meio ambiente no Brasil, condicionadora da compensação ambiental pela Lei do SNUC. Sabendo-se que a AIAs é elemento essencial ao processo de licenciamento de UHEs no Brasil, é de se concluir que uma falha no levantamento técnicos da AIA, ambiental ou social, fatalmente comprometeria todo o processo de compensação ambiental daí resultante.

Nesse sentido, pode-se afirmar que licenciamento e AIAs de usinas de energia de todo o país estão de fato subdimensionados e eivados de vícios de origem, especialmente de hidrelétricas da região amazônica¹⁸.

O caso expressivo da UHE Belo Monte é apenas mais um, dentre tantos outros, em que AIAs e processos administrativos de licenciamento não vêm cumprindo com sua função e missão institucional, pois não identificam, dimensionam, qualificam e quantificam com clareza, suficiência e pontualidade os riscos e impactos ambientais que podem ser causados e evitados, contidos ou compensados competentemente pelos empreendedores. A questão é grave e reverbera. Os referidos instrumentos devem possuir, além de firme base técnica, a adequação estrita à legislação, de modo a evitar decisões discricionárias¹⁹.

A operacionalização da UHE Belo Monte propiciou – e vem proporcionando até então – modificações profundas nas tradicionais formas de organização e dinâmica de sua área de implantação, trazendo repercussão negativa sobre as modalidades de sobrevivência e as condições de vida da população tradicional e dos agrupamentos indígenas atingidos, contribuindo para a disseminação e aprofundamento da pobreza e da desestruturação social²⁰.

Em razão de questões de interesse no empreendimento e para evitar questionamentos do Ministério Público Federal (MPF), da Justiça ou mesmo de órgãos ambientais, tem-se observado cada vez mais a omissão de importantes informações nos levantamentos do AIA, a fim de favorecer o empreendimento, apequenando ou mesmo omitindo impactos sociais e ambientais significativos

18 Cf. SOUZA; SOCCOL. Op. cit.

19 Ibid.

20 Cf. SERRAGLIO; SOCCOL. Op. cit.

nas áreas de influência dos projetos²¹. Com base nas informações levantadas é possível averiguar a magnitude de contaminação que permeia todo o processo de licenciamento ambiental no Brasil. É de se concluir que a sociedade brasileira tem uma dívida impagável com os inúmeros deslocados pelas UHE nacionais, que mais sofreram – e ainda sofrem – a devassidão de sua origem, organização social, economia, crenças e tradições, que se traduzem em perdas de direitos e garantias fundamentais reconhecidas constitucionalmente.

Em muitos casos as AIAs não trazem suficiente indicação dos impactos ambientais de empreendimentos hidrelétricos e que, muitos dos impactos significativos, são na verdade categorizados como de menor implicação ou relevância, não merecendo debate público ou a mitigação, reparação e compensação necessárias. Dessa forma, deduz-se que a aferição dos valores a serem compensados pelo empreendedor também estarão subestimados, sendo insuficientes em seu montante, seja na etapa de planejamento e instalação do projeto, seja na fase de operação da usina. Enquanto tais vícios não forem corrigidos, não haverá justiça social e ambiental no Brasil²².

Questiona-se o que engloba o conceito *impactos ambientais em sentido amplo*. Ora, um dos objetivos presentes no art. 4º da Lei do SNUC²³ é a proteção dos recursos naturais, reconhecendo seu vínculo com as populações tradicionais, e resguardando a garantia de sua subsistência e seu modo de vida, valorizando seu conhecimento e sua cultura. Além disso, trouxe a necessidade da participação efetiva das populações tradicionais, inclusive nos Conselhos Deliberativos, na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. A Lei do SNUC foi objeto de muitos debates, e é elogiada por ter trazido conceitos socioambientais como o de populações tradicionais para o nosso ordenamento nacional²⁴.

Entretanto, em que pese exista previsão legal, em grande parte das situações, as populações não são reconhecidas por empreendedores, consultores, agentes e autoridades públicas como populações tradicionais. Ocorrendo a remoção das populações tradicionais para locais que não as permitem a manutenção de seus hábitos e cultura de subsistência, rompendo as estruturas familiares²⁵.

21 Cf. SOUZA; SOCCOL. Op.cit., p. 13.

22 Cf. SOUZA; SOCCOL. Op. cit., p. 19.

23 Cf. BRASIL. *Lei 9.885*, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ou Lei do SNUC. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

24 Cf. SOCCOL. Op. cit., p. 107.

25 Cf. SOCCOL. Op. cit., p. 110.

Arruda destaca a severidade dos impactos sociais sofridos pelas populações tradicionais e grupos indígenas por empreendimentos hidrelétricos, quando se fala no intermédio da reprodução do modelo de proteção ambiental das Unidades de Conservação Ambiental, cuja população de vulneráveis tornam-se pivô, por que não dizer vítimas, de: a) agravamento das condições de vida; b) expulsão para as periferias das cidades, engrossando as multidões em situação de miséria e a proliferação de favela; c) promoção de maior degradação ambiental; d) conflitos rurais e ambientais; e) desemprego urbano; f) péssima distribuição de renda; g) estrutura fundiária superconcentrada²⁶.

A consulta prévia, prevista na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Sobre Povos Indígenas e Tribais²⁷, estabelece um padrão que protege e funciona como meio para que os povos indígenas possam garantir sua existência e o exercício de outros direitos, de modo que sua ausência leva à violação do direito de propriedade da comunidade, conforme parâmetros internacionais da própria Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH – art. 21)²⁸, ratificada pelo Brasil em 1992, que protege os direitos dos povos indígenas à propriedade comunal, com base na relação que possuem com o território, fundamental nas suas culturas e vida econômica e social²⁹.

Como visto nos excertos de lei colacionados acima, não existe, a não ser que por indiretos e mediatos reflexos causados da implementação da Lei 13.668/2018, determinações que procurem reverter os impactos sociais às comunidades tradicionais e grupos indígenas atingidos por estarem inseridos nas áreas de influência do projeto, ou por se encontrarem ou ainda serem deslocados para unidades de conservação em território nacional. A análise acurada permite vislumbrar que não foi tocado o endêmico e histórico problema socioambiental brasileiro de justa e transparente distribuição de renda, piora das condições de vida, precarização das moradias e saneamento básico, perda de sua identidade tradicional, periferização, miséria e

26 ARRUDA, R. Populações Tradicionais e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação. *Ambiente & Sociedade*, Ano II, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n5/n5a07>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

27 BRASIL. *Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004* - Promulga a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5051.htm>. Acesso em: 24 maio 2020.

28 OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 27 mai. 2020.

29 Cf. SOCCOL. Op. cit., p. 119.

insegurança alimentar, prostituição, marginalização e criminalização dos segregados e excluídos, além de intensificação de conflitos rurais e ambientais pelo sentimento de indignação e não-pertencimento. Para esses problemas cruéis e antigos do país Pau-Brasil, não há remédio ou cura que tenha sido estipulado na Lei 13.668/2018.

Em análise das legislações aplicáveis, no intuito de proteção do meio ambiente, frente aos impactos ocasionados pela geração de “energia limpa” por meio das obras hidrelétricas, demonstram-se insuficientes para a propagação de um desenvolvimento considerado como sustentável, uma vez que inobservados os impactos sociais advindos de tais projetos, sendo insuficientes para a proteção do meio ambiente social.

A AGENDA 2030 COMO ALTERNATIVA NO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS OBRAS HIDRELÉTRICAS FRENTE AS INEFICIÊNCIAS NORMATIVAS ATUAIS

Na leitura do preâmbulo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável constata-se a preocupação com a libertação da raça humana dos problemas sociais e da proteção do planeta, protegendo primordialmente os direitos humanos, focado no equilíbrio das três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

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. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada³⁰.

Constata-se que para que haja um desenvolvimento considerado sustentável é necessário que os aspectos sociais e a plenitude da preservação dos direitos humanos sejam norte e base fundamental para o desenvolvimento econômico³¹.

Para que seja possível entender o foco da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, pertinente entender como um todo quais são os seus objetivos.

30 Cf. ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo [...]. Op. cit.

31 Ibid, p. 8.

- 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 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
- Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
- Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
- Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
- Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
- Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
- Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
- Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
- Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos
- Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
- Objetivo 15. 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
- Objetivo 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
- Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Sabe-se que a realidade de cada país traz a necessidade de adequações e leituras mais aprofundadas dos objetivos e metas impostos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e essa foi uma das razões pelas quais o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³² elaborou o relatório Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável sugerindo inclusões e adequações, no intuito de preservar os povos que vivem um cenário de desigualdade.

32 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://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: 24 mai. 2020.

Como público prioritário, foram acrescentados os povos e comunidades tradicionais, que configuram um grupo social com recorrentes problemas relacionados à insegurança alimentar, sem prejuízo do caráter universal da meta³³.

Destaca-se a proposta de adequação da Meta 5.1³⁴ para a realidade brasileira, já que traz importantes conceitos no intuito de demonstrar a necessidade de proteção das populações tradicionais, incluindo devidamente as populações atingidas por barragens.

Populações do campo, da floresta e das águas: povos e comunidades que têm seus modos de vida, produção e reprodução social relacionados predominantemente com o campo, a floresta, os ambientes aquáticos, a agropecuária e o extrativismo, como: camponeses; agricultores familiares; trabalhadores rurais assalariados e temporários que residam ou não no campo; trabalhadores rurais assentados e acampados; comunidades de quilombos; populações que habitam ou usam reservas extrativistas; populações ribeirinhas; populações atingidas por barragens; outras comunidades tradicionais; dentre outros³⁵.

Outro trecho importante é trazido na justificativa da adequação da Meta 11.a que torna clara a necessidade da mudança de paradigmas e da inclusão de parâmetros justos que envolvam as comunidades tradicionais nos processos de desenvolvimento econômico.

A meta também foi adaptada para se tornar mais inclusive e apontar que territórios de povos e comunidades tradicionais devem ser considerados nos esforços para integração social, econômica e ambiental³⁶.

O Brasil demonstra, por meio de suas propostas e adequações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a existência de disparidade e de vulnerabilidade das populações tradicionais, dentre elas, destaca-se as populações atingidas por barragens.

Alteração: Garantir uma repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, e promover o acesso adequado aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados conforme previsto na Lei 13.123, de 2015³⁷.

33 Ibid, p. 54.

34 Ibid, p.137.

35 BRASIL. *Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacoes_campo.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

36 Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Op. cit., p. 289.

37 Ibid, p. 530.

Justamente, pode-se concluir que os pilares constantes na Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhecem a importância da observância da preservação da natureza aliada com a proteção social a fim de se conseguir um real desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÃO

O preterimento dos direitos humanos das populações afetadas, mesmo que se deem para a geração de “energia limpa” tornam os empreendimentos hidrelétricos inviáveis sob a perspectiva do desenvolvimento social e das metas e objetivos impostos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Fato é que, o Brasil, mesmo sendo signatário da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável não vem adotando tais diretrizes em suas práticas e políticas públicas.

A importância dos conceitos trazidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é inegável, contudo, percebe-se que a realidade brasileira ainda não está em compasso aos propósitos trazidos no relatório do Ipea, visto que mantém as violações as populações que são atingidas pelos danos advindos das construções de hidrelétricas.

As lacunas trazem uma relação equivocada quanto à avaliação de impacto ambiental e ao processo de licenciamento, de obrigatoriedade dos empreendedores que causem severos e significativos impactos socioambientais, quiçá trazer em voga uma verdadeira política pública de cerceamento técnico e parâmetros pré-definidos dos estudos ambientais que importem na compensação ambiental, haja vista estarem os impactos socioambientais subdimensionados, insuficientes e até ausentes nos instrumentos de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) de hidrelétricas em todo o país³⁸.

Em que pese existam normas que tratem da compensação e da reparação dos danos causados pelas obras hidrelétricas, verifica-se que essas são insuficientes ou quando suficientes, destinadas de forma inadequada, sem a devida reversão às populações vulneráveis afetadas.

A adoção real dos conceitos trazidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e suas adequações sugeridas pelo Ipea, traduzem a necessidade de observância da proteção das populações tradicionais vulneráveis, envolvendo-as e

38 Cf. SOUZA; SOCCOL. Op. cit.

ressignificando o desenvolvimento econômico inclusivo, indicando a necessidade de readequação dos conceitos normativos e dos conceitos históricos e práticos para que se atinja o que se pretende, um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, R. Populações Tradicionais e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação. *Ambiente & Sociedade*, Ano II, 1999.

BRASIL. *Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta*. ed 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

FARIA, I. D. *Compensação Ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos*. Brasília: Senado Federal, 2008.

FIGUEIREDO, D. A. *Apresentação de emendas à Medida Provisória nº809*, 2017, Brasília, 06.dez.2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Agenda 2030: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Ipea, 2018.

SEABRA, O. C. L. *Os meandros dos Rios nos Meandros do Poder*. 1987. Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), para obtenção do título de Doutorado em Geografia, 1987.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

SERRAGLIO, D. A.; SOCCOL, F. T. Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento. In: JUBILUT, L. L., et al. *Refugiados Ambientais*. 1. ed. Boa Vista: UFRR, v. 1, 2018.

SOCCOL, F. T. *A compensação ambiental prevista na lei do SNUC frente aos problemas socioambientais causados por grandes empreendimentos*. 2018. Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC PR), para obtenção do título de Mestrado em Direito Econômico Socioambiental, 2018.

SOUZA, L. L. D.; SOCCOL, F. T. Breves apontamentos sobre a compensação ambiental e os impactos das hidrelétricas. *Revista Eletrônica Âmbito Jurídico*. São Paulo, ano XXIII, n. 193, 2020.

A INSERÇÃO DO JOVEM NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO

Caio Roberto Silva de Oliveira¹

Leticia Santos de Souza²

INTRODUÇÃO

Apesar de diversas políticas públicas, a desigualdade racial no país ainda é uma constante e as relações de trabalho não fogem da temática. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³, jovens negros ainda encontram dificuldade em conseguir entrar no mercado de trabalho, mas, mesmo dessa forma, esse antagonismo não é algo em que esbarramos há pouco tempo, a problemática começa desde a abolição da escravidão.

Passados mais de 100 anos do fim da escravidão⁴, a população negra ainda não é vista como igual, em busca de compreender melhor essa situação e trazer soluções efetivas a temática, a Organização das Nações Unidas (ONU) possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵, que visam mudar o mundo até o ano de 2030, dentre esses objetivos está o oitavo: “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”⁶.

Nessa linha de raciocínio, o presente artigo busca entender e encontrar soluções referentes a inserção do jovem negro no mercado de trabalho sob a luz dos direitos humanos, nos permitindo ter uma visão além do que já presenciamos

1 Graduando em Direito pela Universidade Católica de Santos (UniSantos).

2 Jornalista graduada pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Graduanda em Direito pela Universidade Católica de Santos (UniSantos).

3 CAETANO, Bruna. IBGE: 64% dos desempregados são negros e informalidade alcança 47%. *Brasil de Fato*, 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/11/13/ibge-64-dos-desempregados-sao-negros-e-informalidade-alcanca-47>>. Acesso em 11 fev. 2020.

4 VINHAL, Gabriela; AUGUSTO, Otávio. 130 anos após abolição, população negra ainda sofre com a desigualdade. *Correio Brasileiro*, 2018. Disponível em: <<https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/13/interna-brasil,680301/130-anos-apos-abolicao-populacao-negra-ainda-sofre-com-a-desigualdade.shtml>>. Acesso em 11 fev. 2020.

5 ONU (Organização das Nações Unidas). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

6 Ibid.

rotineiramente. Considerando pesquisas feitas por diversos órgãos, é possível perceber que a vida dos negros, de modo geral, é pautada pela discriminação em diversos aspectos, mas no mercado de trabalho isso torna-se cada vez mais evidente. Como alcançar uma sociedade mais justa e menos violenta em meio a discrepante desigualdade e alto nível de desemprego?

De acordo com a socióloga e consultora do Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdade (CEERT), Mércia Consolação Silva “o aspecto mais perverso da discriminação no espaço de trabalho se dá nos processos de promoção ou mobilidade para cargos de chefia, liderança ou comando, que têm maiores responsabilidades, visibilidade e remuneração”⁷.

Deste modo, é preciso enxergar que o enorme problema que se encontra diante de nós atualmente teve origem há muitos anos, acompanhando a formação cultural do cidadão brasileiro de forma preconceituosa e extremamente conservadora, apagando crescentemente a história que muitos povos, hoje, marginalizados apesar do grande trabalho, contribuíram para a formação do Brasil. As seguintes abordagens visam facilitar a compreensão desse contexto passado até a inserção da população negra na sociedade de forma digna, pormenorizadamente ao tocante de sua integração no mercado de trabalho.

BREVE HISTÓRICO DA RELAÇÃO DE TRABALHO PÓS ABOLIÇÃO DA ESCRAVATURA

As relações de trabalho no Brasil é um dos assuntos mais discutidos na atualidade, visto que apesar da queda da taxa de desemprego no ano de 2019, a taxa de informalidade alcançou seu maior nível desde 2016, de acordo com dados de pesquisas feitas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgados pelo IBGE⁸. Essa situação pode ser ainda mais difícil para determinados grupos de pessoas, em razão de um contexto histórico de extrema relevância para os desdobramentos referentes a organização do trabalho no país.

7 COM CIÊNCIA. *População negra no mercado de trabalho*. 2003. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/negros/05.shtml>>. Acesso em 11 fev. 2020.

8 LOSCHI, Marília. Desemprego cai em 16 estados em 2019, mas 20 têm informalidade recorde. *Agência IBGE Notícias*, 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26913-desemprego-cai-em-16-estados-em-2019-mas-20-tem-informalidade-recorde>>. Acesso em 17 fev. 2020.

Quando se fala sobre esse contexto histórico mencionado anteriormente, refere-se a uma distância temporal de alguns séculos atrás, período em que “os portugueses traziam os escravos de suas colônias na África para utilizar como mão-de-obra escrava nos engenhos de açúcar da região nordeste do Brasil”⁹.

Dessa forma, a mão-de-obra escrava de africanos existiu no Brasil desde meados do século XVI, com a colonização portuguesa e

*é quase impossível estimar o número de escravos entrados no país. Isto não só por causa da ausência de estatísticas merecedoras de crédito, mas, principalmente, consequência da lamentável Circular n.º 29, de 13 de Maio de 1891, assinada pelo Ministro das Finanças, Rui Barbosa, a qual ordenou a destruição pelo fogo de todos os documentos históricos e arquivos relacionados com o comércio de escravos e a escravidão em geral*¹⁰.

Sabendo que a abolição da escravatura somente ocorreu em maio de 1888¹¹ e, diante desse primeiro cenário, foram desencadeadas lutas e revoltas por parte dos escravos durante todo o século XIX¹², pode-se estudar mais a fundo os movimentos das relações de trabalho, mais especificamente no tocante a população jovem negra.

A primeira iniciativa a caminho da abolição da escravatura se deu com a Lei Eusébio de Queirós, em 1850, que proibiu o tráfico de escravos e seguida de algumas outras medidas abolicionistas, como a Lei do Ventre Livre, que decretava a liberdade a todos os filhos de escravos nascidos em território nacional a partir de 1871 e a Lei dos Sexagenários, de 1885, que concedia a alforria aos escravos que tivessem mais de 60 anos de idade, mesmo assim estes deveriam trabalhar por três anos para seus senhores a título de indenização¹³.

9 SÓ HISTÓRIA. *Escravidão. História e Cultura Afro*. s/d. Disponível em: <<https://www.sohistoria.com.br/ef2/culturaafro/p1.php>>. Acesso em 29 fev. 2020.

10 NASCIMENTO, A. *O Genocídio do Negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

11 SILVA, Daniel Neves. Abolição da escravatura. *Mundo Educação UOL*, s/d. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiageral/abolicao-escravatura.htm>>. Acesso em 17 fev. 2020.

12 SILVA, Daniel Neves. Como ficou a vida dos ex-escravos após a Lei Áurea?. *Brasil Escola UOL*, s/d. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/como-ficou-vida-dos-ex-escravos-apos-lei-aurea.htm>>. Acesso em 16.fev.2020.

13 SILVA, Daniel Neves. Leis abolicionistas. *Mundo Educação UOL*, s/d. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/as-leis-abolicionistas.htm>>. Acesso em 16 fev. 2020.

Com a aprovação da Lei Áurea, em 1888, cerca de 700 mil escravos tornaram-se livres¹⁴, mas deixados à própria sorte, sem condições para viverem dignamente e mesmo assim, num primeiro momento, com as enormes massas de ex-escravos migrando de um lado para outro do país em busca de novas oportunidades e até seus parentes, os grandes senhores, donos de vastas quantidades de terras e pessoas influentes a época, começaram a pressionar as autoridades para que reprimissem esse intenso fluxo.

Nesse momento, esses migrantes passaram a sofrer diversos tipos de repressão, sendo rotulados como *vadios* e *vagabundos*¹⁵ pelos tais grandes proprietários de terras e a maioria do restante da sociedade, além de muitas vezes serem ameaçados fisicamente, coagidos de diversas formas para que as tentativas de fazer suas mudanças não obtivessem êxito, os senhores não aceitavam pagar salários para ex-escravos, muitos dos filhos destes foram sequestrados e o acesso à educação de tais crianças e adolescentes foi extremamente restrito, quase nulo¹⁶.

Dessa forma, esse grupo de pessoas foi liberto sem quaisquer garantias básicas ou medidas complementares, como reforma agrária¹⁷, e na busca desenfreada por dignidade e trabalho, passaram a se tornar cada vez mais marginalizados e as relações de trabalho acompanharam e acompanham até hoje esse panorama.

Isto posto, passa-se a abordar como se deu a evolução das relações de trabalho no Brasil, buscando entender como os negros ainda lutam para sua inserção no mercado de trabalho, mesmo com a grande marginalização oriunda de centenas de anos.

A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO ATÉ OS TEMPOS ATUAIS

Durante o período pós abolição, o pensamento sobre os vínculos existentes entre patrão e trabalhador transformou-se, uma vez que o Brasil começou a adotar uma visão que pudesse trazer maior modernização, eficiência e progresso ao país, mas esse período também foi muito marcado pela desigualdade racial.

14 Ibid.

15 Nesse sentido, GOETTERT define que *vadios* e *vagabundos* são adjetivos atribuídos aqueles que não possuem não possuem emprego ou estão fora do mercado de trabalho. (GOETTERT, Jones Dari. Aos “vadios”, o trabalho: considerações em torno de representações sobre o trabalho e a vadiagem no Brasil. *Formação (Online)*, v. 2, n. 13, p. 1-17, 2006. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/628/642>>. Acesso em: 21 mai. 2020).

16 SILVA, Daniel Neves. Op. cit.

17 MARINGONI, Gilberto. A longa jornada dos direitos trabalhistas. IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2909:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 17 fev. 2020.

A elite, que impulsionava esse processo, ainda era a mesma que reprimia os ex-escravos em busca de uma vida melhor. Esse movimento passou a enxergar tais pessoas como sinônimos de retardo à sociedade, o que estimulou ainda mais sua marginalização, trazendo, conseqüentemente, a ideia de superioridade caucasiana¹⁸ e a necessidade de deslocar progressivamente mais brancos imigrantes para o Brasil.

A partir de 1888, a imigração europeia cresceu cada vez mais: entre 1890 e 1900, mais de 1,4 milhão de imigrantes europeus estavam em terras nacionais¹⁹, principalmente para o Sul do país e a região de São Paulo²⁰. O governo brasileiro incentivou esse fluxo através de muitas campanhas, já que os senhores que se recusavam a pagar salários aos ex-escravos preferiam dar tal oportunidade de mão de obra remunerada a esses imigrantes, que vinham em grandes massas para o Brasil, em especial por conta das guerras que atingiam a Europa²¹ e mesmo assim, os negros eram a grande maioria da população brasileira.

Em 1890, os brancos constituíam apenas 44% da população brasileira; os outros 47% era composto por pretos. Já em meados de 1940, a população branca representava 63,5% de população²² e com esses números crescendo gradativamente, as relações de trabalho concernentes aos negros tornavam-se cada vez mais precárias.

Enquanto os brancos e imigrantes estabeleciam suas vidas no Brasil, a população preta passava a conseguir trabalho (quando conseguia), exercendo as funções mais desvalorizadas socialmente²³.

Com o decorrer do tempo, as relações de trabalho sofreram muitas mudanças e, mesmo com um pensamento liberal regendo tais relações, trabalhadores foram conseguindo seus direitos. Em 1903, foi promulgado o Decreto 979/1903²⁴,

18 SILVA, René Marc da Costa. História dos Trabalhadores Negros no Brasil e Desigualdade Racial. *Universitas Jus*, v.24, n.3, p.1-9, 2013. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2542/2123>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

19 UOL. Imigração no Brasil. *Brasil Escola UOL*, s/d. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/imigracao-no-brasil.htm>>. Acesso em 18 fev. 2020.

20 Ibid.

21 RAMOS, Jefferson Evandro Machado. *História do Brasil.Net.*, s/d. Disponível em: <<https://www.historiadobrasil.net/imigracao/>>. Acesso em 18 fev. 2020.

22 SILVA, René Marc da Costa. A constituição de 1988 e a discriminação racial e de gênero no mercado de trabalho no Brasil. *International Law*, n. 23, p. 233, 2013.

23 Ibid.

24 BRASIL. Decreto 979, de 6 de janeiro de 1903. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0979.htm>. Acesso 11 mar. 2020.

que conferia às empresas rurais e agricultores o direito de se sindicalizarem; já os trabalhadores urbanos alcançaram esse direito em meados de 1907, com o Decreto 1.637/1907²⁵.

Os milhares de imigrantes trabalhando em ritmo de desenvolvimento trouxeram uma economia exportadora de produtos agrícolas no início do século XX, mas logo a Primeira Guerra Mundial surtiu seus efeitos no Brasil e a crise econômica começou a avançar. Nesse momento, os trabalhadores começaram a perceber sua real importância no desenvolvimento de um país e as greves em busca de melhores salários passaram a tomar conta dos grandes centros brasileiros.

Em 1917, uma greve geral paralisou São Paulo por oito dias e muitas manifestações foram realizadas nesse período, como o movimento tenentista, a Revolução de 1924 e a Coluna Prestes, além de o cenário internacional também começar a afetar o desenvolvimento do Brasil.

Com a quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, a economia brasileira foi arruinada e a crise política interna estava crescendo, quando foi deposto Washington Luís, Presidente da República a época e Getúlio Vargas assume o poder com duas principais metas: organizar as relações de trabalho²⁶, que se tornavam cada vez mais complexas e reerguer a economia cafeeira.

Com a intenção de resolver esses problemas, que obstaculizavam em diferentes aspectos a vida de inúmeros trabalhadores, Getúlio Vargas, em contrapartida de um governo extremamente ditatorial implantado desde o início de seu mandato, criou direitos sociais jamais vistos em anteriores legislações nacionais, o Brasil passara então, por uma reforma institucional importante e através dessas medidas paradoxais. Em novembro de 1930, era criado o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio e em 1931, promulgado o Decreto 19.770/1931, que tornava as organizações sindicais de empresários e trabalhadores em órgãos de colaboração do Estado; já em 1933, houve a proibição do trabalho infantil e a concessão das férias anuais aos trabalhadores de comércio, bancos e algumas outras categorias que lutaram por seus direitos²⁷.

A Constituição de 1934 também foi um marco importante para as relações de trabalho, uma vez que o capítulo “Ordem Econômica e Social” visava organizar os direitos dos trabalhadores e, para isso, contava com disposições referentes a férias, descanso semanal remunerado e salário mínimo²⁸.

25 MARINGONI, Gilberto. Op. cit.

26 Ibid.

27 Ibid.

28 Ibid.

Em 1º de maio de 1940, já durante da vigência do Estado Novo, com a Constituição de 1937, o governo fixou o valor do salário mínimo nacional e em maio de 1943 houve a sistematização de todas as normas concernentes aos direitos trabalhistas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)²⁹.

Por sua vez, com a Constituição de 1946, os direitos dos trabalhadores passaram a contar com inovações significativas para controlar a massa, que desejava cada vez mais melhorias em suas vidas³⁰. Dentre tais aperfeiçoamentos, os principais eram o direito de greve, a participação direta e obrigatória dos trabalhadores nos lucros das empresas e assistência aos desempregados.

Desde então, as mudanças na legislação do trabalho são constantes e o proletário conhece cada vez mais seus direitos, dado que, para o homem exercer atividades para o seu sustento e dignificação é algo essencial; sentir-se útil e autossuficiente para satisfazer suas próprias necessidades é encontrar um sentido para a vida³¹. Entretanto, isso não é possível para milhões de pessoas, principalmente para a população preta.

Um exemplo desse panorama é o levantamento feito pela Repórter Brasil baseado em dados fornecidos pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, que mostra a situação de pessoas resgatadas de condições de trabalho análogas à escravidão, crime tipificado no art. 149º do Código Penal brasileiro. Foram 2.570 trabalhadores resgatados entre os anos de 2016 e 2018; 82% destes eram pretos e em sua maioria, também jovens, nordestinos e sem escolaridade³². Muitos estudos mostram o quanto a população negra sofre com a desigualdade e nesse no contexto de sua inserção no mercado de trabalho, mesmo quando já superada a fase de busca por emprego, ainda se deparam com salários e funções inferiores aos brancos.

O estudo *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça*, do IBGE, mostrou que a população negra representa 64% dos desempregados e 66% dos subutilizados, além de ganhar menos do que os brancos³³.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 MENDES, Glenda. O trabalho dignifica o homem. *O Nacional*, 2013. Disponível em: <<http://onacional.com.br/geral/cidade/37224/0+trabalho+dignifica+o+homem>>. Acesso em 20 fev. 2020.

32 PENHA, Daniela. Negros são 82% dos resgatados do trabalho escravo no Brasil. *Repórter Brasil*, 2019. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2019/11/negros-sao-82-dos-resgatados-do-trabalho-escravo-no-brasil/>>. Acesso em 20 fev. 2020.

33 IBGE. *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica*, n.41, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso em 20 fev. 2020.

Segundo o professor Sérgio Luiz de Souza, da Universidade Federal de Rondônia e pesquisador de História Afro-Brasileira e Africana “ser negro é igual a estar sujeito a situações diversas em que sua vida é desvalorizada, você é um ser desqualificado socialmente e sua cultura é deslegitimada”³⁴ e, para ele, há uma naturalização da desigualdade “escravizar um negro, tomar a terra de um indígena ou de um quilombola, matar uma negra, é irrelevante e socialmente aceitável. São seres invisibilizados”³⁵.

Dessa forma, entender como se faz tão difícil a inserção da população negra no mercado de trabalho em uma sociedade extremamente racista e opressora é essencial, mas muito mais além disso é buscar soluções para que os jovens pretos consigam seus espaços por direito, para que tenham a oportunidade de viverem dignamente e de forma justa.

A INSERÇÃO DO JOVEM NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO SOB A LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

É fato que, enfrentar o mercado de trabalho é um desafio quando se é jovem, mesmo para aqueles que já iniciaram sua jornada profissional. Se tratando do negro, esse ainda é um dos maiores obstáculos a ser enfrentado.

Dentre todas as preocupações de um jovem, uma vida digna não foge da pauta como o mínimo a ser alcançado. Não obstante à memória ancestral trazida pelo negro, a ele ainda são impostos empregos de renumeração menor, e, se for mulher negra, o salário é ainda mais baixo³⁶.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)³⁷, adotada em 1948, estabelece que “todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego” (art. 23, parágrafo 1º) amparando, então, em seus dispositivos, o direito de conseguir através de uma atividade remunerada, seu sustento e uma vida digna.

34 PENHA, Daniela. Op. Cit.

35 Ibid.

36 BOEHM, Camila. Negros enfrentam mais dificuldades que brancos no mercado de trabalho, diz MPT. *Agência Brasil (EBC)*, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/negros-enfrentam-mais-dificuldades-que-negros-no-mercado-de-trabalho-diz-mpt>>. Acesso em 20 fev. 2020.

37 ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

Na mesma linha, a Constituição Brasileira de 1988, art. 7º, inciso XXX, proíbe a “diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”³⁸ e, apesar de todo amparo versado sob as leis de mais alta hierarquia, a realidade enfrentada pelo negro é a desigualdade no mercado de trabalho em detrimento do branco³⁹. Não é analisado o currículo ou a capacitação; o primeiro requisito é a cor da pele. Ela é quem determina quem está dentro e quem está fora. Segundo:

É por isso que a relação entre raça e classe é o elemento explicativo das desigualdades raciais. Essa relação não é dicotômica, mas integrada, e caracteriza a exploração capitalista. Ele constitui a sutileza do racismo brasileiro, determina a exploração da força de trabalho e o grau de consciência racial do trabalhador negro.

Quando os trabalhadores negros e brancos estão no mesmo patamar de classe, a relação de compra e venda da força de trabalho é diferenciada e delinea a desigualdade social. Ela se realiza de forma diferente no nível da produção, podendo estar da admissão ao emprego, no desemprego, na divisão do trabalho e no preço da remuneração do trabalho desempenhado.

No mercado de trabalho, o racismo se manifesta na remuneração desigual entre brancos e negros, apesar de ambos serem igualmente produtivos ao capital. Isso significa que o valor do salário pago ao negro é menor do que se paga ao branco⁴⁰.

E, mesmo passado pouco mais de um século da abolição da escravidão, 72 anos da DUDH e 30 anos da CF/88, essa população ainda se encontra estereotipada, onde dificilmente um negro chega à cargos de alto escalão, restando a ele sempre os subempregos ou empregos informais⁴¹.

A reparação histórica ainda vem sendo feita e ganhou importante avanço com a Lei 12.711, de 2012⁴², conhecida como a Lei de Cotas, que decretou a

38 BRASIL. Constituição (1988), Capítulo II – Dos Direitos Sociais, Art. 7º. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.12.2016/art_7_.asp>. Acesso em: 20 fev. 2020.

39 ROSA, Lauany. Jovens negros ainda enfrentam dificuldades para entrar no mercado de trabalho. *Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço*, 2015. Disponível em: <<http://contracs.org.br/destaques/494/jovens-negros-ainda-enfrentam-dificuldades-para-entrar-no-mercado-de-trabalho>>. Acesso em 20 fev. 2020.

40 SANTOS, Gevanilda. *Relações Raciais e Desigualdade no Brasil*. São Paulo: Editora Selo Negro, 2009.

41 NITAHARA, Akemi. Negros são maioria entre desocupados e trabalhadores informais no país. *Agência Brasil (EBC)*, 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/negros-sao-maioria-entre-desocupados-e-trabalhadores-informais-no-pais>>. Acesso em 20 fev. 2020.

42 BRASIL. Lei 12.711, 20 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em 18 Mar.2020

porcentagem de vagas nas instituições de ensino superior à população negra, o que abriu as portas para mais capacitação e profissionalização.

Segundo dados do IBGE, entre os anos de 2005 e 2015 houve um aumento significativo dos negros nas universidades, contudo, esse aumento não correspondeu ao mercado de trabalho e poucas organizações aplicam efetivamente medidas que possam reverter essa situação⁴³.

O Brasil é um país que possui inúmeras leis que promovem os princípios da igualdade, isonomia, dignidade e muitos outros, se aplicação destas fosse feita de forma mais justa, diminuiria significativamente a desigualdade racial que assola o país, uma vez que o jovem, quando inserido a atividade laboral, é afastado da criminalidade, outro problema que paralisa o desenvolvimento nacional. Sendo assim, se faz necessário medidas e soluções que busquem trazer à essa população, meios dignos de inserção no mercado de trabalho, como veremos no tópico a seguir.

SOLUÇÕES EFETIVAS SOB O AMPARO DOS ODS, COM ENFOQUE NO ODS 8

Reconhecida⁴⁴ pela ONU, um dos maiores desafios da atualidade é a erradicação da pobreza em todas as suas dimensões e que esse é um componente indispensável para o desenvolvimento sustentável. Desta forma, no ano de 2015, 193 Estados-membros que fazem parte da organização adotaram uma agenda em que se comprometem a tomar medidas efetivas com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030.

O documento chamando de *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* possui 17 ODS e, dentro deles, 169 metas para promover dignidade para todos, dentro dos limites do planeta.

Esse é um plano de ação da comunidade internacional e que une as três dimensões do desenvolvimento sustentável na esfera econômica, social e ambiental. Dentre todos os objetivos, o ODS 8 trata do *Trabalho Decente e Crescimento Econômico*, e, visa a promoção do crescimento econômico, incluso e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.

43 AMCHAM BRASIL. Mercado de trabalho ainda é excludente para negros no Brasil. *Estadão*, 2017. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/blogs/ecoando/mercado-de-trabalho-ainda-e-excludente-para-negros-no-brasil/>>. Acesso em 21 fev. 2020.

44 ONU (Organização das Nações Unidas). Op. cit.

Cada ODS possui suas metas e inserida nos tópicos a serem efetivamente solucionados está a meta de número 8.5. Essa propõe que: “até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor” e a 8.6 que diz que “até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação”⁴⁵.

O Governo Federal brasileiro, diante da meta 8.5, se propôs a “até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor”⁴⁶. Essa foi uma adequação sob a justificativa de que o tempo usado se referindo ao emprego pleno e produtivo dá margem a ausência de definição consensual. Sendo assim, tornou-se mais palpável a utilização de termos que são de comum uso, facilitando o entendimento. Ainda de acordo com o governo brasileiro, a redução em 40% nos aproximará da realidade trabalhista de países desenvolvidos⁴⁷.

A adaptação também foi feita com a meta 8.6, o Brasil visa “alcançar uma redução de 3 pontos percentuais até 2020 e de 10 pontos percentuais até 2030 na proporção de jovens que não estejam ocupados, nem estudando ou em formação profissional”⁴⁸.

A ideia do governo foi de tornar mais objetiva a meta estipulando dois prazos e para que isso seja alcançado, é necessário que sejam colocadas em prática políticas públicas eficientes, como investimentos em educação, uma vez que uma boa educação traz maiores expectativas de sucesso, esperança quanto a visão da sociedade como seres humanos que consigam compreender as dificuldades de determinados grupos de pessoas e com isso, plantar na cabeça da população perspectivas de empregos de qualidade no alcance de todos.

Como já mencionado anteriormente, o jovem negro adentra o ensino superior, porém, o mercado de trabalho ainda o vê como inferior, como se apenas trabalhos de baixo escalão os comportasse. A modificação das metas traz os objetivos para mais perto da realidade brasileira e ainda que esses objetivos pareçam distantes, a verdade é que esses são deveres para que a sociedade se desenvolva e à medida que isso acontece, diminua a desigualdade entre negros e brancos no mercado

45 Ibid.

46 IPEA. 8. Trabalho Decente e Crescimento Econômico. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*, 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>> Acesso em 25 fev. 2020.

47 Ibid.

48 Ibid.

de trabalho. O jovem empregado fica longe das artimanhas do mundo do crime e o negro visto como igual perante a coletividade, não precisará provar seu valor passando por cima de sua cor de pele, como hoje a sociedade, mas sim, por seu conhecimento e capacidade, acompanhados com oportunidades.

CONCLUSÃO

Diante de todos os dados levantados, percebe-se que a desigualdade é um dos enormes problemas a serem enfrentados no Brasil. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável trata de um mecanismo para trazer não somente ao país, mas como para o mundo, uma sociedade mais justa e isso só será possível com a ajuda social, há necessidade do reconhecimento de fatos históricos assombrosos que perseguem por mais de um século a vida de grande parte dos brasileiros, o que trouxe a marginalização dos negros a grandes níveis. Atualmente, o negro ainda é visto como inferior mesmo diante de medidas, cotas e pesquisas. Estamos no ano de 2020 e a inserção de um jovem negro ainda é algo a se preocupar, mesmo que esse consiga acesso ao ensino superior, o mercado de trabalho ainda é causa excludente.

Colocar em prática políticas públicas que possam incluir esse jovem no mercado de trabalho vai muito além da reparação histórica, é vital oferecer a oportunidade de estabelecê-lo como igual na sociedade, como lhe é de pleno direito. Além disso, é preciso instruir o mercado de trabalho que a capacidade de um ser humano vai muito além da sua cor de pele. Uma pessoa deve ser testada por sua capacidade intelectual, por suas habilidades e jamais por cor.

Os ODS trazem uma reflexão e um trabalho a ser feito, ainda que adaptado para a realidade brasileira, pois não basta somente a redução do desemprego, se faz necessário ainda a fiscalização sobre os grupos vulneráveis, que negros, sendo jovens ou não, estejam inseridos no mercado, afinal uma população que é maioria no Brasil, não pode ser minoria no trabalho.

Se faz necessário ainda fazer com que as novas gerações aprendam no ensino básico a importância de reconhecer a mazelas da sociedade e os privilégios de determinados grupos de pessoas para que, assim, seja possível olhar para o outro lado e buscar atingir a plenitude dos princípios constitucionais democráticos brasileiros, como o princípio da isonomia, muito falado e discutido e pouco aplicado na realidade como mostra o presente capítulo.

REFERÊNCIAS

- AMCHAM BRASIL. Mercado de trabalho ainda é excludente para negros no Brasil. *Estadão, Economia & Negócios*. 2017.
- BOEHM, Camila. Negros enfrentam mais dificuldades que brancos no mercado de trabalho, diz MPT. *Agência Brasil (EBC)*. 2017.
- CAETANO, Bruna. IBGE: 64% dos desempregados são negros e informalidade alcança 47%. *Brasil de Fato*. 2019.
- COM CIÊNCIA. *População negra no mercado de trabalho*. 2003.
- GOETTERT, Jones Dari. Aos “vadios”, o trabalho: considerações em torno de representações sobre o trabalho e a vadiagem no Brasil. *Formação (Online)*, v. 2, n. 13, p. 1-17. 2006.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. *Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica*, n.41. 2019.
- IPEA. *Trabalho Decente e Crescimento Econômico. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. 2019.
- LOSCHI, Marília. Desemprego cai em 16 estados em 2019, mas 20 têm informalidade recorde. *Agência IBGE Notícias*. 2020.
- MARINGONI, Gilberto. *A longa jornada dos direitos trabalhistas*. IPEA, 2013.
- MENDES, Glenda. O trabalho dignifica o homem. *O Nacional*. 2013.
- NASCIMENTO, A. *O Genocídio do Negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.
- NITAHARA, Akemi. Negros são maioria entre desocupados e trabalhadores informais no país. *Agência Brasil (EBC)*. 2019.
- ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015.
- PENHA, Daniela. Negros são 82% dos resgatados do trabalho escravo no Brasil. *Repórter Brasil*. 2019.

RAMOS, Jefferson Evandro Machado. História da Imigração no Brasil – resumo. *História do Brasil.Net.*, s/d.

ROSA, Lauany. Jovens negros ainda enfrentam dificuldades para entrar no mercado de trabalho. *Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço*. 2015.

SANTOS, Gevanilda. *Relações Raciais e Desigualdade no Brasil*. São Paulo: Editora Selo Negro, 2009.

SILVA, Daniel Neves. Abolição da escravatura. *Mundo Educação UOL*, s/d.

_____. Como ficou a vida dos ex-escravos após a Lei Áurea?. *Brasil Escola UOL*, s/d.

_____. SILVA, Daniel Neves. Leis abolicionistas. *Mundo Educação UOL*, s/d.

SILVA, René Marc da Costa. A constituição de 1988 e a discriminação racial e de gênero no mercado de trabalho no Brasil. *International Law*, n. 23, p. 233. 2013.

_____. História dos Trabalhadores Negros no Brasil e Desigualdade Racial. *Universitas Jus*, v.24, n.3, p. 1-9. 2013.

SÓ HISTÓRIA. *Escravidão. História e Cultura Afro*, s/d.

UOL. Imigração no Brasil. *Brasil Escola UOL*, s/d.

VINHAL, Gabriela; AUGUSTO, Otávio. 130 anos após abolição, população negra ainda sofre com a desigualdade. *Correio Braziliense*. 2018.

O TRÁFICO DE PESSOAS NO ÂMBITO DAS CADEIAS DE SUPRIMENTO GLOBAIS: REFLEXÕES SOBRE ABUSOS E VULNERABILIDADES DA EXPLORAÇÃO DO SER HUMANO

Ananda Pórpura Fernandes^{1*}

Verônica Maria Teres^{2**}

INTRODUÇÃO

As Cadeias de Suprimento Globais (CSG) compõem 80% do mercado internacional, baseando-se no modelo de produção *just in time*³, o que impacta diretamente as relações entre capital e trabalho⁴. Esse processo de fragmentação dos meios produtivos atuais permite que produtores busquem países marginalizados, com baixas regulamentações e fiscalizações trabalhistas, para que consigam aumentar suas produções, e ao mesmo tempo reduzir seus gastos, despreocupando-se com o desenvolvimento sustentável.

Essa vulnerabilidade pode levar a vulneração de pessoas, exploração das formas de trabalho, ou até mesmo o tráfico de seres humanos. Permite-se, assim, abusos à múltiplos direitos do ser humano, uma vez que são explorados ou traficados para a funcionalidade e fortalecimento desse sistema.

Dessa maneira, o presente capítulo tem como objetivo observar os impactos atribuídos pelas CSG no meio ambiente do trabalho e refletir sobre os abusos e as vulnerabilidades sociais, econômicas, entre outras, como fatores importantes a serem levadas em conta para a construção de mecanismos eficazes para o enfrentamento das relações de exploração humanas no âmbito do trabalho.

1 Mestre em Direito Internacional, sendo bolsista CAPES/PROSUC, e graduada em Relações internacionais pela Universidade Católica de Santos (UniSantos).

2 Doutoranda em Ciências Humanas e Sociais, foi bolsista CAPES, Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos) e graduada em Direito pela mesma Universidade.

3 Na tradução para o português, a expressão *just in time* possui como significado a expressão “bem na hora”, pois indica que os bens ou serviços devem ser produzidos somente no instante em que são requisitados. O JIT [*just in time*] significa produzir no exato momento necessário, ou seja, sem ser antes do tempo para que não produza estoques e nem depois para que clientes não fiquem a espera do produto pronto”. (DICIONÁRIO FINANCEIRO. O que é o Just in Time?. *Negócios*. s/d. Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/just-in-time/>>. Acesso em: 17 mai. 2020.)

4 LEE, Joonkoo. *Global supply chain dynamics and labour governance: Implications for social upgrading*. Geneva: International Labour Office (ILO), 2016. Disponível em: <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ddgreports/---inst/documents/publication/wcms_480957.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Esses impactos refletem diretamente na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵, especialmente, o ODS 8, que procura “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”⁶.

O ODS 8 reconhece a urgência de garantir a todos os seres humanos, homens e mulheres, o alcance pleno de seu potencial e desenvolvimento das capacidades laborais e pessoais, erradicando o trabalho forçado, as formas análogas ao do trabalho escravo, bem como o tráfico de seres humanos.

Nesse sentido, pensar as CSG na perspectiva do ODS 8 é fundamental para garantir o crescimento sustentável.

OS MEIOS DE PRODUÇÃO NO MUNDO GLOBALIZADO: AS CSG E SEUS IMPACTOS NO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

As CSG podem ser definidas como “[d]emand-supply relationships that arise from the fragmentation of production across borders, where different tasks of a production process are performed in two or more countries [...]”⁷, formando, assim, um sistema de múltiplos estágios e atores (privados, públicos e sociais) para a adição de valor no produto final⁸.

Com a percepção dada à sociedade global de que vivemos em um processo de *mundo global*⁹ e de sociedade em rede têm-se uma elevada propagação, quase total, da formação de CSG em países emergentes e em desenvolvimento¹⁰.

5 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

6 ONU. *Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU*. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

7 “[r]elações demanda-oferta que surgem da fragmentação da produção através das fronteiras, onde diferentes tarefas de um processo de produção são realizadas em dois ou mais países [...]” (tradução livre) (LEE, Joonkoo. Op. cit.).

8 Ibid.

9 O termo está ligado a ideia de dissolução de fronteiras, permitindo um mundo conectado, uma sociedade em rede, integrada e interdependente, construída em torno de fluxos conectados entre si. (CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede – A era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.1. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2002. p. 500-501).

10 Ibid.

Se de um lado, as CSG podem ser vistas como uma ferramenta para geração de novos empregos, um meio de desenvolvimento sustentável para a região, a partir de um crescimento econômico e social, que atinge o setor social de uma forma positiva¹¹, por outro lado, essas mesmas cadeias globais podem ser utilizadas para a garantia do lucro em detrimento da exploração do trabalho da mão de obra necessária nessas cadeias de produção.

As CSG poderiam ser vistas como meios de produção que auxiliam a concretização do ODS 8, o qual entende que “a desigualdade de renda e de oportunidades prejudica o crescimento econômico e o alcance do desenvolvimento sustentável”¹², sendo a revitalização econômica uma forma de atingir a estabilidade e sustentabilidade no país a partir da promoção de políticas que incentivam o empreendedorismo e novos empregos (pautado na inclusão e sustentabilidade)¹³, desde e quando, a criação dessas CSG venham acompanhadas de políticas públicas garantidoras das relações de condições dignas de trabalho.

Nesse sentido, o processo de propagação das CSG em países emergentes, pode acabar implicando na redução das condições mínimas de trabalho dos empregados, já que os meios de produção se baseiam na maximização dos lucros e redução de gastos, aumentando a vulnerabilidade das relações de trabalho, gerando exploração e tráfico de pessoas. Parece que, o ODS 8 surge na perspectiva justamente de identificar essas disparidades nas relações de trabalho global, proporcionando a erradicação das formas mais indignas de trabalho e garantindo a promoção de relações de cadeias de suprimentos globais mais equânimes e dignas.

REFLEXOS DAS CSG NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Uma das grandes preocupações apresentadas no *Research Paper* n. 14¹⁴ da Organização Mundial do Trabalho (OIT) é a desregulamentação trabalhista por parte dos países em desenvolvimento para atrair empresas transnacionais e o investimento estrangeiro, procurando aumentar sua competitividade no sistema.

11 UNCTAD. *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development*. Nova York, 2017. Disponível em: <unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d1_en.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

12 ONU. *Objetivo 8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico*. s.d. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/8/>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

13 Ibid.

14 LEE, Joonkoo. Op. cit.

A era da informatização impulsiona uma variedade técnica nos meios de produção, procurando uma maior eficiência e capacidade de respostas às ofertas globais, reação do processo de produção global *just in time*, o qual implica em excessivas horas de trabalho, tornando o campo vulnerável às violações trabalhistas¹⁵. Um grande exemplo a ser apontado é o mercado do *fast fashion*, o qual pode ser estipulado como uma “expressão utilizada pela mídia para identificar a alteração cada vez mais veloz da moda, que algumas empresas acabaram aderindo como a Zara e a H&M”¹⁶. Assim, empresas utilizam a estratégia do processo da terceirização (principalmente na contratação de fornecedores de baixos preços), possibilitando a venda de suas roupas por um preço competitivo no mercado, o que permite a eficácia do *fast fashion*¹⁷.

Apesar do avanço tecnológico da informação e comunicação trazerem uma redução no tempo de produção, permitindo o processo mencionado acima, o mesmo implica na “[...]enormous pressure on suppliers to squeeze costs, shorten production schedules, and intensify work speed and loads, which leads to a deterioration of working conditions.”¹⁸.

Essa preocupação é ainda maior nas regiões onde a aplicação e fiscalização da legislação trabalhista são limitadas, como nos países em desenvolvimento¹⁹, principalmente nas Zonas de Processamento de Exportação (EPZs), que podem ser definidas como “[...] área geográfica delimitada que oferece regras e políticas específicas para empresas, cria um ambiente regulatório e infraestruturas associadas ao fomento das exportações”²⁰, procurando atrair multinacionais e transnacionais para o país.

15 Ibid.

16 DELEGADO, Daniela. Fast Fashion: Estratégia para conquista do mercado globalizado. *ModaPalavra e-periódico*, n.2, p. 1-8, 2008. p. 6. Disponível em: <www.revistas.udesc.br/index.php/modapalavra/article/view/7598/5101>. Acesso em: 20 mar. 2020.

17 Ibid.

18 “[...] enorme pressão sobre os fornecedores para reduzir custos, encurtar cronogramas de produção e intensificar a velocidade de trabalho e cargas, o que leva a uma deterioração das condições de trabalho” (tradução livre). (LEE, Joonkoo. Op. cit.)

19 Ao iniciar a atuação das CSG nos países em desenvolvimento concentrou-se a atuação nos Estados emergente, já que apresentam uma densa mão-de-obra, e largo mercado consumidor doméstico, como é o caso da China, Índia (fornecendo majoritariamente de produtos manufaturados), Brasil e África (prevalência nas commodities). Esta concentração regional se intensifica com a concentração de fornecedores líderes global, dominando alguns setores do mercado, como a Ambev (cerveja), Li & Fung (vestuário), Yue Yuen (calçados), Foxconn e Flextronics (eletrônica), o que limita a atuação das empresas menores, as quais correm o risco de serem eliminadas, dada a sua baixa competitividade, e também, a partir de fusões e aquisições por parte das que lideram. (Ibid)

20 MORAES, Bruno. *Zonas de Processamento de Exportações: Um instrumento defasado?*. Artigo apresentado ao XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <bdm.unb.br/bitstream/10483/11386/1/2015_BrunodePaulaMoraes.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Infelizmente as EPZs têm sido contenciosas aos abusos para uma produção mais rápida, pois os incentivos especiais para a exportação, em alguns casos, são aplicados para a limitação dos padrões de normas de trabalho, sendo visto como um “apoio” as irregularidades trabalhistas, a partir do enfraquecimento das proteções sociais da região (facilmente identificado, por exemplo, na China²¹), procurando apenas o desenvolvimento econômico de sua região, excluindo completamente o setor social deste procedimento²².

Além das EPZs, outro fator que eleva as vulnerabilidades trabalhistas é a “cultura da terceirização”, também altamente identificado nos países em desenvolvimento, deteriorando o trabalho frente às intensas demandas dos serviços terceirizados e o desejo da obtenção de lucro por parte de empresários e fornecedores, fazendo-os arcar com “[...] *as many orders as possible with little consideration of their own production capacity* [...]”²³. Associa-se aqui, além dos baixos padrões e regulamentações trabalhistas, violações cometidas por empregadores, facilitada pelas fracas fiscalizações ou corrupções políticas, como o ocorrido na catástrofe do Rana Plaza, em Bangladesh, levando a morte de 1.133 trabalhadores e 2.500 feridos no desabamento de um prédio²⁴.

Aqui no Brasil são as já conhecidas detecções de confecções de costura que realizam o trabalho terceirizado de grandes redes de confecções de luxo mundiais, com condições sub-humanas de seus trabalhadores²⁵. Essa situação foi

21 A China conta com um sistema domiciliar chamado “hukou”, o qual seleciona a proteção social para alguns indivíduos e regiões de sua sociedade, controlando e determinando rigidamente o posicionamento geográfico e a função exercida da população. Assim, muitos têm negado o acesso a sistemas básicos fundamentais, como saúde, principalmente aqueles registrados em locais rurais. Dada ao impedimento do avanço social devido às políticas restritivas do governo a opção para muitos é a migração irregular para as cidades, onde as oportunidades são melhores, contudo, como se encontram irregulares o único modo de trabalho é o informal, o qual não conta com muitas fiscalizações governamentais. (LEE, Joonkoo. Op. cit.)

22 Ibid.

23 “[...] o maior número possível de pedidos (e) com pouca consideração sobre sua própria capacidade de produção [...]” (tradução livre). (Ibid)

24 JEPPESEN, Helle. O que mudou na indústria têxtil de Bangladesh cinco anos após tragédia. *Deutsche Welle (DW)*, 2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/o-que-mudou-na-industria-textil-de-bangladesh-cinco-anos-apos-tragedia/a-43508488>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

25 Cf. REPÓRTER BRASIL. Especial Zara: flagrantes de escravidão na produção de roupas de luxo. *Repórter Brasil*, 2011. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2011/12/especial-zara-flagrantes-de-escravidao-na-producao-de-roupas-de-luxo/>>. Acesso em: 20 abr. 2020; REPÓRTER BRASIL. Fast-fashion e os direitos do trabalhador. *Repórter Brasil*, 2016. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Fast-Fashion_VFfinal.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020; REPÓRTER BRASIL. Moda Livre passa a monitorar 77 grifes e varejistas. *Repórter Brasil*, 2016. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2016/04/moda-livre-passa-a-monitorar-73-grifes-e-varejistas/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

identificada em um dos fornecedores da marca *Zara Brasil* em uma investigação da Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo que “flagraram [três vezes] trabalhadores imigrantes em condições análogas à escravidão”²⁶, permitindo o resgate de quinze trabalhadores (nove homens e seis mulheres). O relato abaixo detalha as condições em que as vítimas se encontravam:

As vítimas eram imigrantes latino-americanos, especificamente da Bolívia e do Peru, que vieram ao Brasil atraídos por promessas de emprego e de melhores condições de vida. Os empregados moravam com as suas famílias nas oficinas de costura, muitas vezes em quartos apertados e em colchões mofados no chão, trabalhavam até 16 horas por dia e eram proibidos de deixar a oficina sem permissão [...]. Além disso, foram apreendidos cadernos em que constam cálculos de dívidas das vítimas, bem como pagamentos muito abaixo do salário mínimo do Brasil na época²⁷.

Outra problemática identificada nas CSG é que, ao invés do desenvolvimento social (baseado no crescimento inclusivo), criam-se desigualdades entre os trabalhadores, inserindo trabalhadores temporários e casuais em seus sistemas (frente aos regulares, “fixos”). Como seu modelo base de negócio é o fornecimento em um alto volume (devido ao largo mercado consumidor), ao mesmo tempo com um baixo custo (já que o valor do produto final que deve ser baixo para ser competitivo no mercado e sempre mais lucrativo), a estratégia utilizada é a baixa contratação de profissionais qualificados (quando há contratação formal), regulares, e a maciça contratação precária dos temporários (influenciado pelo processo de produção *just in time*), dando abertura ao setor informal. A problemática traz questionamentos das atuais flexibilidades trabalhistas atribuídas pela criação da terceirização e do trabalhador temporário para o melhor funcionamento do sistema econômico²⁸.

26 MANSOLDO, Felipe F. Considerações sobre o caso Zara do Brasil e a Possível Inadequação do Compromisso de Ajustamento de Conduta como Resposta Eficaz às Violações de Direitos Humanos. *Anais do Diálogo Sobre Direitos Humanos: Direitos Humanos, Direito Internacional e Integração*. Centro de Direitos Humanos e Empresas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2017. Disponível em: <homacdhe.com/dialogossobredireitoshumanos/wp-content/uploads/sites/5/2017/02/CASO-ZARA.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

27 TEIXEIRA, Bárbara B. *Direitos Humanos e Empresas: A responsabilidade por exploração de trabalhadores em condições análogas à de escravo nas cadeias produtivas da indústria têxtil*. Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), para obtenção do Título de Mestra em Direito e Desenvolvimento. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24190/Dissertação%20-%20Bárbara.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 abr. 2020.

28 “A terceirização e o trabalho temporário crescem no sistema internacional como meio regulamentações trabalhistas frente às demandas por flexibilidade no mercado diante a globalização para o melhor uso do tempo e espaço. Porém, ao invés de trazerem um progresso e desenvolvimento para a região, propagando novas fontes de renda, têm sido utilizados como um meio para o aumento da produção em um menor curto de tempo, rebaixando a condição social da região onde atua, pois abre brechas para abusos no meio ambiente do trabalho”. (LEE, Joonkoo. Op. cit.)

Somadas a essas características das condições de trabalho nas CSG, percebe-se, em vários casos, a utilização da mão de obra imigrante, que aparece ainda mais vulnerável nessa cadeia de relações de trabalho. Em muitos casos, a vulnerabilidade desses contratos temporários guarda relação, sobretudo, com o fato desses trabalhadores padecerem, em muitos casos, de problemas com a regularidade documental²⁹.

Assim, como apresentado, criam-se diferenças entre os direitos e condições de trabalho dos empregados da mesma empresa, entre o trabalhador regular e trabalhador temporário³⁰, tornando-os presentes em quase uma totalidade das suas produções globais, já que a fragmentação das atividades de produção cria multiníveis de fornecedores, tornando difícil o controle e conhecimento dos modos de produção em cada estágio.

Isto está ligado diretamente com a falta de transparência apresentada pelas empresas que utilizam esse sistema. A utilização do setor informal não garante confiança e dificulta um monitoramento concreto (como fiscalizações e auditorias) das cadeias de produção, o que conseqüentemente, dificulta as ações contra violações de direitos humanos³¹. O trabalho informal, nessas condições, pode caracterizar a exploração do ser humano sob as suas mais diversas formas: seja no trabalho forçado, seja no tráfico de pessoas, entre outras.

Nesse sentido, as condições de trabalho nas CSG representam dificuldades para a mão de obra engajada. Em muitos casos, o nível de sordidez nos ambientes e nas relações de trabalho se equiparam ao das dificuldades para coibir práticas que exploram a necessidade de sobrevivência e, assim, a fragilidade de numerosos contingentes vulneráveis, muitos, como já ditos, na condição de migrantes.

A VULNERABILIDADE COMO ELEMENTO FUNDANTE DAS RELAÇÕES RESULTANTES DAS CSG

Etimologicamente, a palavra vulnerabilidade vem do latim *vulnerare* (ferir) *vulnerabilis* (que causa lesão)³². Vulnerável pode ser entendido como aquele que

29 Cf. ESCRAVONEMPENSAR. *Ciclo do trabalho escravo contemporâneo*. São Paulo: [S.e.], 2014. Disponível em: <http://www.escravonempensar.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/cartazeteBR_enp.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017; CIETTA, E. *A economia da moda: porque hoje um bom modelo de negócios vale mais do que uma boa coleção*. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2017.

30 Que muitas vezes pode ser um trabalhador irregular.

31 LEE, Joonkoo. Op. cit.

32 Cf. STHAL, Hellen Cristina; BERTI, Heloisa Wey. Identificação de indivíduos vulneráveis no entorno de um hospital universitário: conectando vulnerabilidade, solidariedade e saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.16, p. 3151-3160, 2011. p. 3152. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232011000800015&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 mai. 2020.

se pode vulnerar; diz-se do lado fraco de uma questão ou do ponto por onde alguém pode ser ferido ou atacado³³.

Uma das grandes contribuições do termo consiste na necessidade de entrecruzamento dos fatos multicausais para sua compreensão, afastando e superando análises simplistas. Compreende-se a vulnerabilidade como uma conjunção de fatores, conjugados e justapostos de diversas formas e em várias dimensões, que tornam o indivíduo ou grupo mais suscetível aos riscos e contingências³⁴.

À luz das Ciências Humanas e Sociais, esse conceito adquire uma perspectiva multifocal, ligada à própria estrutura da sociedade, dos direitos e dos acessos desiguais, o resultado negativo da relação entre disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores sociais e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais resultantes do Estado, mercado, relações de trabalho e sociedade como um todo.

O conceito de vulnerabilidade permite uma visão integral sobre as condições de vida de pessoas e de grupos sociais que desejem ser analisados, ao mesmo tempo em que considera a disponibilidade de recursos e estratégias para que estes indivíduos enfrentem as dificuldades que lhes afetam. A vulnerabilidade se anuncia no cerceamento dos direitos, sejam eles econômicos, políticos ou culturais. Nisto, conectam-se a discussão da pobreza e da exclusão: o cerceamento do direito de ter dignidade, de ter saúde, de ter habitação digna, de ser respeitado, de ter participação política, de ser representado, de ser ouvido, de poder falar, das condições de trabalho³⁵.

Nesse sentido, pode-se dizer que são vulneráveis todos aqueles que tem diminuídas, por diferentes razões, suas capacidades de enfrentar as eventuais violações de direitos humanos básicos. Muitas vezes essa diminuição de capacidades está associada a uma condição que permite identificar o indivíduo como membro de um grupo específico que, como regra, está em condições de clara desigualdade material em relação a um grupo majoritário³⁶.

Pode-se elencar uma série de condições de vulnerabilidade. Destaca-se o gênero, categoria de análise que permite distinguir e separar o biológico, atribuído

33 Cf. a construção do conceito de vulnerabilidade em: RODRIGUES, G.M.A.; TERESI, V. O conceito de vulnerabilidade. In: *Cidadania, Migrações, Direitos Humanos: trajetórias de um debate em aberto Euro-Atlântico*. Espaço de Diálogos, 2018.

34 *Ibid.*

35 FILGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: *CEPAL. Seminario Vulnerabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

36 RODRIGUES, G.M.A.; TERESI, V. Op. cit.

ao sexo, do cultural, determinado por gênero e por meio do qual funções, responsabilidades e oportunidades são conferidas a homens e mulheres.

É uma condição que coloca as mulheres em situação de especial vulnerabilidade, que pode variar em função do poder que estas mulheres têm nas sociedades em que vivem, pela violação de direitos laborais (por exemplo, recebimento de salário inferior ao dos homens pelo mesmo trabalho), violação de direitos em geral, como condições básicas de dignidade, o direito à vida, à liberdade, à educação, à saúde, à moradia.

A condição migratória como já comentada anteriormente e, as questões étnico-raciais marcam desigualdades e discriminações, impedindo o pleno desenvolvimento econômico, político e social de diversos grupos. Essas desigualdades remontam a quase quatro séculos de escravidão, que deixaram marcas profundas na sociedade brasileira, que são visíveis até os dias atuais³⁷. Nesse sentido, verifica-se que, ainda hoje, há diferenças existentes entre os brancos e não brancos, onde as populações negra e indígena ocupam os espaços mais desprivilegiados na sociedade e os piores indicadores de condições de vida e trabalho³⁸.

Essas condições de vulnerabilidade existentes podem gerar vulnerabilidades às pessoas pertencentes a esses grupos em várias dimensões, entre elas, a dimensão do trabalho.

Mulheres, migrantes, população negra são grupos que se encontram nessa condição de vulnerabilidade nas relações de trabalho. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³⁹ indicam uma diferença entre a renda da população branca e a da população negra no Brasil. E se também se toma em conta a questão de gênero, observa-se que as mulheres negras são as mais afetadas em termos de renda⁴⁰.

Nessa perspectiva, a vulnerabilidade é produto de uma negativa de direitos. *[L]a vulnerabilidad no es una fragilidad irreversible ante amenazas incommensurables: es una*

37 DURANS, Claudia Alves. Questão Social e Relação Étnico-Raciais no Brasil. *Revista Política Pública*, São Luís, Número Especial, p. 391-399, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/2731/3930>. Acesso em: 20 abr. 2020.

38 Ibid, p 398.

39 IPEA et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

40 IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça – 1995 a 2015*. s/d. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/170306_retrato_das_desigualdades_de_genero_raca.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

*condición producida histórica y socialmente, con una participación determinante de las relaciones de poder en ese resultado*⁴¹. Ademais, ela é reversível se houver interesse político e público de que assim seja.

Nesse sentido, falar das violações de direitos decorrentes das vulnerabilidades e que geram formas de exploração é fundamental para gerar a percepção da problemática e realizar o enfrentamento no sentido de eliminar essas violações. Nessa perspectiva, surge o ODS 8, indicando a necessidade de se assegurar o trabalho decente em harmonia com o crescimento econômico.

Pode-se elencar especialmente, algumas metas relacionadas:

- 8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor.
- 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.
- 8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas com emprego precário

Todas essas metas elencadas se referem a diminuir as vulnerabilidades abordadas acima, e, permitir que as relações de trabalho decorrentes das cadeias de suprimento globais garantam o trabalho decente juntamente com o crescimento econômico.

Para tanto, e principalmente para evitar violações de direitos decorrentes da exploração do trabalho, é fundamental proporcionar: 1. Políticas públicas para estimular e criar empregos formais e plenos; 2. Garantir mecanismos de controle e fiscalização das atividades laborais; 3. Criar políticas que diminuam a vulnerabilidade de populações migrantes, seja na garantia da regularização

41 “[...] a vulnerabilidade não é uma fragilidade irreversível diante de ameaças incomensuráveis: é uma condição produzida histórica e socialmente, com uma participação decisiva nas relações de poder nesse resultado” (tradução livre). (MATOS, Francisco Rey. ¿Grupos vulnerables o vulnerados?. *Jornal ELPAIS*. 2020. Disponível em: <https://elpais.com/elpais/2020/04/09/planeta_futuro/1586425616_757834.html?ssm=FB_CC&fbclid=IwAR1NksX8sZDvxspq8chLvXPOikXUZzGxoaSqxFcUSLMpvUqy2vsPh8SMffQ>. Acesso em: 14 abr. 2020).

documental, seja na informação referente aos direitos civis, sociais e laborais; 4. Criar políticas públicas de assistência integral que permitam a participação de mulheres no âmbito laboral, em condições de igualdade, entre outras.

AS VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO E TRÁFICO DE PESSOAS

O fenômeno do tráfico de pessoas, mesmo antes de ser considerado um crime organizado transnacional, é considerado uma das piores formas exploração moderna do ser humano e conseqüentemente, uma grave violação dos direitos humanos.

Em uma rápida síntese dos artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁴², podemos relacionar algumas das graves violações perpetradas pelo tráfico de pessoas: violação do direito à vida; à liberdade; à igualdade; à segurança pessoal; ao direito de não ser submetido à escravidão ou à servidão; a não ser submetido à tortura; tratamentos cruéis; desumanos ou degradantes; o não reconhecimento da personalidade jurídica; o direito a não sofrer intromissões arbitrárias na vida privada, na família, no domicílio ou na correspondência; direito de livre circulação e escolha da residência em um Estado; direito de abandonar o país em que se encontra e de regressar ao seu país; direito à segurança social; direito de exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais; direito ao trabalho e à sua livre escolha, em condições equitativas e satisfatórias; direito ao repouso e ao lazer; a uma limitação razoável da duração do trabalho; direito a um nível de vida suficiente para assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar⁴³.

Como apresentado no primeiro tópico, as CSG podem trazer alguns fatores para o aumento das degradações trabalhistas, na expectativa de reduzir o valor do bem produzido e sendo mais vantajoso para aquele que o produz; reduzindo as condições laborais e conseqüentemente a dignidade humana de grande parcela dos que trabalham nessas redes. Fatores mencionados acima demonstram as vulnerabilidades da exploração do ser humano para conseguir responder aos ritmos do mercado, muitas vezes levando ao tráfico de pessoas para fins de exploração laboral.

Caracteriza-se o tráfico de pessoas principalmente pela exploração da pessoa, independentemente da atividade a ser desenvolvida. Há a coisificação da pessoa,

42 ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

43 Síntese dos itens 1º, 3º ao 7º, 12, 13, 22 ao 25 e 28, da DUDH.

em função do quanto pode-se lucrar com a atividade desenvolvida por ela. O fenômeno é constituído por três elementos. O primeiro é o “ato”, uma ação que pode ser um recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento. O segundo é o “meio”, referente à forma, indicando o protocolo, através de uma ameaça, uso da força, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, abuso de uma situação de vulnerabilidade, ou da entrega e aceitação de pagamentos, como também de benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre a vítima. E, o terceiro é a “finalidade” da exploração, sendo indicado, no mínimo, a exploração da pessoa, que pode ser a exploração sexual, exploração do trabalho, serviços forçados, escravidão, servidão, medicidade ou extração de órgãos⁴⁴.

Quando o meio utilizado para a exploração da pessoa é uma das formas coativas (rapto, fraude, engano, abuso de autoridade) é mais evidente o constrangimento da vítima. Por outro lado, quando falamos do meio “abuso de uma situação de vulnerabilidade”, que pode ser, a de se ser migrante irregular, de pertencer a uma família monoparental⁴⁵ ou de pertencer a um grupo racial e social que não permite muitas escolhas na hora de exercer uma atividade laboral, a percepção do “meio” é menos evidente e, em alguns casos, confunde-se o consentimento dado pela pessoa na realização daquela atividade laboral com a liberdade de escolha livre e autônoma.

Aspectos socioculturais e econômicos podem ser fatores mais implicantes em boa parte dos casos, podendo aumentar a vulnerabilidade do indivíduo. Um bom exemplo são as condições econômicas introdutórias a pobreza, graças a crises econômicas, desastres naturais ou conflitos, que levam a um deslocamento maior de pessoas, causando um aumento nas ofertas dos traficantes⁴⁶.

44 BRASIL. *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, também conhecido como Protocolo de Palermo*. Ratificado pelo Brasil pelo Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm>. Acesso em: 10 mar. 2020.

45 Família monoparental ocorre quando apenas um dos pais de uma criança arca com as responsabilidades de criar o filho ou os filhos. Geralmente, na sociedade atual, as famílias monoparentais são exercidas por mulheres. Dados do IBGE (2000 a 2010) apontam que aumentou a participação das mulheres na renda familiar, mas elas ainda enfrentam desigualdade salarial. O número de mulheres responsáveis pela família subiu de 22% para 37% no período. E a participação médias das mulheres na renda familiar é de 40,9%. O aumento da participação feminina na renda familiar foi de 68%. em uma década. Cf. IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2020.

46 SARAGOÇA, Cristina Maria. *Portugal nas Redes Internacionais do Tráfico de Seres Humanos (crianças)*. Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para a obtenção do Título de Mestra em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. 2010, p. 68. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2923/1/PORTUGAL%20REDES%20INT%20TRAFICO%20SERES%20HUMANOS%20CRIANCAS.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

O tráfico de pessoas pode ocorrer tanto no âmbito interno como no internacional. Não é necessário ultrapassar as fronteiras territoriais de um Estado Nação para que o crime seja identificado como tráfico; o deslocamento pode ocorrer internamente, de uma região para outra, o que traz uma preocupação não apenas da comunidade internacional, mas também de cada Estado subnacional, procurando aplicar medidas internas para combater e prevenir o crime.

Como dito, são diversas as formas de exploração do ser humano (trabalho forçado; exploração sexual; remoção de órgãos; casamento forçado; mendicância; e etc.), considerando-se como exploração tanto as situações em que a vítima é enganada para o ingresso na atividade, como os que entram, teoricamente, por escolha própria, que optam pela determinada condição e muitas vezes enxergam na exploração uma condição “inerente” à atividade que devem exercer. Em qualquer desses casos, o consentimento da vítima não é um fator de exclusão da caracterização do tráfico de pessoas⁴⁷.

Nessa lógica de cadeias de suprimentos globais, a responsabilidade pela proteção desses direitos deixa de ser apenas dos Estados, e passa a ser de toda a comunidade internacional.

COMBATE E ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS

Por ser considerado um crime organizado transnacional, o enfrentamento ao tráfico de pessoas não pode depender apenas dos esforços de um Estado para eliminá-lo de seu território, fazendo-se necessário uma atuação mútua de toda a comunidade internacional para o enfrentamento ao crime. Diversas formas de cooperação entre os Estados são possíveis para reverter essa atividade criminosa de caráter transnacional.

Pelo crime apresentar um caráter transnacional a existência de uma harmonia do sistema jurídico entre os Estados possibilita um melhor progresso para o enfrentamento deste, o que irá permitir uma compatibilidade dos sistemas nacionais de cada nação, através da realização de acordos,

⁴⁷ As pessoas que se encontram nesse tipo de exploração podem ser sujeitas a vigilância constante; ter horas excessivas de trabalho; não ter autonomia sobre seu corpo; não lhe sendo possível escolher com quem ter relações sexuais; dormir no local seu trabalho; viver ou viajar em grupo; não ter posse do seu documento de identificação pessoal, tendo confiscado sua identidade, na maioria dos casos seu passaporte; ter poucas roupas para vestir; não ter seu próprio dinheiro em espécie e também muitas vítimas têm relações sexuais sem nenhum tipo de proteção, sendo violentadas (Ibid).

tratados ou convenções, o que acaba possibilitando até mesmo uma melhora nas investigações⁴⁸.

A cooperação também pode se dar por outros meios além do âmbito jurídico penal, um exemplo são as medidas de prevenção, onde os Estados podem trocar informações, através de pesquisas, campanhas e capacitações, utilizando principalmente os meios de comunicação, possibilitando até mesmo iniciativas sociais, econômicas, legislativas, educacionais e culturais dentro de um Estado para este combate.

Outro modo dos Estados cooperarem é por meio dos seus serviços consulares, repercutindo diretamente nas ações com as vítimas deste crime, devida a obrigação que uma nação tem em dispor de direitos e proteções para seus cidadãos que se encontram no estrangeiro, através da assistência consular. De acordo com Gilberto Rodrigues, “a assistência consiste em prestar orientação, esclarecimento e proteção jurídica, expedição de passaporte de emergência, além do auxílio a repatriação [...]”⁴⁹, consistindo em uma atuação direta com as vítimas deste crime.

A cooperação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas pode se dar também através do aspecto regional, entre os Estados fronteiriços ou também onde há formações de redes de tráfico, permitindo uma efetividade bem maior no combate ao crime através da união desses Estados.

COMBATE AOS ABUSOS NAS CSG

O *Research Paper n.14* da OIT⁵⁰ apresenta o importante papel dos compradores globais e das estratégias locais para o combate aos abusos trabalhistas, agindo como influenciadores nas condutas para boas práticas e condições de trabalho. É essencial que haja uma diversificação em seus *suppliers*, não permitindo a marginalização dos pequenos fornecedores⁵¹. Importante lembrar que na

48 SPULDARO, Douglas. *Cooperação Penal Internacional e o combate ao Tráfico de Pessoas na Tríplice Fronteira*. Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito stricto sensu da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do Título de Mestre em Direito. 2012, p. 180. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/152849>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

49 RODRIGUES, Gilberto. *Cooperação Internacional – direito consular: O enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir da vertente internacional*. *Revista conversação*, v.3, n.5, 2008.

50 LEE, Joonkoo. Op. cit

51 Esta marginalização é identificada atualmente nas CSG e trazem junto uma deterioração do ambiente de trabalho, devido à consolidação das grandes abastecedoras do mercado (Ibid).

grande parte dos casos, as estratégias locais dos compradores e produtores são guiadas pelo capital, por fatores patrimoniais (custo de transporte, incentivo governamental, acordos comerciais, taxas de câmbio...), impactando nos trabalhadores desta rede⁵².

Ao pensar em compradores globais é possível caracterizar os produtores em busca de matéria para produção, como também o indivíduo consumidor do produto final das CSG. Esses consumidores devem ter um papel essencial no controle, colocando a participação da sociedade civil para a defesa da proteção do trabalho, a partir da utilização de certificações sociais (ou “selos” sociais), das boas condições do meio ambiente do trabalho, conhecidos também como padrões privados⁵³.

Esses padrões privados surgem como uma nova iniciativa de regulamentação não-estatal do mercado, “que visam governar a produção, o processo de produção e as cadeias de suprimento em todo o mundo”⁵⁴, a partir de princípios e especificações dos padrões mínimos de condutas que uma empresa deve estabelecer.

Muitos apontam os progressos atribuídos pelos padrões privados nos dias atuais, implementando e propagando as boas condutas de trabalho, sendo exercidos das mais diversas formas, a partir de empresas líderes, ações coletivas dos atores da CSG, incentivos sociais e outros. Para que esses padrões sejam criados, é preciso de uma cooperação e coordenação entre aqueles que realizam atividades nessas cadeias, entre fornecedor e comprador, auditores e fabricas, exercendo uma transparência em suas ações no mercado, podendo trazer uma confiança e credibilidade em suas práticas e informações.

Porém, a ausência da força de atuação dessas certificações em nos países em desenvolvimento, relacionam-se com a fraca participação da sociedade civil (Organizações da Sociedade Civil - OSCs, empresas e consumidores) na defesa do trabalho digno, tornando mais difícil a batalha pelo crescimento social e das melhorias trabalhistas no mercado (como apontado no primeiro tópico).

Isto é visto como oportunidade para os produtores e fornecedores, ao não cumprimento das normas, como também, para os compradores em evitar aqueles com padrões mais rígidos, já que as penalizações não são grandes preocupações.

52 Ibid.

53 Ibid.

54 THORSTENSEN, Vera; VIEIRA, Andreia. *Regulatory Barriers to Trade: TBT, SPS and Sustainability Standards*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda. 2016. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17663/Regulatory_Barriers_to_Trade_TBT_SPS_and_Sustainability_Standards.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Assim, faz-se necessária a criação de políticas públicas de fiscalização. A presença da sociedade civil pode ser importante para exigir a eficácia e elevação dos padrões de qualidade e segurança do trabalho.

Essas certificações possibilitam uma maior transparência nos meios de produções de determinado produto. Outro exemplo de aumento da transparência pode surgir em movimentos globais, como o *Fashion Revolution*⁵⁵, que traz uma atuação da sociedade civil na busca da transparência no setor têxtil em relação às condições de trabalho, investigando informações sobre os *suppliers* da rede comercial. Incentiva-se igualmente aqui a participação ativa do consumidor no controle, e, até mesmo das empresas, fornecedores e produtores, a levar diretamente este questionamento para o mercado têxtil, a partir do discurso: “Quem fez minhas roupas?”, informando a sociedade civil de seus fornecedores e regiões de produção⁵⁶.

Para isso utiliza os diversos meios de comunicação e tecnologia para propagar sua mensagem pelo mundo, aderindo cada vez mais participantes⁵⁷. Contam também com a participação dos líderes da indústria da moda sustentável, os quais formam o conselho, já que deram vida ao movimento. Assim, como objetivo a campanha procura:

[...] aumentar a conscientização sobre o verdadeiro custo da moda e seu impacto em todas as fases do processo de produção e consumo, mostrando ao mundo que a mudança é possível através da celebração dos envolvidos na criação de um futuro mais sustentável e criar conexões exigindo transparência⁵⁸.

O movimento disponibiliza em sua plataforma índices sobre a transparência das empresas, procurando conscientizar a sociedade civil sobre a importância da temática da luta por uma transparência no mercado. Além da capacitação informacional, apresenta-se junto um ranking de transparência das empresas de vestimenta (atualizado de acordo com o ano de publicação), de acordo com o nível de divulgações sobre informações relacionadas ao trabalho social

55 O início do movimento se deu com a tragédia do “desabamento do edifício Rana Plaza em Bangladesh no dia 24 de abril de 2013 que deixou 1.133 mortos e 2.500 feridos”, que já foi mencionado neste trabalho. (FAST REVOLUTION. *Fast Revolution Brasil*. s/d. Disponível em: <<https://www.fashionrevolution.org/south-america/brazil/>>. Acesso em: 20 mar. 2020).

56 Ibid

57 Mais de 2 milhões de pessoas participam do movimento, desde Austrália ao Brasil, e Uruguai ao Vietnã tiveram uma ação nos meios digitais. Mais de 66.000 pessoas participaram dos eventos realizados. 740 eventos foram realizados em escolas e universidades (Ibid).

58 Ibid.

sustentável. Este movimento pode ser considerado um tipo de governança na área trabalhista das CSG.

Mais um exemplo a ser apresentado é a importância do Pacto Global da ONU⁵⁹ o qual estipula 10 princípios universais que visam o exercício do desenvolvimento sustentável, baseando-se na DUDH, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho⁶⁰, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁶¹ e da Convenção da Organização das Nações Unidas Contra a Corrupção⁶², exigindo que, as empresas que sejam signatárias do Pacto Global, implementem os princípios em suas práticas produtivas.

CONCLUSÃO

Conforme abordado, o texto objetivou observar os impactos atribuídos pelas CSG no meio ambiente do trabalho e refletir sobre os abusos e as vulnerabilidades sociais, econômicas, entre outras como fatores importantes a serem levadas em conta para a construção de mecanismos eficazes para o enfrentamento das relações de exploração humanas no âmbito do trabalho. Esses impactos refletem diretamente na concretização dos ODS da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no caso analisado especialmente o ODS 8, que procura “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”.

Após abordar diversos aspectos importantes para a compreensão dessa temática, pode-se perceber que as CSG buscam encontrar espaços mais lucrativos na produção de seus mais diversos suprimentos.

Em alguns casos, os Estados, na expectativa de abrigar parte dessas CSG e gerar crescimento econômico, acabam abrindo mão de políticas que

59 ONU. *Rede Brasil do Pacto Global*, UN Global Compact - Rede Brasil. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/assets/docs/cartilha_pacto_global.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

60 OIT. *Declaração da OIT Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, 1998. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

61 ONU. *Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, 1992. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

62 ONU. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Escritório da Organização das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). s/d. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

regulamentam e garantem direitos trabalhistas aos seus trabalhadores para a atração de empresas e investimentos estrangeiro.

Assim, as vulnerabilidades existentes e resultantes de processos de exclusão e de negação de direitos acabam sendo intensificadas com a desregulamentação dos direitos trabalhistas gerando mais vulnerabilidade para as pessoas. Nessas condições, a exploração das pessoas, entre elas o tráfico de pessoas é potencializado no desenvolvimento das CSG.

Para que o ODS 8 seja concretizado é fundamental a redução dessa vulnerabilidade, ao invés de sua potencialização. Para isso é preciso garantir a regulamentação das relações laborais de forma clara e efetiva, através de mecanismos que permitam o controle e fiscalização das atividades laborais nas CSG (como medidas de transparências nas empresas; medidas de combate à exploração, ao tráfico de pessoas e à corrupção; e também através da influência dos consumidores no questionamento das condições de produção, dando preferência aos bens sustentáveis - quando aplicável).

REFERÊNCIAS

DELEGADO, Daniela. Fast Fashion: Estratégia para conquista do mercado globalizado. *ModaPalavra e-periódico*, n.2, p. 3-10, 2008.

DURANS, Claudia Alves. Questão Social e Relação Étnico-Raciais no Brasil. *Revista Política Pública*, São Luís, Número Especial, p. 391-399, 2014.

FILGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: *CEPAL. Seminario Vulnerabilidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça – 1995 a 2015*. s/d.

JEPPESEN, Helle. O que mudou na indústria têxtil de Bangladesh cinco anos após tragédia. *Deutsche Welle (DW)*, 2018.

LEE, Joonkoo. *Global supply chain dynamics and labour governance: Implications for social upgrading*. Genebra: International Labour Office (ILO), 2016.

MANSOLDO, Felipe F. Considerações sobre o caso Zara do Brasil e a Possível Inadequação do Compromisso de Ajustamento de Conduta como Resposta Eficaz às Violações de Direitos Humanos. *Anais do Diálogos Sobre Direitos Humanos: Direitos Humanos, Direito Internacional e Integração*. Centro de Direitos Humanos e Empresas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). 2017.

MATOS, Francisco Rey. ¿Grupos vulnerables o vulnerados?. *Jornal ELPAIS*. 2020.

MORAES, Bruno. *Zonas de Processamento de Exportações: Um instrumento defasado?*. Artigo apresentado ao XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2015.

REPÓRTER BRASIL. Especial Zara: flagrantes de escravidão na produção de roupas de luxo. *Repórter Brasil*, 2011.

RODRIGUES, G.M.A.; TERESI, V. O conceito de vulnerabilidade. In: *Cidadania, Migrações, Direitos Humanos: trajetórias de um debate em aberto Euro-Atlântico*. Espaço de Diálogos. 2018.

RODRIGUES, Gilberto. *Cooperação Internacional – direito consular: O enfrentamento ao tráfico de pessoas a partir da vertente internacional*. Revista conversação, v.3, n.5. 2008.

SARAGOÇA, Cristina Maria. *Portugal nas Redes Internacionais do Tráfico de Seres Humanos (crianças)*. Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para a obtenção do Título de Mestra em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2017.

STHAL, Hellen Cristina; BERTI, Heloisa Wey. Identificação de indivíduos vulneráveis no entorno de um hospital universitário: conectando vulnerabilidade, solidariedade e saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.16, p. 3151-3160, 2011.

SPULDARO, Douglas. *Cooperação Penal Internacional e o combate ao Tráfico de Pessoas na Tríplice Fronteira*. Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito stricto sensu da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do Título de Mestre em Direito. 2012.

TEIXEIRA, Bárbara B. *Direitos Humanos e Empresas: A responsabilidade por exploração de trabalhadores em condições análogas à de escravo nas cadeias produtivas da indústria têxtil*. Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), para obtenção do Título de Mestra em Direito e Desenvolvimento. 2018.

THORSTENSEN, Vera; VIEIRA, Andreia. *Regulatory Barriers to Trade: TBT, SPS and Sustainability Standards*. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda. 2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development*. Nova York. 2017.

UMA (DES)GOVERNANÇA GLOBAL PARA A QUESTÃO DE GÊNERO? UMA ANÁLISE A PARTIR DO ENGAJAMENTO DOS ATORES PRIVADOS E DAS EXPECTATIVAS ADVINDAS DA APROXIMAÇÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Cláudia Alvarenga Marconi^{1*}

Rafael de Souza Nascimento Miranda^{2**}

INTRODUÇÃO

A despeito dos direitos humanos terem sido estabelecidos de forma sistemática pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, envolvendo direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, foi apenas na transição entre as décadas de 1970 e 1980 que as discussões sobre temáticas e vulnerabilidades específicas se institucionalizaram, incluindo a discussão acerca da igualdade de gênero³.

Vale destacar que o primeiro tratado internacional abrangente e denso sobre esse tópico foi a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)⁴, de 1979. A Convenção afirma que a participação máxima da mulher em todos os campos da sociedade é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, para o bem-estar do mundo e para a causa da paz. Esse Tratado também serviu de alicerce para diversas outras iniciativas do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o tema, tal como o estabelecimento da ONU Mulheres já no fim da primeira década do século XXI.

1 * Professora da Graduação em Relações Internacionais e do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais (GGFPI) da PUC-SP. Atualmente está coordenadora do mesmo Programa. É também Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Atua ainda como professora da Graduação em Relações Internacionais na Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) e é Titular da Cátedra Jean Monnet de Estudos Europeus pela mesma instituição.

2 **Bacharel em Relações Internacionais e Pós-Graduando em Negócios Internacionais pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) Atualmente é Coordenador Executivo do Instituto Brasil-União Europeia e da Cátedra Jean Monnet pela mesma FECAP.

3 DONNELLY, J. Human Rights. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

4 Aqui optou-se por indicar a sigla da Convenção em língua inglesa.

Para além da própria ONU, distintas institucionalidades internacionais foram centrais na disseminação de preocupações de gênero para além dos instrumentos jurídicos internacionais devotados à questão de forma direta.

Importa dizer que é interesse do capítulo problematizar os limites do processo de *gender mainstreaming*, e que poderia ser traduzido por transversalidade de gênero, no que se consumou como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): grande plataforma institucional que, ao estabelecer uma concepção de desenvolvimento orientada pelos e para os direitos humanos⁵, cria expectativas de difusão de uma concepção ampliada e inclusiva de desenvolvimento sensível às vulnerabilidades de gênero:

Compared to the MDGs [Millennium Development Goals], the agenda of the SDGs is broader, overall and with respect to gender and potentially more transformative. It addresses many more aspects of women's lives and therefore represents a considerable advance on the MDGs. The 2030 Agenda prioritizes gender equality as a stand-alone goal (SDG 5) and a cross cutting issue. It has its foundation in the Beijing Declaration and Platform for Action (BPFA) and the Program of Action of the International Conference on Population and Development. Up till 2015 the BPFA was the world's most powerful framework for gender equality policies and practices. It recognized the role of discriminatory laws, beliefs and practices in driving gender inequalities such as violence, early marriages and unpaid care work. The platform highlighted the need to forge a universal agenda for change and integrated social norms throughout the 12 critical areas with targets specifically addressing discriminatory institutions. It envisioned gender equality in all dimensions of life.

- 5 Os autores aqui entendem que um caminho possível para pensar a questão de gênero a partir de preocupações com o desenvolvimento poderia envolver a escolha de tratar as aproximações mais diretas entre desenvolvimento e mulheres e desenvolvimento e gênero e que aparecem em três grandes combinações que podem sugerir para uma certa evolução normativa: WID (*Women in Development*), WAD (*Women and Development*) e GAD (*Gender and Development*). Ver, por exemplo, RATHGEBER, 1990. No entanto, pelo fato de os autores entenderem que o êxito dos ODS, por exemplo em comparação com o esforço anterior em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), recaí justamente na sua aproximação dos direitos humanos internacionais (Cf. KALTENBORN, KRAJEWSKI; KUHN, 2020), optou-se por verificar como o *gender mainstreaming*, definido logo adiante, consuma-se dentro e a partir da mesma institucionalidade engendrada pelos ODS.
- 6 “Comparado aos ODMs [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio], a agenda dos ODS é mais ampla, de forma geral e com respeito a gênero, além de ser potencialmente mais transformadora. Ela lida com mais aspectos das vidas das mulheres e representa avanços consideráveis se comparada aos ODMs. A Agenda 2030 prioriza igualdade de gênero como um ODS individualizado (ODS 5) e uma questão transversal. Tem suas bases nas Declaração e Plataforma de Pequim e o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Até 2015, a Declaração e Plataforma de Ação constituíam a framework mais poderosa para políticas e práticas de igualdade de gênero. Esses documentos reconheceram o papel de leis discriminatórias em acelerar desigualdades de gênero expressas a partir da violência, casamentos infantis e trabalhos na área do cuidado não pagos. A plataforma sublinhou a necessidade de forjar uma agenda para mudança e normas sociais integradas a partir de 12 áreas críticas com alvos apontando especificamente para instituições discriminatórias. Ela vislumbrou a igualdade de gênero em todas as dimensões da vida” (Tradução livre). (ODERA, J. A.; MULUSA J. *SDGs, Gender Equality and Women's Empowerment: What Prospects for Delivery?* In: KALTENBORN, M.; KRAJEWSKI, M.; KUHN, H. (eds) *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol. 5, p. 95-115. Springer, 2020).

Assumindo as institucionalidades internacionais mais diretamente vinculadas à temática de gênero, tais como a já mencionada CEDAW (1979), a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995), os Princípios de Empoderamento da Mulher (2010), até alcançar plataformas institucionais cujas delimitações temáticas são outras, mas que ainda assim respondem às pressões da transversalidade de gênero, tais como os padrões estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir da própria Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável fica clara a difusão do *gender mainstreaming*, indicando para a necessidade de medidas específicas para o combate à discriminação de gênero, violadora dos princípios da igualdade de direitos e do respeito à dignidade humana.

Em um sentido simultaneamente definicional e prático, pode-se dizer que

[...] *gender mainstreaming means adopting a gender-balanced perspective in all activities and procedures, and requires taking practical steps. Such steps include ensuring women are equipped with the necessary skills to influence policy, enabling women to participate in decision-making, and ensuring all men and women are committed to the achievement of gender equality*⁷.

Contudo, Lombardo e Meier⁸ alertam para os perigos do processo de tradução de normas em práticas correntes por parte dos atores ditos internacionais. Traduções reducionistas ou simplistas de normas internacionais de gênero e de normas que passaram pelo denominado *gender mainstreaming*, ou ainda a aplicação sob medida e em caráter *ad hoc* dessas mesmas normas por parte de alguns atores, podem limitar o seu potencial de enraizamento desde o início ou mesmo o potencial de fazer brotar dos ODS uma compreensão dos direitos humanos capaz de reconhecer preocupações específicas com/de gênero:

Based on a thorough analysis of the 2030 Agenda the Danish Institute for Human Rights concluded that 156 of its 169 targets (more than 92 %) reflect human rights and basic labour standards. Apart from the ICESCR [International Covenant on

7 “[...] transversalidade de gênero significa adota uma perspectiva equilibradora de gênero em todas as atividades e procedimentos, e requer assumir passos práticos. Tais passos envolvem garantir que as mulheres estejam equipadas com todas as habilidades necessárias para influenciar política, possibilitando que as mulheres participem da tomada de decisão, e garantindo que homens e mulheres estejam comprometidos em atingir a igualdade de gênero”. (tradução livre). (UNESCO. *Guidelines for Mainstreaming Gender in Literacy Materials*. Islamabad: UNESCO Pakistan. 2010. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000212702>> Acesso em: 10 fev. 2020).

8 LOMBARDO, E.; MEIER, P.; VERLOO, M. *The discursive politics of gender equality: Stretching, bending, and policy-making*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2009.

Economic, Social and Cultural Rights], relevant human rights are defined in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and a variety of more specific human-rights conventions, like the conventions on the rights of women and children or the ILO [International Labour Organization] conventions. They also have multiple connections to the objectives of the 2030 Agenda. To give an example on equality, a core principle of the rule of law: Equal rights for women and men to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the ICCPR (Article 3) is a longstanding demand but has been achieved only in very few countries until today. Therefore, SDG 5 calls on achieving gender equality by ending all forms of discrimination against women and girls everywhere and ensuring women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life⁹.

Assim, o presente capítulo busca problematizar os limites de uma governança mais ampla dos direitos humanos e do desenvolvimento que leve suficientemente a sério a dimensão de gênero na medida em que variados atores, sobremaneira os atores privados de mercado, lançam-se a traduzir de forma conveniente a sua adesão e compromisso com os ODS de forma geral e com as preocupações de gênero, de modo mais específico, em suas práticas.

As organizações não governamentais (ONGs) manifestam, nesse sentido, a preocupação de que: “[...] *companies will focus only on those targets/goals for which they can achieve the best results, leaving aside others, without radically transforming their existing business models: this is known as the risk of cherry picking*”¹⁰.

9 “Baseado numa análise completa da Agenda 2030, o Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos conclui que 156 de seus 169 alvos (mais de 92%) refletiam direitos humanos e padrões de trabalho básicos. Para além do PIDESC [Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais], direitos humanos relevantes são definidos no Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) e uma variedade de convenções de direitos humanos mais específicas, tais como as convenções dos direitos da mulher e da criança ou as Convenções da OIT. Eles também têm múltiplas conexões com os objetivos da Agenda 2030. Para dar um exemplo sobre igualdade, um princípio chave do estado democrático de direito: direitos iguais para mulheres e homens para o usufruto de direitos cívicos e políticos estabelecidos no PIDCP (Artigo 3) é uma demanda que perdura, mas que foi atingida apenas em poucos países até hoje. Assim, o ODS 5 sustenta que se atinja a igualdade de gênero findando todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas por toda parte e garantindo a participação completa e efetiva e iguais oportunidades de liderança em todos os níveis da tomada de decisão na vida política, econômica, pública” (tradução livre). (KALTENBORN, M.; KRAJEWSKI, M.; KUHN, H. *Introduction*. In: _____. (eds). *Sustainable Development Goals and Human Rights*. *Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol. 5. Springer.2020).

10 “As companhias se focariam apenas naquelas metas/objetivos para os quais elas podem atingir melhores resultados, deixando outros de lado, e sem qualquer transformação mais radical de seus modelos de negócios: isso é conhecido como o risco de assumir o modelo, dos que estão disponíveis, que é menos oneroso”. (tradução livre). (BRIMONT, Laura; HEGE, Elizabeth. *SDGs and the private sector: through the eyes of NGOs*. 2017. Disponível em: <<https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/sdgs-and-private-sector-through-eyes-ngos>> . Acesso em: 8 fev. 2020).

Acomodar, por exemplo, os interesses dos chamados atores privados empresariais e de outros *stakeholders*, isto é, das partes interessadas e situadas em diferentes níveis da formulação de políticas e da tomada de decisão, que gradativamente têm se aproximado de preocupações com os direitos humanos das mulheres a partir de suas realidades e práticas local-globais de negócios - supostamente alinhadas com uma concepção de desenvolvimento -, apresenta-se como um desafio para o processo *gender mainstreaming* e é alvo de nossas preocupações neste capítulo.

Importa salientar que o engajamento dito *multi-stakeholder*, ou seja, de múltiplos atores da governança global, posicionados em múltiplas camadas de formulação de política e tomada de decisão, foi tomado como fundamental para o suposto processo de evolução e aprofundamento do *gender mainstreaming*.

Contudo, tal engajamento não poderia fazer precipitar um compromisso exclusivamente voluntário e limitado para com os ODS. Tampouco poderia manter as estruturas de tomada de decisão intactas no que tange à participação das mulheres em seus distintos pontos. Em adição, o incremento da participação dos atores privados já mencionados também não poderia significar uma retração do compromisso dos Estados com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável:

A number of NGOs fear that recognizing private companies as stakeholders in the 2030 Agenda will be a means for governments to partially withdraw by “outsourcing” implementation to the private sector. A discourse in which the State is just one among many stakeholders, they believe, could prompt governments to step back and adopt the role of a facilitator rather than chief regulatory actor¹¹.

A dificuldade de mensurar a *compliance* de atores privados empresariais, assumindo um modelo de governança multinível, e que parece coerente com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹², faz com que os *stakeholders* localizados em diferentes níveis de governança, tais como as próprias

11 “Um número de ONGs temem que reconhecendo as companhias privadas como *stakeholders* da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável será uma forma dos governos parcialmente se retirarem ao “contratarem” a implementação da parte do setor privado. Um discurso no qual o Estado é tão somente um entre muitos stakeholders, as mesmas ONGs creem, pode fazer os governos darem passos pra trás e adotarem o papel de facilitadores mais do que um ator regulador de comando” (tradução livre). BRIMONT; HEGE. Elizabeth. Op. cit., online.

12 Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável e ODS são termos intercambiáveis, uma vez que se referem à mesma institucionalidade internacional, estabelecida em 2015 pela ONU, em que os 17 ODS e 169 metas, que devem ser atingidos até o ano de 2030, apresentam-se como guia para as boas práticas de diversos atores.

organizações da sociedade civil, criem constrangimentos para que esses atores se comprometam de fato com os objetivos, assim como para que os atores estatais não se desengajem dos mesmos objetivos.

Tais mecanismos de pressão facilitam o processo de *gender mainstreaming*, na medida em que impedem, de um lado, uma escolha seletiva dos atores privados e, de outro lado, o abandono completo das chamadas “[...] *state-led, top-down development approaches* [...]”¹³, mesmo que tais abordagens tenham apresentado limites diante das iniciativas de parcerias.

Assim, a estratégia de engajar e de envolver nos processos de governança os atores dos mais diferentes níveis de governança faz com que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ganhe fôlego. Isso não significa, vale dizer, um aumento da *compliance* dos atores privados empresariais, por exemplo, para com os dispositivos institucionais que defendam preocupações de gênero, mas nos faz aqui ponderar de que forma os nexos produzidos entre negócios e sociedade se manifestam sob forma de constrangimentos que impactem diretamente uma concepção de negócios que necessita, a fim de se manter legítima, dialogar com os chamados direitos humanos e camadas de vulnerabilidade específicas de uma sociedade.

A AGENDA 2030 E A PROMESSA DE UMA NOVA FORMA DE GOVERNANÇA PARA A QUESTÃO DE GÊNERO

Assumindo a narrativa da governança global, amalgamada no esforço feito por importantes institucionalistas de destacar que há um papel inquestionavelmente positivo para as instituições internacionais na produção da ordem internacional, imagina-se uma ampla gama de atores, horizontalmente posicionados, e plataformas institucionais variadas, em diferentes camadas, presentes e participantes desde a formulação de uma agenda até o processo de tomada de decisão em torno de questões globais assumidas como complexas.

Na prática, quando governança e gênero são aproximados, estamos discutindo processos nos quais nem sempre as mulheres estão estruturalmente vinculadas e visibilizadas. Em outras palavras, podemos observar que o modelo

13 “[...] iniciativas lideradas pelo Estado, abordagens de desenvolvimento de cima pra baixo”. (tradução livre). STIBBE, D.T.; REID, S.; GILBERT, J. *Maximising the impact of partnerships for the SDGs: A practical guide to partnership value creation*. The Partnering Initiative and UN DESA. 2018. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2564Maximising_the_impact_of_partnerships_for_the_SDGs.pdf> . Acesso em: 6 fev. 2020.

de governança global atual não impede que diversas formas de discriminação e violência sejam perpetuadas institucionalmente, em âmbito internacional, contra as mulheres, por vezes sob um manto de aparente universalização de pautas, de demandas e da própria participação pluralizada. Faz-se importante destacar que a mudança deste modelo também significaria uma mudança na distribuição de poder, de recursos e de oportunidades para as mulheres em relação aos homens.

Por isso a importância de se pensar uma forma de governança global sensível à questão de gênero. Sabemos que o processo de *gender mainstreaming* das normas já existentes e que a construção de novas normas capazes de alterar esse modelo de governança não foram traduzidos e internalizados pelos ditos *stakeholders* de forma homogênea.

Os diversos atores internacionais, posicionados em diferentes camadas da governança, aderiram e responderam à questão de gênero de formas bastante distintas, e assumidamente complementares. Tal engajamento nos faz pensar, portanto, no quanto uma forma de governança multinível pode ser *de facto* inclusiva.

O conceito de governança multinível, vale dizer, refere-se a

[...] systems of governance where there is a dispersion of authority upwards, downwards and sideways between levels of government – local, regional, national and supra-national – as well as across spheres and sectors, including states, markets and civil society. However, beyond a broad consensus that effective governance increasingly requires coordination and continuous negotiation across multiple levels and sectors, there is little convergence on best practice models of how to design and effectively operate MLG systems for different contexts and policy issues¹⁴.

Para Kofi Annan, certamente um empreendedor¹⁵ central da agenda multidimensional de desenvolvimento, a “[...] *good governance means creating functional and responsible institutions - political, judicial and administrative - that citizens consider*

14 “Sistemas de governança nos quais há uma dispersão da autoridade para cima, para baixo e para lados alternados dos níveis governamentais - local, regional, nacional e supranacional - assim como entre esferas e setores, incluindo estados, mercados e sociedade civil. No entanto, para além de um consenso amplo que a governança efetiva requer gradativamente coordenação e negociação contínua entre múltiplos níveis e setores, há pouca convergência em torno de modelos de melhores práticas quanto a como desenhar e efetivamente operar sistemas de GMN [Governança multi-nível] para diferentes contextos e questões de policy”. (tradução livre). DANIELL, Katherine; KAY, Adrian.. *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*. Austrália: ANU Press, 2017. p.4.

15 Pode-se entender “empreendedores normativos” como aqueles responsáveis pela promoção da norma e com recursos e capacidades de projetá-la em um nível internacional. A partir de suas iniciativas a norma é mais amplamente institucionalizada no plano internacional. Os “empreendedores de normas” não representam necessariamente os interesses de Estados, setores ou organizações internacionais. Em muitos casos, eles são movidos por um chamado “compromisso ideacional” FINNEMORE; SIKKINK, Op. cit., p. 895).

*legitimate, in which they participate in decisions that affect their daily lives and by which they are empowered*¹⁶. Então devemos pensar quem são os tomadores de decisão dessas instituições e em qual ou quais cidadãos esses tomadores de decisão estão pensando no momento da formulação de políticas internacionais.

É essa aparente racionalidade que nos permite assumir que parte das instituições da governança global pode reforçar ideias, padrões e formas de discriminação e dominação do homem sobre a mulher. Daí a importância da inclusão das mulheres nos processos de tomada de decisão e representação em todos os níveis de governança, incluindo desde os mais localmente posicionados, que idealmente devem se articular. Sobre isso, Howard ao fazer um estado da arte da discussão em seu texto, afirma que:

[...] participation of the excluded in the process of policy design is not only critical to ensure policy goals which respond to their priorities but is also a strategic means for overcoming social exclusion'. For Young, 'involving women at all levels of development thinking, planning and implementation will make a world of difference'. However, as Young points out, it will be a long time before women at the grassroots are systematically involved in the planning process in most large bureaucratic organisations¹⁷.

Faz-se importante destacar que existem iniciativas internacionais, entretanto, que aparentemente são mais sensíveis à questão de gênero, com maior interlocução entre os níveis de governança e pluralização dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão. Dentre elas, cabe aqui destacar a já mencionada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a partir dela uma série de outras iniciativas e institucionalidades, do Sistema ONU ou não, que passaram a adotar os padrões estabelecidos por ela como referência para as suas atividades.

16 “Boa governança significa criar instituições funcionais e responsáveis - políticas, judiciais e administrativas - que os cidadãos consideram legítimas, nas quais participam de decisões que afetam suas vidas diárias e pelas quais têm poder”. (tradução livre). CURTIN, D.M.; WESSEL, R. A. *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance*. Antuérpia: Intersentia NV, 2005. p. 79.

17 “[...] a participação dos excluídos no processo de desenho de política não é apenas crítico para garantir que os objetivos da política respondam a suas prioridades, mas também com vistas a ser um meio de superar a exclusão social. Para Young, ‘envolver mulheres em todos os níveis do pensar, planejar e implementar o desenvolvimento fará um mundo da diferença’. No entanto, tal como Young aponta, há um longo tempo até que mulheres posicionadas na base sejam sistematicamente envolvidas no processo de planejar na maior parte de grandes organizações burocráticas” (tradução livre). HOWARD, Patricia L. *Beyond the ‘Grim Resisters’: Towards More Effective Gender Mainstreaming through Stakeholder Participation*. *Development in Practice*, vol. 12, no. 2, p. 164–176, 2002. Disponível em: <www.jstor.org/stable/4029796> Acesso em: 8 fev. 2020.

Segundo a ONU, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) criados nos anos 2000, que antecederam os ODS estabelecidos pós-2015, falharam em parte das suas metas estabelecidas para questões de gênero: “[...] a desigualdade de gênero persiste apesar de mais representação das mulheres no parlamento e mais meninas na escola. As mulheres continuam enfrentando discriminação no acesso ao trabalho, ativos econômicos e participação na tomada de decisões públicas e privadas”¹⁸.

Vale dizer que, diferente dos ODM, os ODS são o resultado de um processo de negociação que envolveu os 193 Estados-Membros da ONU e contou com uma participação sem precedentes da sociedade civil e de outros *stakeholders*. O potencial de inclusão dos ODS não se esgota na sua fase de formulação, mas está também manifesto nos mecanismos de participação e consulta da população e sociedade civil organizada em todo o processo de implementação dos mesmos.

Isso demonstra que os ODS devem de alguma forma atender a uma ampla gama de interesses e perspectivas. Os 17 ODS com 169 metas, contrastam com os 8 ODM, com 21 metas, já que são um reflexo de um escopo mais amplo dos objetivos e metas, que conseguem acomodar melhor esses interesses de atores tão distintos. Dada a ampliação desse escopo e transversalidade dos ODS, pode-se dizer que houve um engajamento muito maior de diversos atores, já que os objetivos e metas também foram aderidos amplamente por atores de diferentes naturezas: estatais e não-estatais.

Ao falar de gênero nos ODS, toma-se de imediato o ODS 5, conforme tabela abaixo, como exemplo e versando diretamente sobre a igualdade de gênero. No entanto, numa perspectiva de desenvolvimento multidimensional, não podemos interpretar os ODS como blocos isolados. Antes o contrário: deve-se adotar uma visão holística sobre os ODS e sobre a questão de gênero a partir de todos os objetivos e metas que estruturam a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. É sobre esse segundo aspecto que recai a crítica que nos faz considerar menos a governança de gênero a partir dessa mesma agenda, e mais a sua *desgovernança*.

18 No ano de 2000 foi então estabelecido os ODM, no qual propuseram 8 objetivos iniciais a serem realizados até o final de 2015.

TABELA 1 – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	
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	Realizar 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, 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

Fonte: Montagem de tabela pelos autores com base na tradução do ODS 5¹⁹.

19 Cf. na íntegra e no original o ODS 5 em <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

O GENDER MAINSTREAMING DA AGENDA 2030: A PROMESSA NÃO CUMPRIDA E O RETORNO AO MODELO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS TRADICIONAIS

A ONU Mulheres produz um relatório que percorre os objetivos e metas estabelecidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a partir de uma ótica de gênero. No último relatório, intitulado “*Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2019*” é possível identificar um total de 53 indicadores - do total de 232 - que explicitamente tratam da questão de gênero²⁰, o que expressa que apenas 22,8% carrega explicitamente alguma preocupação quanto ao gênero.

Conforme esse mesmo relatório²¹, dos 17 Objetivos propostos, os objetivos 6) Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos; 7) Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos; 9) Construir infra estruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 12) Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; 14) Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; e o 15) 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, sequer possuem explicitada alguma preocupação quanto à questão de gênero.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável se propõe transversal na questão de gênero. Entretanto, a ausência de indicadores que evidenciem a questão de gênero pode significar a ausência de parâmetros capazes de indicar o nível de aprofundamento da questão, dificultando, assim, o estabelecimento de linhas de base para a questão de gênero. Sem informações oportunas e confiáveis sobre a questão de gênero e o *status* da mulher, não se faz possível mensurar se as medidas propostas têm o efeito desejado e se mulheres estão, de fato, beneficiando-se das medidas estabelecidas pela Agenda 2030 para o desenvolvimento Sustentável²².

20 UN WOMEN. *Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2019*. New York. 2019. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2019>> Acesso em: 15 de jan. 2020.

21 Ibid. p. 21-23

22 HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Civil society participation in the implementation of Agenda 2030 on Sustainable Development*. 2019. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_41_Add.2.docx> Acesso em: 27 de jan. de 2020.

Neste sentido, ainda há um problema relativo à pluralização dos atores envolvidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ainda reside sobre os governos a responsabilidade primária sobre a implementação. Na primeira parte deste capítulo, tratamos sobre as limitações de um processo de *gender mainstreaming* e de um certo esgotamento do modelo estadocêntrico, na medida em que a responsabilidade pelo progresso ou falha ainda repousa sobre os Estados e os demais *stakeholders* não podem ser responsabilizados.

Portanto, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que parece mais se enquadrar a uma forma de governança multinível, na medida em que sua agenda é construída a partir da pluralização dos atores envolvidos e por uma transversalidade de pautas, ainda flerta com uma forma de governança bastante tradicional e estadocêntrica. Certo hibridismo é manifesto, contudo, já que diversas iniciativas complementares são empreendidas, quer pelo Sistema ONU quer por outros *stakeholders*, incluindo os atores privados aqui já mencionados, que se engajam, ainda que de forma *ad hoc*, na promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Sobre a questão de gênero cabe aqui destacar a iniciativa da ONU para igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, a ONU Mulheres, já mencionada neste capítulo. A ONU Mulheres congrega uma série de iniciativas, atores da sociedade civil e de empresas, assim como promove campanhas internacionais de conscientização sobre a questão de gênero. A partir desta iniciativa, é possível observar um conjunto de movimentos empreendidos pela ou orientadas para a iniciativa privada, preocupada com a dimensão de gênero, como os Princípios de Empoderamento da Mulher e o Pacto Global, ambos inseridos no sistema ONU, mas também de iniciativas localizadas a partir das próprias empresas.

Apesar dos avanços recentes advindos dessas iniciativas, as mulheres ainda enfrentam diversos obstáculos quanto à sua inserção no mercado de trabalho, por exemplo. Em interessante passagem, sobre o Comitê que monitora a *compliance* direta da aqui já mencionada Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, Rudolf:

On access to resources and economic empowerment, the CEDAW Committee acknowledges that women are gaining more access to the labour market, but it highlights that when women are employed, they are more likely to occupy jobs that are insecure, hazardous, poorly paid, and not covered by social protection. These considerations illustrate the need for qualitative indicators in addition to quantitative

ones. For its contribution to the 2018 HLPF [High Level Political Forum on Sustainable Development], 47 the CEDAW Committee uses its general recommendations and results from the state reporting procedure so as to highlight its specific concerns with respect to the Goals discussed at that session: Goal 4 (education), Goal 13 (climate change), and Goal 16 (access to justice)²³.

Fazendo uso dos referenciais quantitativos, mesmo considerando a sua insuficiência para traçar o quadro mais amplo do *gender mainstreaming* dos ODS, é importante salientar, por exemplo, a baixa representatividade de mulheres no parlamento no mundo, de apenas 24.3% dos cargos; o percentual pouco expressivo de CEOs mulheres das 500 maiores empresas que, segundo o ranking Fortune, representa 4.8%; a desigualdade salarial de em média 20% menos que de homens, independentemente da posição hierárquica que ocupam; a maior susceptibilidade ao trabalho informal, ao trabalho subvalorizado, à exploração da mão-de-obra, ou até mesmo ao trabalho escravo moderno²⁴.

Além de mudanças sociais e estruturais profundas para reverter este quadro, deveria haver, conforme fora mencionado anteriormente, mecanismos de vinculação e responsabilização de *stakeholders* para além dos estatais, incluindo os atores privados, que desempenham papel singular para a redução das profundas desigualdades entre mulheres e homens no mercado de trabalho.

A partir da discussão de empresas e direitos humanos, um conjunto de constrangimentos pode condicionar o comportamento dos atores privados e contribuir para o atingimento de parte dos objetivos apresentados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Por exemplo, as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais e o seu Guia de *Due Diligence* para aplicação em

23 “Sobre o acesso a recursos e empoderamento econômico, o Comitê da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) reconhece que as mulheres estão ganhando mais acesso ao mercado de trabalho, mas sublinha que quando mulheres são empregadas, elas têm mais chances de ocupar empregos que são mais inseguros, perigosos, precariamente remunerados, além de não contarem com a proteção social. Essas considerações ilustram a necessidade de indicadores qualitativos que se somem aos quantitativos. Para sua contribuição com o Painel de Alto Nível do Fórum Político sobre Desenvolvimento Sustentável, o Comitê da CEDAW usa suas recomendações gerais e resultados advindos do procedimento de relatoria do Estado a fim de enfatizar preocupações específicas com respeito aos Objetivos discutidos naquela sessão: Objetivo 4 (educação); Objetivo 13 (mudança climática); e Objetivo 16 (acesso à justiça)”. (tradução livre). RUDOLF, Beate. *Freedom from Violence, Full Access to Resources, Equal Participation, and Empowerment: The Relevance of CEDAW for the Implementation of the SDGs*. In: KALTENBORN M.; KRAJEWSKI M.; KUHN H. (eds) *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol 5. Springer, 2020. p. 86.

24 HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Gender dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights*. New York. 2019. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/41/43> Acesso em: 8 de jan. 2020.

empresas (1976). Eles indicam que os atores privados empresariais devem estar cientes dos diferentes riscos que as mulheres e homens enfrentam no ambiente de trabalho e sugerem várias medidas sensíveis a gênero que os próprios atores privados empresariais devem adotar, como coletar e avaliar dados desagregados por sexo, desenvolver e avaliar políticas sensíveis a gênero, identificar vulnerabilidades sobrepostas ou acumuladas e avaliar se os mecanismos de reclamação são sensíveis a questões de gênero²⁵.

Já a OIT desenvolveu um conjunto de padrões internacionais que visam estabelecer igualdade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho. A Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais²⁶, apesar de prever a participação dos atores privados empresariais, delimita separadamente as competências do Estado e desses atores, mesmo que a questão de gênero deva, idealmente, ser tratada como um problema transversal que necessita uma ação conjunta e articulada dos *stakeholders*.

Por sua vez, os Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos²⁷, instrumento do Sistema ONU mais orientado para a prática empresarial responsável em matéria de direitos humanos, destaca a importância dos atores privados empresariais para a agenda de gênero.

Conforme o Relatório do Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas sobre a questão dos direitos humanos e corporações transnacionais e outras empresas que discute as “Dimensões de Gênero dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos humanos”²⁸, existem três “janelas” que podem ser observadas nos Princípios Orientadores²⁹ em se tratando de gênero. Lançando mão de uma ligeira adaptação, para fins de análise, apresentamos a seguinte classificação:

25 OCDE. *Diretrizes de Due Diligence da OCDE para Conduta Empresarial Responsável*. 2019. Disponível em: <<https://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>> Último acesso em: 12 de fev. 2020.

26 OIT. *Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social*. Genebra, 2012. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_211136.pdf> Acesso em: 12 de fev. 2020.

27 HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Guiding Principles on Business and Human Rights*. 2011. <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>. Acesso em: 12 de fev. 2020.

28 Human Rights Council. *Op. cit.*, p. 9-10.

29 Os United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights é um mecanismo de soft law internacional que estabeleceu um link permanente entre negócios e direitos humanos, terrenos tradicionalmente apartados. Estruturado no tripé proteção, respeito e remediação, os Princípios dividem as competências estatais e dos atores de mercado no que tange aos direitos humanos e insere esses últimos no rol de atores com responsabilidade vinculada a essa matéria. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

- I) Não discriminação: os Princípios Orientadores devem ser implementados de maneira não discriminatória, levando em consideração os diferentes riscos que podem ser enfrentados por mulheres e homens.
- II) Integração: os Princípios Orientadores devem ser implementados de modo a assegurar que uma perspectiva de gênero seja integrada a diferentes locais.
- III) Adição: os Princípios Orientadores estabelecem que, dependendo das circunstâncias, as empresas podem precisar considerar padrões adicionais para sua implementação. A CEDAW, por exemplo, deve ser considerada como um padrão adicional para os atores privados empresariais.

Essa classificação, criada com base no Relatório do referido Grupo de Trabalho, indica que esses elementos não estão apenas em parte dos Princípios Orientadores, mas norteiam todos eles. Ou seja, os Princípios Orientadores devem assegurar a não-discriminação, inclusive por questões relativas a gênero, a integração de questões de gênero em diferentes ambientes, inclusive o de trabalho, e por fim, o de adição, que considera que os Princípios não se esgotam em si mesmos, mas que devem ser considerados outros instrumentos complementares aos ODS.

Esse quadro acima indicado mostra que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável não parece cumprir com a promessa da transversalidade de gênero esperada. Ademais, ter sido desenhada a partir de uma perspectiva *multi-stakeholder* da governança não fez precipitar constrangimentos suficientes sobre os atores privados nessa direção. Tal como procuramos demonstrar ao final desta seção, há certo retorno aos mecanismos institucionais internacionais – com fortes características intergovernamentais – com vistas a garantir uma forma de *compliance* mais robusta e permanente aproximando desenvolvimento e direitos humanos da realidade dos atores privados.

CONCLUSÃO

O presente capítulo pretendeu apontar para como o potencial do *gender mainstreaming* poderia ser ampliado na medida em que a agenda de desenvolvimento orientada pelos e para os direitos humanos se distanciasse de um modelo de governança estadocêntrico e migrasse para um modelo de governança multinível. A promessa da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável parecia ir nessa direção, na medida em que seu desenho permitiria o engajamento de diferentes

atores, sobremaneira os privados, sem que esses tivessem de seguir um modelo rígido de cumprimento com as obrigações internacionais nela engendradas.

Dito de outra forma, comportar-se como uma plataforma institucional que autorizasse o engajamento e o cumprimento sob medida dos atores com os objetivos e metas postos ampliaria a adesão, a *compliance* e, supostamente, ainda facilitaria o processo normativo de *gender mainstreaming*.

No entanto, percorrendo algumas das informações e dados ilustrados pelo *Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2019*, e a retomada e iniciativas institucionais internacionais mais tradicionais para vincular o comportamento dos atores privados, restou evidente que a transversalidade de gênero não está posta nem no conjunto dos indicadores da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável nem isolando os mesmos de forma satisfatória.

Nesse mesmo sentido, não há uma produção de conhecimento sobre uma governança de gênero que possa ser utilizada como referencial avaliativo das práticas dos variados *stakeholders*, sobremaneira os atores privados que aqui nos interessam de forma mais específica, no que tange à inclusão, não discriminação baseada em gênero, entre outros elementos constitutivos do *core* normativo da proteção internacional dos direitos humanos das mulheres.

Não se trata de dizer que os indicadores quantitativos existentes ou outros que viessem a ser criados para a *good governance* em matéria de gênero resolveriam a questão que se revela estruturalmente complexa, mas de pontuar que os esforços declarados em torno da questão de gênero a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável sequer tem permitido um acúmulo de conhecimento sobre a questão: “*Knowing about governance [...] is at the same time also governance by knowing*”³⁰.

O capítulo, em sua seção final, acaba por reforçar certa manutenção do papel das instituições internacionais tradicionais em torno de uma agenda de desenvolvimento orientada pelo e para os direitos humanos. Isso se deve fortemente a certa preservação, a despeito da narrativa da governança indicar para a horizontalização e nível de protagonismo equivalente entre os atores internacionais de diferentes naturezas, de um movimento *top down* de produção de normas internacionais nessa matéria.

Os atores que não os Estados ora são colocados como coadjuvantes nesse processo ora se colocam como tal, o que torna, por exemplo, o processo de *gender mainstreaming* da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

³⁰ “Saber sobre a governança é [...] ao mesmo tempo governança por meio do conhecimento. (tradução livre)”. LOMBARDO, E.; MEIER, P.; VERLOO, M. Op. cit., p. 13.

circunstancial e contextualmente definido, e, portanto, instável no sentido da produção não só de uma governança sensível a gênero, mas também de uma governança produtora de conhecimento disseminável a esse mesmo respeito e capaz de produzir mudanças no quadro global da desigualdade de gênero.

REFERÊNCIAS

BRIMONT, Laura; HEGE, Elizabeth. *SDGs and the private sector: through the eyes of NGOs*. 2017.

CURTIN, D.M.; WESSEL, R. A. *Good governance and the European Union: reflections on concepts, institutions and substance*. Antuérpia: Intersentia NV, 2005.

DANIELL, Katherine; KAY, Adrian.. *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*. Austrália: ANU Press, 2017.

DONNELLY, J. Human Rights. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n.4, p. 887-917, 1998.

HOWARD, Patricia L. *Beyond the 'Grim Resisters': Towards More Effective Gender Mainstreaming through Stakeholder Participation*. *Development in Practice*, vol. 12, no. 2, p. 164-176, 2002.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Civil society participation in the implementation of Agenda 2030 on Sustainable Development*. 2019.

_____. *Gender dimensions of the Guiding Principles on Business and Human Rights*. New York. 2019.

_____. *Guiding Principles on Business and Human Rights*. 2011.

KALTENBORN, M.; KRAJEWSKI, M.; KUHN, H. *Introduction*. In: *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol. 5. Springer, 2020.

LOMBARDO, E.; MEIER, P.; VERLOO, M.. *The discursive politics of gender equality: Stretching, bending, and policy-making*. Abingdon, Oxon: Routledge. 2009.

OCDE. *Diretrizes de Due Diligence da OCDE para Conduta Empresarial Responsável*. 2019.

ODERA, J. A.; MULUSA J. *SDGs, Gender Equality and Women's Empowerment: What Prospects for Delivery?*. In: KALTENBORN, M.; KRAJEWSKI, M.; KUHN, H. (eds) *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol. 5. Springer, 2020.

OIT. *Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social*. Genebra, 2012.

RUDOLF, Beate. *Freedom from Violence, Full Access to Resources, Equal Participation, and Empowerment: The Relevance of CEDAW for the Implementation of the SDGs*. In: KALTENBORN M.; KRAJEWSKI M.; KUHN H. (eds) *Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights*, vol 5. Springer, 2020

STIBBE, D.T.; REID, S.; GILBERT, J. *Maximising the impact of partnerships for the SDGs: A practical guide to partnership value creation*. _____. The Partnering Initiative and UN DESA. 2018.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Sustainable Development Goal 5: achieve gender equality and empower all women and girls*. 2015.

UN WOMEN. *Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot* 2019. New York, 2019.

UNESCO. *Guidelines for Mainstreaming Gender in Literacy Materials*. Islamabad: UNESCO Pakistan. 2010.

UNITED NATIONS GUIDING PRINCIPLES ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS: implementing the UN “Protect, Respect and Remedy Framework”. 2011.

DESLOCAMENTO FORÇADO POR CRISES HUMANITÁRIAS SÚBITAS E PROLONGADAS: UM PANORAMA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL PÓS-2015

Melissa Martins Casagrande¹

Ana Carolina Contin Kosiak²

INTRODUÇÃO

O panorama da proteção internacional apresentado nesse capítulo propõe a premissa de que estamos diante de um novo paradigma na proteção internacional dos direitos humanos emergente e situado após 2015. Não se trata de ruptura tal qual testemunhada após a Segunda Guerra Mundial, mas sim uma nova tendência, multifacetada e holística de implementação do modelo universalista que se constrói com adoção da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU)³ em 1945 e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948⁴.

Da Paz de Vestfália à Primeira Guerra Mundial, a visão das relações internacionais pode ser descrita, conforme Cassese como um modelo *estatalista*, no qual o engajamento dos Estados preza, em termos gerais, pela proteção da própria soberania⁵. A partir da Primeira Guerra e, mais intensamente após 1945, um modelo universalista de solidariedade transnacional emerge⁶.

Os eventos da Segunda Guerra Mundial impulsionaram o aumento da proteção de direitos humanos e liberdades fundamentais no plano internacional⁷

1 Melissa Martins Casagrande é doutora em Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico pela McGill University, Canadá. É professora da Escola de Direito e Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Positivo (UP). Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

2 Ana Carolina Contin Kosiak é mestre em História pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), e mestranda em Direito (Mestrado Profissional) pela Universidade Positivo (UP).

3 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387352/PORTUGUESE-1958.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

4 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

5 CASSESE, Antonio. *International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 21.

6 Ibid.

7 CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 634.

e, desde então, tem-se observado na prática a inclusão de determinados assuntos na agenda de órgãos internacionais para debate no plano internacional, criando “um processo contínuo de gradual redução de situações que antes eram consideradas como pertencentes ao domínio exclusivo dos Estados”⁸. Porém, o modelo universalista não extirpou ou suplantou o *modus operandi estatista*. Os dois modelos encontram-se superpostos ainda que o modelo universalista tenha surgido para mitigar os defeitos mais expressivos do modelo anterior⁹.

A Carta da ONU é apontada como o tratado internacional que consolida tal modelo universalista. No entanto, para Ramos, a Carta da ONU não listou o rol de direitos que seriam considerados essenciais, e, por isso a DUDH foi aprovada como Resolução da Assembleia Geral da ONU em 1948¹⁰.

Ramos observa, ainda, que existem discussões sobre a força vinculante da DUDH, descrevendo três vertentes desse debate: a primeira defende que a força vinculante da DUDH deriva de seu *status* de documento que provê interpretação autêntica dos direitos humanos referidos na Carta da ONU; a segunda é que a força vinculante da DUDH deriva de seu *status* de costume internacional; e a terceira defende que a DUDH não tem força vinculante mas as normas nela estabelecidas orientam ação futura que pode vir a ser vinculante (2019, p. 50).

A força vinculante da DUDH, portanto, é objeto de debate. No entanto, as medidas de implementação da DUDH que se desenvolveram posteriormente à sua promulgação como os Pactos Internacionais de Direitos Humanos assim como do corpo normativo específico trazido por tratados como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial¹¹ e a criação e consolidação dos sistemas regionais de proteção (europeu, interamericano e africano), seguem o modelo tradicional de expressão da vontade e responsabilização dos Estados perante a comunidade internacional. Ao ratificarem os tratados de direitos humanos, os Estados sujeitam-se ao monitoramento de suas ações por órgãos internacionais.

Dentro do modelo universalista implementado pela Carta da ONU e pela DUDH, torna-se cada vez mais difícil contestar o estabelecimento de um sistema

8 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017. p. 437.

9 CASSESE, Antonio. Op. cit., p. 21.

10 RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 49.

11 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

subsidiário de proteção dos direitos humanos ancorado no Direito Internacional e que contribui para uma generalização da proteção. No entanto, conforme observa Trindade, a multiplicação de órgãos e procedimentos de implementação de direitos humanos nos âmbitos global e regional acarretou dificuldades “que se mostraram inevitáveis durante a evolução cuidadosa e gradual dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos”¹².

A ratificação ou não de um tratado internacional por parte de um Estado é decisão predominantemente política. Nessa toada, Jubilut afirma que o Direito Internacional atua “em um cenário extremamente político com os Estados soberanos agindo a partir de interesses escolhidos por eles, os quais muitas vezes colidem entre si”¹³. Jubilut, no entanto, também ressalta que o Direito Internacional atua em um cenário eminentemente político e tem sua efetividade dependente desse cenário¹⁴. Ainda que a negociação dos tratados de direitos humanos no decorrer do século XX tenha ocorrido sob os auspícios de grandes organizações internacionais como a ONU, a efetividade dos tratados é dependente em grande medida da manifestação expressa da vontade dos Estados.

O novo desdobramento ou paradigma na implementação da proteção internacional aqui proposto, pode ser temporalmente localizado pós-2015 e reforça universalismo sedimentado pós-1945. Identifica-se o aumento de Declarações, Pactos, Marcos e Agendas negociados pela comunidade internacional. Em contraste ao *modus operandi* anterior (aproximadamente 1945-2015), tais instrumentos não exigem a manifestação da vontade expressa dos Estados por meio da ratificação. A implementação dessas Declarações, Pactos, Marcos e Agendas se dá por meio da prática de múltiplos atores, dentre os quais o Estado, tanto local como internacionalmente.

Argumenta-se que a efetividade desse novo corpo normativo de proteção internacional dos direitos humanos se materializa não pela vontade dos Estados, mas pela adesão formal e informal de múltiplos atores nas esferas local, regional, nacional e internacional. Ademais, se dá pela articulação de tais instrumentos entre si, oferecendo assim uma proposta robusta de proteção multifacetada e holística.

Nesse capítulo, propõe-se a demonstração dessa nova tendência de implementação e efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. A

12 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017. p. 440.

13 JUBILUT, Líliliana Lyra. Direito Internacional, Política e Relações Internacionais. In: _____. (Coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 5.

14 Ibid., p. 7.

demonstração se dá por meio da análise da proteção internacional pós-2015 de pessoas forçosamente deslocadas por crises humanitárias súbitas e prolongadas e tem como linha mestra a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que, como a DUDH, foi adotada como resolução da Assembleia Geral da ONU¹⁵ e representa o núcleo ao qual estão relacionados todos os demais documentos relativos à proteção internacional adotados pós-2015.

A articulação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com outros documentos de proteção internacional adotados como resoluções da Assembleia Geral da ONU no contexto da proteção de pessoas forçosamente deslocadas por crises humanitárias súbitas ou prolongadas é o objeto de análise deste capítulo. Apresentam-se as intersecções e interações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com o Pacto Global sobre Refugiados (PGR)¹⁶; com o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (PGM)¹⁷ e com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030¹⁸.

A metodologia utilizada para a análise das intersecções e interações foi a identificação de todas as referências a palavras relacionadas às categorias *desastre/s*, *deslocados* e *crises humanitárias*. Contidas na categoria *crises humanitárias* foram consideradas outras duas categorias também mapeadas: *migração* e *refúgio* e suas variantes. As cinco categorias são descritas nas próximas páginas no contexto dos documentos mencionados e suas respectivas intersecções e interações com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável são apresentadas e analisadas.

15 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

16 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II. Global Compact for Refugees (A/73/12(Parte II))*. Nova Iorque. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

17 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução Aprovada pela Assembleia Geral em 19 de dezembro de 2018 ("Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular") (A/RES/73/195)*. Nova Iorque. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=S>. Acesso em: 04 mai. 2020.

18 ESCRITÓRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (UNISDR). *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (A/RES/69/283)*. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficialf.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

MARCO DE SENDAI PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES 2015-2030

As diretrizes internacionais para a gestão dos riscos de desastres, o Marco de Ação de Hyogo (2005 – 2015)¹⁹ e o Marco de Ação de Sendai (2015 – 2030)²⁰ estabelecem a agenda global para a redução de riscos de desastres. O Marco de Sendai avalia as lições aprendidas, lacunas identificadas e os desafios futuros em relação ao Marco de Ação de Hyogo (parágrafos 3º ao 15) e conclui que o Marco de Hyogo forneceu orientações cruciais para os esforços destinados a reduzir o risco de desastres e contribuiu para o progresso para alcançar Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) (parágrafo 9º). No entanto, também observa que os desastres continuam a se contrapor aos esforços para alcançar o desenvolvimento sustentável (parágrafo 10).

Considerando os resultados alcançados pelo Marco de Ação de Hyogo, e os recorrentes desastres que continuaram afetando o bem-estar e a segurança de pessoas, comunidades e Estados, o Marco de Ação de Sendai destaca que é urgente e fundamental prever, planejar e reduzir o risco de desastres, a fim de proteger pessoas e comunidades de forma mais eficaz, fortalecendo assim a sua resiliência (parágrafo 4º). O documento reforça que a gestão de risco de desastres deve ter abordagem mais ampla e centrada nas pessoas para a prevenção e resiliência, como também na criação de oportunidades de trabalho em conjunto envolvendo os diversos segmentos sociais (parágrafo 7º).

Considerando o escopo do documento, as referências à categoria *desastres* no texto do Marco de Sendai são significativas: 306 menções.

O Marco de Sendai reconhece que enquanto os Estados têm a função principal de reduzir o risco de desastres, é importante que tal responsabilidade seja compartilhada com as demais partes interessadas, como governos locais e setor privado, e modalidades reforçadas de cooperação internacional (parágrafo 35). Os Estados compartilham também a responsabilidade de reduzir substancialmente, em 15 anos, o risco de desastres e perda de vidas, assim como

19 ESCRITÓRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (UNISDR). *Marco de Ação de Hyogo 2005-2015*. Disponível em: <<https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

20 ESCRITÓRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (UNISDR). *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficial.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

reduzir a perda dos meios de subsistência e saúde, ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais, entre pessoas, empresas, comunidades e Estados (parágrafo 16). Reforça-se a necessidade de que as práticas de redução do risco de desastres sejam multissetoriais, inclusivas e acessíveis para que sejam eficientes e eficazes (parágrafo 7º). A importância de mecanismos de coordenação intra e intersetoriais em todos os níveis é outro aspecto enfatizado no Marco de Sendai, o que exige também uma articulação clara das responsabilidades de cada uma das partes interessadas (parágrafo 19). É possível destacar quatro níveis de gestão: local; nacional; regional; e global (parágrafo 3º, parágrafo 20, parágrafo 25(f), parágrafo 35, parágrafo 37).

Neste contexto, e de forma a reduzir o risco de desastres, o Marco de Sendai afirma ser necessário enfrentar os desafios presentes e futuros, com foco em: monitoramento, avaliação e compreensão do risco de desastres e compartilhamento das informações; fortalecimento da governança do risco de desastres e coordenação entre as instituições e os setores relevantes, bem como a participação plena e significativa das partes interessadas nos níveis adequados; investimento na resiliência econômica, social, de saúde, cultural e educacional de pessoas, comunidades e Estados e no meio ambiente, inclusive por meio de tecnologia e pesquisa; melhoria em sistemas de alerta precoce para vários perigos, preparação, resposta, recuperação, reabilitação e reconstrução (parágrafo 14).

Para que o resultado esperado seja atingido dentro do referencial temporal de 15 anos compreendido pelo Marco de Sendai, enfatizam-se outros objetivos relacionados ao principal, como a prevenção de novos riscos de desastres e a redução dos riscos de desastres existentes, através da implementação de medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentando a preparação para resposta e recuperação, e, assim, a resiliência (parágrafo 17).

Presente no conteúdo e nos objetivos de diversos instrumentos e agendas internacionais, a resiliência acompanha a temática que discute a condição das pessoas em situações de vulnerabilidade. A partir da Terminologia sobre a Redução de Risco de Desastres, resiliência pode ser definida como a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposto a riscos de resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se dos efeitos de um perigo de maneira tempestiva e

eficiente, através, por exemplo, da preservação e restauração de suas estruturas básicas e funções essenciais²¹.

A resiliência está, portanto, diretamente relacionada ao desenvolvimento sustentável sendo uma constante na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que expressa no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 9 a preocupação com a construção de infraestruturas resilientes necessárias para promover a industrialização inclusiva, sustentável e fomentar a inovação. Além disso, no que concerne ao objetivo de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, encontra-se a ênfase no aumento substancial do 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; pelo desenvolvimento e implementação do Marco de Sendai e o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (ODS 11; meta 11.b)²².

Para apoiar a avaliação do progresso global em atingir o resultado e o objetivo deste quadro, sete metas globais foram acordadas no âmbito do Marco de Sendai. Essas metas são medidas globalmente e versam sobre a redução substancial da mortalidade global por desastres; do número de pessoas afetadas por desastres; das perdas econômicas diretas por desastres em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); e dos danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos. Também incluem o aumento substancial do número de Estados com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres; bem como da disponibilidade e do acesso a sistemas de alerta e às informações e avaliações sobre o risco de desastres para a população. Por fim, a intensificação da cooperação internacional por meio de apoio adequado e sustentável também está incluída no rol das metas elencadas no documento.

A cooperação internacional também é um fundamento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, presente em diversos ODS, principalmente no que diz respeito à resposta global à mudança climática e a possível aceleração da redução de seus impactos negativos (parágrafos 31 e 49).

21 ESCRITÓRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES (UNISDR). *Terminologia sobre a Redução de Risco de Desastres do UNISDR – 2009*. Genebra, maio de 2009. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

22 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

A aplicação do Marco de Sendai possui, ainda, princípios que norteiam sua aplicação e que consideram, simultaneamente, as circunstâncias nacionais e sua atuação em conformidade com as obrigações e compromissos internacionais. Entre eles, encontram-se a responsabilidade individual de cada Estado em prevenir e reduzir os riscos de desastres; e a necessidade de engajamento e cooperação de toda a sociedade (parágrafo 19, inciso a). Além disso, é importante considerar que a gestão do risco de desastres se destina a proteger as pessoas e seus bens, saúde, meios de vida e bens de produção, assim como seu patrimônio cultural e ambiental; além de promover e proteger todos os direitos humanos, incluindo o direito ao desenvolvimento (parágrafo 19, inciso c). É importante ressaltar que o documento reconhece a redução do risco de desastres como essencial para se alcançar o desenvolvimento sustentável – sendo esse um princípio fundamental de atuação (parágrafo 19, inciso h).

No referente à categoria *peças deslocadas*, o Marco de Sendai possui duas menções. A primeira, na parte inicial do documento, em que são demonstradas as lições aprendidas, as lacunas identificadas e os desafios futuros reconhecidos a partir do Marco de Ação de Hyogo, um importante instrumento para aumentar a conscientização pública e institucional em relação à gestão do risco de desastres (parágrafo 3º). O Marco de Sendai afirma que, entre 2008 e 2012, 144 milhões de pessoas foram deslocadas por catástrofes, dentro das quais se incluem desastres que são agravados pelas mudanças climáticas e que afetam, particularmente, comunidades, famílias e pequenas e médias empresas (parágrafo 4º).

A outra referência a pessoas deslocadas no Marco de Sendai está inserida no contexto de ações de aumento da preparação para desastres para uma resposta eficaz e para “reconstruir melhor” durante as três fases posteriores a um desastre: recuperação, reabilitação e reconstrução (parágrafo 19, inciso k). Nesse sentido, destaca como importante, tanto em contextos nacionais como locais, em assentamentos temporários e permanentes: promover a incorporação da gestão do risco de desastres nos processos de recuperação e reabilitação pós-desastres, facilitar a conexão de ações de emergência, reabilitação e desenvolvimento; aproveitar oportunidades, durante a fase de recuperação para desenvolver capacidades que reduzam o risco de desastres a curto, médio e longo prazos; e integrar a reconstrução ao desenvolvimento econômico e social sustentável das áreas afetadas (parágrafo 19 inciso j). O Marco de Sendai defende que as negociações intergovernamentais sobre a agenda de desenvolvimento pós-2015, financiamento para o desenvolvimento, mudanças climáticas e redução do risco

de desastres (Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável), fornecem à comunidade internacional uma oportunidade única para aumentar a coerência entre políticas, instituições, metas, indicadores e sistemas de medição para a implementação (parágrafo 11).

Em relação à categoria *migrantes*, o Marco de Sendai possui três menções. A primeira, em relação aos aprendizados obtidos com o Marco de Ação de Hyogo, em que se defende uma abordagem mais ampla e centrada nas pessoas para prevenir o risco de desastres (parágrafo 7º). O Marco de Sendai determina que as práticas de prevenção devem ser multissetoriais, inclusivas e acessíveis para que possam se tornar eficientes e eficazes. Diante disso, e reconhecendo seu papel de liderança e coordenação, os governos devem envolver as partes interessadas, inclusive os migrantes, na concepção e implementação de políticas, planos e normas (parágrafo 7º).

A segunda referência à migrantes está relacionada ao fortalecimento da gestão do risco de desastres. Assim, o Marco de Sendai informa que medidas para fortalecer a governança do risco de desastres, em níveis nacional e local, é necessária a capacitação de autoridades locais, por meio de normas e financiamento para um trabalho coordenado entre autoridades públicas e sociedade civil, comunidades, povos indígenas e migrantes (parágrafo 27, inciso h)).

A última menção à categoria de migrantes encontra-se na seção das partes interessadas que compartilham a responsabilidade de redução do risco de desastres com os Estados. Ao determinar papéis e responsabilidades específicas para as partes interessadas, os Estados devem encorajar ações por parte de todas, sejam públicas ou privadas, reconhecendo que os migrantes contribuem para a resiliência das comunidades e sociedades; além de que seus conhecimentos, habilidades e capacidades podem ser úteis na concepção e implementação da redução do risco de desastres (parágrafo 36, inciso a (vi)). A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reforça a parceria global para o desenvolvimento sustentável, que deve ser complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os Estados, em especial nos considerados em desenvolvimento (meta 17.16). A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reforça a importância da abordagem multissetorial como forma de ressaltar que seus objetivos e metas, assim como os meios de implementação, são universais, indivisíveis e interligados (parágrafo 71).

PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÃO SEGURA, ORDENADA E REGULAR

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018, é uma resposta conjunta dos Estados-membros da ONU aos desafios e o futuro dos fluxos migratórios contemporâneos. O Pacto estabelece diretrizes para a migração segura, ordenada e regular está estruturado em 23 objetivos, categorias de implementação, acompanhamento e revisão. Cada objetivo contém um compromisso, seguido por ações consideradas instrumentos de política e práticas relevantes. O PGM contém um conjunto de princípios orientadores interdependentes, que versam sobre a centralidade das pessoas nos processos migratórios; a defesa do Estado de Direito e do devido processo legal; o desenvolvimento sustentável; a proteção dos direitos humanos incluindo os princípios de retrocesso vedado e não discriminação (parágrafo 15).

O PGM possui 15 referências ao termo *desastre* (*disaster*), que estão divididas em quatro partes do documento. A primeira, em seu preâmbulo, indica que o Pacto está baseado nos propósitos e princípios da Carta da ONU e em diversos outros instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, dentre eles, o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030 (parágrafo 2º).

A segunda menção à categoria ‘desastres’ no PGM está inserido em seu objetivo 2 “minimizar os fatores adversos e estruturais que obrigam as pessoas a deixar seu Estado de origem” em que, com o objetivo de cumprir esse compromisso, o Pacto se baseará na implementação do Marco de Sendai, e fomentará o investimento em programas que tenham como objetivo a resiliência e a redução de riscos de desastres, assim como na preparação e respostas nacionais às emergências, levando em consideração as recomendações de diretrizes relevantes (parágrafo 18 (a), (b), (g)).

Ademais, o PGM propõe o fortalecimento da análise conjunta e o compartilhamento de informações para melhor abordar os movimentos migratórios que podem resultar de desastres naturais (parágrafo 18(h)); o desenvolvimento de estratégias de adaptação e resiliência a desastres (parágrafo 18(i)); a integração de considerações sobre deslocamento nas estratégias de preparação para desastres, promovendo a cooperação com Estados fronteiriços ou outros Estados relevantes à proteção (parágrafo 18(j)); harmonizar e desenvolver abordagens e mecanismos para fazer frente as vulnerabilidades

das pessoas afetadas por desastres naturais (parágrafo 18(k)); e desenvolver abordagens coerentes para enfrentar os desafios dos movimentos migratórios no contexto de desastres naturais e mudanças climáticas (parágrafo 18(l)). Todos esses meios de implantação do objetivo 2 incluem efeitos adversos das mudanças climáticas e degradação ambiental.

Também encontram-se menções sobre desastres no objetivo 5, que busca melhorar a disponibilidade e a flexibilidade de rotas de migração regular a partir do desenvolvimento de práticas de permanência adequada de pessoas forçadas a deixar seus Estados de origem em virtude de desastres ou situações de instabilidade (parágrafo 21(g)); e a cooperação para identificar, desenvolver e fortalecer soluções para migrantes em decorrência de desastres (parágrafo 21(h)).

Por fim, há ainda a referência realizada pelo objetivo 23, que busca fortalecer a cooperação internacional e parcerias globais referentes à migração, dentre outros contextos, naquelas áreas geográficas nas quais a migração irregular é sistematicamente originada pelo impacto de mudanças climáticas e desastres (parágrafo 39(b)).

Em relação à *emergências humanitárias (humanitarian emergencies)*, o objetivo 19 do PGM trata da criação de condições para os migrantes e membros das diásporas contribuírem integralmente para o desenvolvimento sustentável em todos os Estados, fomentando o fornecimento de informações e orientações acessíveis, por meio de plataformas digitais e mecanismos de engajamento, especialmente em contextos de emergências humanitárias nos Estados de origem (parágrafo 35(f)).

Nesse mesmo sentido, há duas referências à *assistência humanitária (humanitarian assistance)*. A primeira, no objetivo 2, que busca harmonizar e desenvolver mecanismos para abordar as vulnerabilidades das pessoas afetadas por desastres, garantindo seu acesso à assistência humanitária (parágrafo 18(k)). A segunda, no âmbito do objetivo 7, que busca resolver e reduzir vulnerabilidades na migração, a partir da aplicação de medidas de apoio específicas para garantir que os migrantes inseridos em situações de crise nos Estados de trânsito e destino tenham acesso à proteção consular e à assistência humanitária (parágrafo 23 (j)).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável define que um dos maiores desafios do nosso tempo para alcançar o desenvolvimento sustentável são a mudança climática e suas consequências como os desastres naturais mais frequentes e intensos, o aumento do nível do mar e a acidificação dos oceanos causando crises humanitárias que geram deslocamento forçado (parágrafo 14).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável determina, ainda, que devem ser tomadas medidas mais eficazes para remover os obstáculos e

as restrições, reforçar o apoio e atender às necessidades especiais das pessoas que vivem em áreas afetadas por emergências humanitárias complexas, incluindo refugiados, pessoas deslocadas internamente e migrantes (parágrafo 23).

No que diz respeito à categoria de *refugiados (refugees)*, as referências realizadas pelo PGM se encontram em seu Preâmbulo, afirmando que a discussão sobre migração e refúgio está presente em diversos instrumentos internacionais, dentre eles a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes²³, que embasa a elaboração dos dois Pactos Globais, que objetivam enfrentar desafios comuns e vulnerabilidades semelhantes (parágrafo 3º).

Ainda nesse espaço, o documento afirma que refugiados e migrantes são titulares dos mesmos direitos humanos universais e liberdades fundamentais, mas que constituem grupos distintos sob marcos legais separados – sendo que somente os refugiados têm direito à proteção específica definida pelo Direito Internacional dos Refugiados (parágrafo 4º). O Preâmbulo também se refere à promoção da cooperação internacional entre todos os atores relevantes aos processos migratórios e em todas as dimensões relacionadas à migrantes e refugiados (parágrafo 4º).

Além dessas referências relacionadas diretamente à semântica do termo indicado, encontram-se algumas menções à pessoas refugiadas quando há indicação dos instrumentos internacionais relativos à migração e refúgio, como a Declaração de Nova Iorque e o quadro de prioridades da Organização Mundial da Saúde e seus princípios orientadores para promover a saúde dos refugiados e migrantes (*World Health Organization Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants*)²⁴ (parágrafos 15 e 15(e)).

A categoria de *deslocados e deslocamentos (displaced; displacement)* está presente no PGM no que diz respeito à redução de fatores que obrigam as pessoas a deixarem seus Estados de origem em virtude de desastres naturais, efeitos adversos das mudanças climáticas e degradação ambiental (parágrafo 18(h)). Segundo o PGM, as considerações sobre deslocamento devem ser integradas nas estratégias de preparação para desastres, bem como na promoção da cooperação com

23 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *New York Declaration for Refugees and Migrants* (A/RES/71/1). Nova Iorque, 2016. Disponível em: <<https://undocs.org/a/res/71/1>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

24 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. *Promoting the health of refugees and migrants. Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants*. Nova Iorque, 2016. Disponível em: <https://www.who.int/migrants/about/framework_refugees-migrants.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

Estados fronteiriços (parágrafo 18(j)). Nessa mesma temática, o PGM ressalta a necessidade de desenvolver abordagens coerentes para enfrentar os desafios dos movimentos migratórios, levando em consideração as recomendações, por exemplo, da Agenda para a Proteção de Deslocados no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas (*Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, and the Platform on Disaster Displacement*) (parágrafo 18 (l)).

Referências às pessoas deslocadas também são encontradas no texto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que destaca o deslocamento forçado como um desafio que ameaça reverter grande parte do progresso feito nas últimas décadas relativo ao desenvolvimento (parágrafo 14). A Agenda possui a preocupação em empoderar, a partir da tomada de medidas e ações mais eficazes e em conformidade com o Direito Internacional, pessoas que se encontram em situações de vulnerabilidade, incluindo pessoas deslocadas internamente e migrantes (parágrafo 23). A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhece a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável, e reforça o compromisso de prezar pela cooperação internacional para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolve o pleno respeito pelos direitos humanos das pessoas deslocadas, refugiados e migrantes, independentemente de seu *status* migratório destacando o direito de regresso ao Estado de nacionalidade e que o Estado assegure que os nacionais regressados serão devidamente recebidos (parágrafo 29).

Por fim, considerando o escopo e objetivos do PGM, existem 460 menções à categoria relacionada à *migração* (*migration, migrants, immigration, migration movements*), desde o preâmbulo e princípios que orientam o Pacto; até os desafios de implementação das medidas apresentadas, assim como todas as recomendações e as abordagens inovadoras para uma migração segura, ordenada e regular.

No âmbito da relação dos ODS e a migração podem ser incluídos a proteção dos direitos trabalhistas e promoção de ambientes de trabalho e protegidos para todos os trabalhadores, em que se incluem os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes (meta 8.8); a facilitação da migração e da mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas (meta 10.7); e a redução de pelo menos 3% dos custos de transação de remessas dos migrantes (meta 10.c).

PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS

O Pacto Global sobre Refugiados (PGR) consiste em um Marco Integral de Resposta aos Refugiados (*Comprehensive Refugee Research Framework*), a CRRF, por sua sigla em inglês), adotado na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016²⁵, e em um programa de ação para fortalecer a implementação de respostas abrangentes em relação à temática do refúgio e das pessoas refugiadas, adotado em 2018. O PGR afirma a necessidade urgente de compartilhamento equitativo da responsabilidade no acolhimento e proteção às pessoas refugiadas no mundo, levando em consideração as contribuições já existentes e as diferentes capacidades e recursos entre os Estados. Os objetivos do Pacto são: (i) atenuar as pressões sobre os Estados de acolhimento; (ii) aumentar a autossuficiência das pessoas refugiadas; (iii) expandir o acesso a soluções em Estados terceiros; e (iv) apoiar condições para retorno seguro e digno aos Estados de origem (parágrafo 7º). O Pacto considera esses quatro objetivos como interligados e interdependentes e busca o seu alcance por meio da mobilização política, da expansão de bases de apoio e de mecanismos que viabilizem contribuições equitativas, sustentáveis e previsíveis entre Estados e outros *stakeholders* (parágrafo 7º).

O PGR possui sete referências à *desastres* (*disasters*) em seu texto, divididos em três eixos de abordagem. A primeira, indicada na seção de “Prevenção e enfrentamento das causas primárias (*root causes*)”, expõe que, embora não sejam as causas de deslocamento de pessoas refugiadas, o clima, a degradação ambiental e os desastres interagem cada vez mais como propulsores desses movimentos (parágrafo 8º). Dessa forma, exigem-se esforços que vão além da responsabilidade inicial do Estado de origem, e que requerem uma abordagem dos motivos e fatores que desencadeiam deslocamentos forçados, além do aperfeiçoamento da cooperação entre atores que atuam nas esferas política, humanitária, de desenvolvimento e de manutenção da paz (parágrafo 8º). Nesse sentido, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável expõe que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos Estados de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais (parágrafo 29).

O PGR propõe ainda, no segundo eixo de abordagem relacionado a desastres, a complementação de esforços da comunidade internacional nas

25 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *New York Declaration* [...]. Op. cit.

áreas potencialmente afetadas e em relação a situações que possam desencadear de deslocamento forçado interno e transfronteiriço, por meio de ações de redução da pobreza, do risco de desastres e apoio ao desenvolvimento nos Estados de origem. O PGR ressalta ainda, que todas as ações devem estar alinhadas com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e outros parâmetros e diretrizes relevantes fazendo correlação direta e nominal ao Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (parágrafo 9º). A agenda é um documento adotado pela União Africana em 2015, semelhantes àqueles aqui analisados que tem como objetivo o crescimento econômico do continente africano e enumera iniciativas em diversas áreas como infraestrutura, educação, ciência, tecnologia, cultura e manutenção da paz (Comissão da União Africana, 2015).

As referências à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no PGR apontam ações e fatores como essenciais para a garantia da sustentabilidade. Alguns exemplos de tais ações e fatores mencionados no PGR são parcerias e mobilização de respostas internacionais previsíveis e que sejam consistentes com estratégias nacionais de desenvolvimento de forma a instrumentalizar a apropriação local das práticas e resultados obtidos (parágrafo 65). Além disso, o repatriamento voluntário e a remoção de obstáculos que dificultam o retorno das pessoas aos seus Estados de origem são esforços que devem levar em conta mecanismos políticos e técnicos existentes para a coordenação de atividades humanitárias e intervenções de construção da paz – elementos diretamente relacionados ao desenvolvimento sustentável e aos ODS (parágrafo 88). O PGR determina também que serão ativamente promovidos investimentos em áreas onde os refugiados se estabelecerão, em apoio aos planos e estratégias nacionais de desenvolvimento e em conformidade com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (parágrafo 99). O PGR ressalta também que os movimentos de migrantes forçados não são, necessariamente, homogêneos. Diante disso, aborda o fato de que, em algumas situações, o deslocamento forçado externo pode resultar de desastres naturais de início repentino e degradação ambiental. Essas situações apresentam desafios complexos para os Estados afetados, que podem buscar apoio da comunidade internacional para enfrentá-los (parágrafo 12).

A terceira abordagem relaciona-se com a questão de *recepção e admissão* de refugiados em que se incluem tanto as medidas de preparação que levam em consideração os esforços para a redução de riscos de desastres (“alerta prévio,

a preparação e o planejamento de contingência”) (parágrafo 53); como o fornecimento de orientação e apoio à medidas para enfrentar outros desafios humanitários e de proteção – o que inclui medidas de auxílio aos deslocados por desastres naturais (“identificação das necessidades de proteção internacional”) (parágrafo 63) e trata sobre “atender às necessidades e apoiar as comunidades”, nos aspectos de “alojamento, energia e gestão de recursos naturais”, em que se inclui de apoio para a inclusão de refugiados nas estratégias de redução de risco de desastres (parágrafo 79).

No âmbito da categoria de *assistência humanitária (humanitarian assistance)*, a primeira menção realizada no PGR encontra-se inserida na temática de criação de uma plataforma para assistência humanitária flexível e plurianual (parágrafos 27 e 32).

Além disso, o PGR trata especificamente do financiamento e uso eficaz e eficiente dos recursos, incluindo-se a assistência humanitária como meio de disponibilização de recursos para os Estados que acolhem grandes números de refugiados (parágrafo 54). O PGR recomenda que essa atuação inclua a participação do Estado e outros atores que garantam assistência humanitária oportuna, adequada e orientada para as necessidades locais (parágrafo 65), incluindo financiamento alinhado com os princípios humanitários (parágrafo 66).

A categoria de *deslocamento forçado e pessoas deslocadas* é encontrada no PGR em três momentos específicos, que se complementam. No que diz respeito ao “programa de ação”, o PGR se refere à grandes movimentos migratórios mistos envolvendo pessoas que saem de seu Estados de origem por um bem-fundado temor de perseguição assim como deslocamentos forçados que resultam de desastres naturais de início súbito e degradação ambiental (parágrafo 12).

O PGR defende ainda uma abordagem de participação múltipla a partir, dentre outras, do estabelecimento de uma rede acadêmica global interdisciplinar para incentivar o estudo, a pesquisa e a capacitação que tenham como objeto os objetivos do PGR (parágrafo 43).

A colaboração em nível internacional relacionada ao incentivo à pesquisa, disponibilização e intercâmbio de dados também é fomentada na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no que diz respeito ao investimento em infraestrutura rural, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia agrícola, para garantir uma produção que auxilie no combate à pobreza extrema (meta 2.a); e também no apoio à capacitação para os Estados em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento (meta 6.a). Além disso,

encontra-se a cooperação internacional como elemento necessário para facilitar o acesso à pesquisa e tecnologias de energia limpa e renovável (meta 7.a); e como instrumento que influencie o fortalecimento das instituições nacionais para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime (meta 16.a). A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável prevê a atuação de uma Equipe de Trabalho Interagencial da Organização das Nações Unidas sobre Ciência, Tecnologia e Inovação para promover a coordenação, coerência e cooperação no âmbito do Sistema das Nações Unidas em temas relacionados a Ciência, Tecnologia e Inovação, reforçando a sinergia e eficiência, para melhorar iniciativas de construção de capacitação, com o intuito de fomentar a concretização dos ODS (parágrafo 70).

O PGR determina ainda que, quando oportuno, *stakeholders* com expertise e mandatos relevantes podem orientar e apoiar medidas de proteção para fazer frente à desafios humanitários coordenados com a legislação nacional e instrumentos regionais aplicáveis para resposta ao deslocamento forçado de pessoas por desastres. Tais medidas de proteção podem ser temporárias e podem incluir mecanismos que garantem a permanência regular em um território justificada por razões humanitárias (parágrafo 63). Por fim, há ao apoio aos Estados de origem e no apoio à repatriação voluntária (Dependendo do contexto, os Estados envolvidos podem buscar orientação técnica sobre medidas para evitar deslocamentos forçados, tanto internos quanto transfronteiriços no retorno, levando em conta, também, a situação das populações locais deslocadas e não-deslocadas. O PGR determina que as partes interessadas trabalharão com as autoridades locais para apoiar o compartilhamento de informações sobre os riscos de proteção em áreas de repatriação e para apoiar o estabelecimento de sistemas de análise dos riscos de proteção (parágrafo 89).

Em relação à categoria da *migração (migration)*, são duas as referências encontradas no PGR. Primeiramente, o Pacto propõe a complementação dos esforços já existentes na ONU nas áreas de prevenção, paz, segurança, desenvolvimento sustentável, migração e construção da paz (parágrafo 9º). Na parte programática, insere a importância da parceria de organizações como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) para ações coordenadas e respostas adequadas à deslocamentos populacionais dentro de seus respectivos mandatos, funções e conhecimentos especializados (parágrafo 12).

A estrutura de cooperação internacional identificada pelo PGR considera que o sistema ONU será envolvido em sua totalidade, incluindo o Grupo da Organização

das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (*United Nations Sustainable Development Group*) e os escritórios regionais da ONU, o que inclui a contribuição de todas as agências relevantes para garantir a cooperação operacional em campo nas áreas de paz, segurança e desenvolvimento (parágrafo 36).

CONCLUSÃO

A proposta do capítulo foi a de apresentar, por meio do estudo de caso da proteção de pessoas em situação de deslocamento forçado por crises humanitárias súbitas e prolongadas, um novo paradigma de proteção internacional dos direitos humanos emergente e situado após 2015. Após breve apresentação dos modelos ‘estatalista’ e universalista, assim definidos por Cassese²⁶ e em voga aproximadamente e respectivamente entre 1648 a 1945 e de 1945 em diante (sem que o modelo ‘estatalista’ fosse totalmente suplantado), apresentou-se o novo desdobramento ou paradigma de implementação de proteção internacional universalista.

Esse novo paradigma, tal qual aqui apresentado, se verifica pelo aumento de instrumentos normativos negociados pela comunidade internacional que não exigem expressão da vontade dos Estados por meio de ratificação. A existência ou vigência prática da grande maioria das Agendas, Pactos, Marcos e Declarações pós-2015 se dá pelo engajamento concreto, formal ou informal, de múltiplos atores, dentre os quais o Estado, local e internacionalmente oferecendo assim uma proposta robusta de proteção multifacetada e holística.

Tendo a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como linha mestra da análise, buscou-se demonstrar que além da proposta de adesão flexível por múltiplos atores presentes nas comunidades locais, nacionais, regionais e internacional, tais Agendas, Pactos, Marcos e Declarações fortalecem a proteção por referenciarem umas as outras e por estabelecerem um diálogo normativo que pautava a ação coordenada entre seus *stakeholders*.

A identificação de referências a palavras ou categorias relacionadas ao deslocamento forçado por crises humanitárias súbitas e prolongadas no Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres, no Pacto Global para Refugiados e no Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular pautou a análise das intersecções e interações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com estes instrumentos de proteção, todos referentes especificamente à realidade

26 CASSESE, Antonio. Op. cit., p. 21.

pós-2015. Tanto os Pactos quanto o Marco de Sendai consolidam os ODS em seus textos como os ODS reiteram a temática dos Pactos e do Marco de Sendai como eixo de atuação.

A cooperação internacional e o aproveitamento eficiente de estruturas já existentes podem ser apontados como uma constante nas correlações entre os documentos, descritos de forma consistente como fundamentais para a proteção de pessoas deslocadas por desastres, mudanças climáticas e outras crises humanitárias de início súbito ou prolongadas.

A participação de múltiplos atores, inclusive e principalmente de comunidades locais é reforçada constantemente no *corpus* normativo analisado. Há consistência nas propostas de inclusão, na indispensabilidade de perspectivas de gênero e no alcance tanto na criação como na execução e avaliação de instrumentos de proteção àqueles com vulnerabilidades sobrepostas, em todos os documentos dentro da perspectiva analisada.

A consistência desse cenário, coerentemente centrado no desenvolvimento sustentável nos âmbitos econômico, social e ambiental foi inserido e consolidado na agenda programática da comunidade internacional, em grande parte, pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A concretude da proteção de pessoas deslocadas por crises humanitárias no contexto dos ODS se dá não só pela ação dos Estados e das comunidades locais pautada pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável mas também pela implementação articulada de documentos específicos posteriores a ela, e que, habilmente se entrelaçam tecendo uma rede de proteção àqueles cujo ponto de partida em direção aos ODS é o mais distante.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II. Global Compact for Refugees (A/73/12(Parte II))*. Nova Iorque. 2018.

CASSESE, Antonio. *International Law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA (UA). *Agenda 2030: A África que Queremos*. Adis Abeba, abril de 2015.

CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES (UNISDR). *Terminologia sobre a Redução de Risco de Desastres do UNISDR – 2009*. Genebra, maio de 2009.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (UNISDR). *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. 2015.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A REDUÇÃO DO RISCO DE DESASTRES (UNISDR). *Marco de Ação de Hyogo 2005-2015*. 2005.

JUBILUT, Líliliana Lyra. Direito Internacional, Política e Relações Internacionais. In: _____, (Coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015.

_____. *Objetivo do Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 11: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”*. 2015

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. *Promoting the health of refugees and migrants. Framework of Priorities and Guiding Principles to Promote the Health of Refugees and Migrants*. Nova Iorque, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2017.

O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 9 A PARTIR DA ANÁLISE DE CASO DA TRAGÉDIA DE MARIANA

Luciana Ricci Salomoni¹

Larissa Ramina²

INTRODUÇÃO

No dia 05 de novembro de 2015, aproximadamente 600 pessoas³ trabalhavam no complexo minerário de Germano, situado no estado de Minas Gerais quando, por volta das 15h30, notou-se uma movimentação nos rejeitos da barragem de Fundão. A contenção da barragem apresentou um vazamento e os funcionários tentaram amenizar escoando parte do reservatório. Sentiu-se um tremor de terra e, por volta das 16h15 ocorreu o ruidoso rompimento da barragem⁴, resultando no despejo de 50 milhões de metros cúbicos de lama contaminada⁵, composta por rejeitos de minério e sílica provenientes da extração do minério de ferro. Esse foi o maior desastre

-
- 1 Membro do Grupo de Pesquisa INTER, registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Especialista em Direito Processual Civil, Direito Ambiental e Direito Empresarial. Advogada.
 - 2 Professora de Direito Internacional da Universidade Federal do Paraná - UFPR, na graduação e pós-Graduação, Líder do Grupo de Pesquisa INTER, registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo - USP (2006), Pós-Doutora em Direito Internacional pela Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense (2016).
 - 3 SERRA, Cristina. *Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 11.
 - 4 Barragens são estruturas de terra construídas para receber resíduos de mineração, na definição legal: “qualquer estrutura em um curso permanente ou temporário de água para fins de contenção ou acumulação de substâncias líquidas ou de misturas de líquidos e sólidos, compreendendo o barramento e as estruturas associadas”. BRASIL. Art. 2o, inciso I, da Lei 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 21 set. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/L12334.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.
 - 5 Desses 50 milhões de m³ de rejeitos, 34 milhões de m³ foram lançados no momento da ruptura da barragem, sendo que os 16 milhões de m³ restantes continuaram sendo carreados, ou seja, o dano causado pela ruptura se prolongou no tempo. IBAMA. *Rompimento da Barragem de Rejeito de Fundão Mariana/MG*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/f76d1892-e0e2-44fa-8783-2e9bcfa09171>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ambiental já ocorrido no Brasil, e um dos maiores do mundo envolvendo barragens de rejeitos⁶.

Poucos meses antes, em agosto de 2015, haviam sido concluídas as negociações que culminaram na adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os ODS são parte da Resolução 70/1 (de 25/09/2015) da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que representam um amplo acordo intergovernamental e global, um conjunto de propósitos a nortear as atividades econômicas com vistas ao desenvolvimento sustentável⁷.

Dentre os 17 Objetivos e 169 metas nela contidos, destaca-se o ODS 9: “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”, cujas metas indicam o apoio ao desenvolvimento econômico, ao bem-estar humano, ao aumento da eficiência dos processos, ao fortalecimento da pesquisa científica, a um ambiente político propício para a diversificação industrial e a agregação de valor às commodities.

O presente capítulo volta-se ao estudo da correlação entre a ODS 9 e a ruptura da Barragem de Fundão.

OS CONTORNOS DA TRAGÉDIA

A barragem de Fundão está localizada no subdistrito de Bento Rodrigues, a 35km do centro do município histórico de Mariana, em Minas Gerais; uma região conhecida como *Quadrilátero Ferrífero*, com aproximadamente 7 mil km², que engloba vários municípios mineiros (e seus distritos e subdistritos), dentre os quais Itabira, Mariana, Ouro Preto e Sabará, responsável pela maior produção nacional de minério de ferro⁸.

A região passou pelos dois maiores ciclos econômicos de Minas Gerais, ambos pautados em atividade extrativista. Primeiro o *ciclo do ouro*, cujo auge se

6 HATJE, Vanessa; PEDREIRA, Rodrigo M. A.; REZENDE, Carlos Eduardo; SCHETTINI, Carlos Augusto F.; DE SOUZA, Gabriel C.; MARIN, Danieli C., HACKSPACHER, Peter C. The environmental impacts of one of the largest tailing dam failures worldwide. *Nature: Scientific Reports*, v. 7, a. 10706, 2017. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41598-017-11143-x>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

7 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Acesso em: 15 fev. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>.

8 SERRA, Cristina. Op. cit., p. 54.

deu nos primeiros 60 anos do séc. XVIII⁹ e marcou o início da ocupação da bacia do Rio Doce. Daí, foram extraídas toneladas de ouro de Mariana e Ouro Preto, a maior parte enviada por Portugal à Inglaterra em decorrência do Tratado de Methuen, de 1703.¹⁰

A atividade minerária é usualmente danosa e foi realizada de forma tão predatória na região já ao longo do primeiro ciclo extrativista, que, em 1824, os danos ambientais já eram notados¹¹. À época, a exploração era feita com escravos, que frequentemente morriam de exaustão, doenças associadas à insalubridade e alimentação precária. *Acidentes* eram recorrentes, sendo um dos mais famosos o da mina de ouro de Cata Branca, em 1844, ocasião em que o desmoronamento da galeria principal soterrou um número até hoje impreciso de trabalhadores, muitos tendo morrido afogados, depois que os administradores ingleses desistiram do resgate e desviaram um curso d'água para inundar a mina¹².

O segundo grande ciclo econômico na região, pautado na extração de minério de ferro, começou no início do século XX, com o advento da tecnologia necessária para transformar ferro em aço¹³. Foi também impulsionado pelos Acordos de Washington¹⁴, no início da Segunda Guerra Mundial, em 1941. Por intermédio desses acordos, o Brasil assumiu o compromisso de fornecer borracha e os minérios necessários à indústria bélica americana, além de autorizar a instalação de bases militares americanas no norte e nordeste. Para viabilizar o acordo, em 1942, os Estados Unidos forneceu o dinheiro necessário à criação da antiga Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale S.A.), e à expansão

9 BUENO, Eduardo. Brasil: uma história. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003. p. 100.

10 Também conhecido como Tratado dos Panos e Vinhos, foi um acordo bilateral celebrado em 1703, entre Portugal e Inglaterra, mediante o qual os portugueses se comprometeram a consumir têxteis ingleses, enquanto os ingleses prometeram importar vinhos portugueses. No entanto, naquele momento Portugal passava por dificuldades econômicas, o vinho vendido aos ingleses não pagava os vários produtos que os lusitanos importavam da Inglaterra; assim, para reequilibrar a balança comercial, Portugal enviou grande parte do ouro descoberto no Brasil - em Minas Gerais - para a Inglaterra. CUNHA, George Henrique de Moura; PEREIRA, Luís Fernando; CONSTANTINO, Michel Ângelo. A Descoberta do Ouro e suas Implicações Econômicas no Período Oitocentista: algumas considerações para a colônia brasileira. Revista Eletrônica Documento Monumento 26, v. 26, n. 1, p. 300-316, ago. 2019.

11 DA SILVA, Danuzio Gil Bernardino (org.); KOMISSAROV, Bóris V.; BECHER, Hans; LEVY, Paulo Masuti; BRAGA, Marcos P. Os Diários de Langsdorff. v. 1. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 121.

12 SERRA, Cristina. Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 57.

13 Ibid, p. 58.

14 GOMES, Ângela de Castro. História e Historiadores: a política cultural do Estado Novo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM) para exportar a produção através do Porto de Vitória¹⁵.

A barragem de Fundão foi construída no rio Gualaxo do Norte (afluente do rio do Carmo, que é afluente do rio Doce), e desde então é mantida pela Samarco Mineração S.A. visando à contenção de rejeitos derivados do minério de ferro extraído pela empresa na região. Fundada em 1977, a Samarco é fruto de uma *joint venture* entre duas das maiores mineradoras do mundo: a Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton Brasil Ltda., sendo que cada uma das empresas detém 50% do controle. Trata-se de uma empresa limitada controlada por outra empresa estrangeira, uma subsidiária brasileira do grupo anglo-australiano BHP Billiton que extrai e processa minerais, petróleo e gás no mundo inteiro, e vende seus produtos também ao redor do globo. Sua sede matriz está localizada em Melbourne, na Austrália¹⁶.

A outra controladora da Samarco, a Vale S.A. teve início no próprio Quadrilátero Ferrífero, no município de Itabira, tornando-se uma das maiores empresas de mineração do mundo¹⁷. Por isso, a Vale tem o nome bastante atrelado ao Brasil.

Não obstante, apesar de ter uma “base de acionistas global e diversificada”¹⁸, as ações de classe especial da Vale, as chamadas *golden shares*, são de titularidade exclusiva do governo brasileiro, isso garante que a sede da empresa não seja alterada sem a sua anuência, por exemplo¹⁹. Pelo menos 59% das ações da Vale estão com investidores estrangeiros, dentre aqueles identificados como tais, e empresas subsidiárias como a Mitsui & Co. (Brasil) S.A., por exemplo, que em verdade representa a sua controladora, a Mitsui & Co. japonesa²⁰. Logo, embora esteja sediada no Brasil, a Samarco pode ser considerada como um investimento estrangeiro.

No início de 2014, diante do sucesso nas exportações, impulsionadas pelo *boom* das *commodities* e respectivo aumento do preço da tonelada de minério de

15 VALE S.A. História da EFVM. Disponível em: <<https://museuvale.com/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

16 BHP Billiton. Our Company. Disponível em <<https://www.bhp.com/our-approach/our-company/>>. Acesso em 09 jan. 2019.

17 VALE S.A. História da EFVM. Disponível em: <<https://museuvale.com/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

18 VALE S.A. *Investidores*. Disponível em <<http://www.vale.com/brasil/PT/investors/company/shareholding-structure/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 9 jan. 2019.

19 SCHWIND, Rafael Wallbach. As Golden Shares: ações de classe especial. Informativo Justen n. 131, p. 1-12, jan. 2018. Disponível em: <<https://www.justen.com.br/pdfs/IE131/IE131-Rafael-golden-shares.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

20 VALE S.A. Composição Acionária. Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/investors/company/shareholding-structure/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 09 fev. 2020.

ferro no mercado internacional²¹, a Samarco iniciou um projeto chamado *Quarta Pelotização (P4P)*, com o objetivo de ampliar sua produção em 37%²². Dentre outras medidas, a empresa aumentou a capacidade da barragem de Fundão, que foi sendo paulatinamente ampliada através de um processo denominado “alteamento a montante”, consistente na elevação do aterro de contenção²³. A ampliação da barragem de Fundão foi necessária porque ela estava próxima de seu limite, quanto maior a produção de minério, maior o acúmulo de rejeitos. Nesse aspecto, existem estudos que comprovam a correlação entre o aumento da demanda de minério e a ocorrência de problemas com barragens²⁴.

Os milhões de metros cúbicos de lama contaminada expelidos com o rompimento da barragem formaram uma grande onda que desceu a jusante²⁵, atingindo a barragem de Santarém, onde incorporou volumes de água e rejeitos que ali estavam acumulados e seguiu sobre as casas de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, provocando 19 mortes²⁶.

A lama cheia de detritos provenientes das destruições alcançou o Rio Gualaxo do Norte e seguiu seu curso soterrando nascentes, arrancando as matas ciliares, até destruir a usina de energia PCH Bicas, ainda em Mariana. Na sequência, a lama atingiu o Rio Doce, cuja bacia hidrográfica engloba 230 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, vários deles dependentes dessa água para uso próprio, para a irrigação de lavoura e para a pesca. O abastecimento de água e energia de inúmeras cidades foi afetado. Em seu trajeto de destruição, a lama atingiu intensamente a Usina de Candonga (Risoleta Neves), gerando sua paralização e cessando o pagamento de *royalties*²⁷

21 WANDERLEY, Luiz Jardim. Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: Aspectos Econômicos, Políticos e Socioambientais. *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 3, p. 30-35, jul-set. 2016.

22 SAMARCO MINERAÇÃO S.A. Relatório Anual de Sustentabilidade (RAS). Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/08/2012-Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade.pdf>>. Acesso em 9 jan. 2019.

23 Ibid.

24 WANDERLEY, Luiz Jardim. Op. cit., p. 30.

25 Jusante é o lado para onde desce a água da maré vazante, ou para onde se dirige a água corrente de um curso d'água, em oposição a montante. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/jusante>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

26 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Denúncia contra a Samarco. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco>>. Acesso em: 19 jan. 2019.

27 BRASIL. Art. 20, parágrafo 1o da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

aos municípios afetados, e também provocou estragos nas usinas de Baguari, Mascarenhas e Aimorés²⁸.

Segundo levantamento do Ibama, ao longo do trecho atingido ocorreram diversos danos socioambientais, dentre eles o isolamento de áreas habitadas, o desalojamento de comunidades pela destruição de moradias e estruturas urbanas, a fragmentação de habitats, a destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa, a mortandade de animais domésticos, silvestres e de produção, restrições à pesca, a dizimação de fauna aquática silvestre em período de defeso, a dificuldade de geração de energia elétrica pelas usinas atingidas, a alteração na qualidade e quantidade de água e a sensação de perigo e desamparo da população em diversos níveis²⁹.

Essa enxurrada de lama tóxica transcorreu aproximadamente 660 quilômetros, atingiu 41 municípios mineiros e capixabas, até desembocar no Oceano Atlântico em Regência, no litoral do Espírito Santo³⁰, no dia 21 de novembro de 2015³¹. Só naquele local trezentos pescadores tiravam seu sustento das águas do rio Doce. Entre residentes nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a investigação do Ministério Público Federal estimou que 424 mil pessoas tenham sido atingidas.

A área de mata atlântica engolida pela lama foi de 240,88 hectares, incluídas áreas de preservação permanente (“APP”) em uma região já castigada por danos ambientais. Em 2014 o estado de Minas Gerais mantinha meros 10,3% ou 2.858.654 hectares de suas florestas originais, segundo dados apurados pela ONG SOS Mata Atlântica³².

À distância de aproximadamente 200 km da Barragem de Fundão fica o Parque Estadual do Rio Doce, a maior reserva de Mata Atlântica do Estado, com mais de 100 mil hectares de extensão, uma riqueza hídrica sustentada por cerca

28 SERRA, Cristina. Op. cit., p. 41.

29 BRASIL - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS. Laudo Técnico Preliminar. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem do Fundão em Mariana. Minas Gerais, 2015. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/cites-e-comercio-exterior/cites?id=117>>. Acesso em 09 jan. 2019.

30 Ibid

31 BORGES, Juliana. Lama de Barragem da Samarco Chega ao Mar no ES. G1, 22 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2015/11/lama-de-barragem-da-samarco-chega-ao-mar-no-es.html>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

32 FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica Período 2013-2014. Relatório Técnico. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://mapas.sosma.org.br/site_media/download/atlas_2013-2014_relatorio_tecnico_2015.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2019.

de 300 lagos e 1129 espécies de animais catalogadas antes do advento da lama³³. A ruptura da barragem gerou a morte geral da ictiofauna e de exemplares da mastofauna do Parque, como lontras e capivaras, comprometeu o fluxo de aves migratórias, influiu na reprodução da avifauna e destruiu o corredor ecológico, impossibilitando a travessia de animais silvestres³⁴. Além da mata nativa, inúmeras fazendas tiveram seus pastos, criações, culturas e instalações devassados. Oito pontes foram destruídas e quilômetros de estradas ficaram entupidos de lama, a ponto de comprometer o escoamento de produtos por algum tempo³⁵.

Em Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Barra Longa, centenas de famílias perderam suas moradias, 389 casas foram destruídas e 94 danificadas, deixando 812 pessoas desabrigadas; 6 escolas e 2 postos de saúde foram devastados³⁶. Tudo o que sobrou foi saqueado no dia seguinte.

O subdistrito de Bento Rodrigues foi devastado, sua infraestrutura foi destruída, obrigando a retirada de todos os moradores que hoje se referem ao local como “o velho Bento”³⁷. As pessoas desabrigadas foram hospedadas em Mariana, inicialmente em hotéis e depois em casas alugadas pela Samarco. As crianças, saídas dos distritos devastados pela barragem do Fundão, passaram a residir em Mariana e frequentemente relatam serem chamados de *pé de lama* na escola³⁸. Vizinhos se afastaram, a comunidade se desfez. O patrimônio histórico e arquitetônico de diversas comunidades locais foi destruído, e sua história foi perdida³⁹.

Com o rompimento de Fundão, também foram afetadas 120 famílias indígenas da tribo Krenak⁴⁰, que viviam no município de Resplendor/MG, à

33 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Encontro com especialistas apresenta impactos ocasionados pela lama da Samarco à fauna. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/encontro-com-especialistas-apresenta-impactos-ocasionados-pela-lama-da-samarco-a-fauna.htm#.XEKtVM9Kii4>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

34 Ibid

35 SERRA, Cristina. Op. cit., p. 51.

36 Ibid, p. 51.

37 CABRINI, Roberto. *O Rio Que Era Doce*. SBT ONLINE, 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/bZ3VAnNfh6k>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

38 FERNANDES, Márcio; RIBEIRO, Bruno. Desabrigados pela lama enfrentam preconceito e desconfiança em Mariana. O Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,desabrigados-pela-lama-enfrentam-preconceito-e-desconfianca-em-mariana,10000085277>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

39 TARDELI, Keila. Entrevista fornecida à Revista Superinteressante. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SNMX7-UYnuc&feature=youtu.be>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

40 Sobre o tema, indica-se a leitura de KRENAK, Ailton. *Ideias Para Adiar o Fim do Mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

beira da margem esquerda do rio Doce, e que lá faziam seus batismos e rituais⁴¹. A contaminação maciça de suas terras, privou os Krenaks de seus meios de subsistência, notando-se, ainda, um aumento considerável dos casos de depressão e alcoolismo⁴².

A princípio estimou-se que os prejuízos somavam mais de R\$ 250 milhões⁴³. Além dos já citados, com a paralisação das atividades da Samarco por conta do rompimento, a prefeitura de Mariana deixou de arrecadar R\$ 4 milhões por mês em decorrência da paralisação das atividades minerárias⁴⁴. Grande parte da receita do município era proveniente de *royalties* de mineração – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerários (CFEM)⁴⁵, e Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação (ICMS).

Após a ruptura da barragem, seus malefícios persistiram. As pessoas afetadas pela tragédia apresentaram problemas de saúde em virtude da poeira exalada da lama tóxica seca⁴⁶, e foi verificado um alto índice de depressão e outros distúrbios psíquicos em razão das perdas sofridas.

Como os danos no município de Bento Rodrigues são permanentes, a Samarco comprou uma área nova conhecida como *Lavoura*, e está construindo um distrito para reassentar as famílias afetadas, a previsão é de que isso ocorra até o final do ano de 2020⁴⁷.

Em 30 de junho de 2016, em virtude dos acordos extrajudiciais assinados, foi criada a Fundação Renova, com diversas estruturas de governança e

41 UNNOVA PRODUÇÕES. Guerra Sem Fim, resistência e luta do povo Krenak. 20016. 30m. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DfkGVfkjPAM&feature=youtu.be>>. Acesso em 09 jan. 2020.

42 CORRÊA, Rogério. Reformatório Krenak. 2016. 18m. Disponível em: <<http://www.itaucultural.org.br/krenak-do-reformatorio-a-lama-de-mariana>>. Acesso em 09 jan. 2020.

43 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Caso Samarco: Relatório de Atividades da Força-Tarefa do MPMG. Minas Gerais, 2016. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA958198A1501581C2DD3DC437B>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

44 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG (CEXBARRA), Relatório Final, maio.2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457004>. Acesso em: 15 fev. 2020.

45 Nos termos do art. 176, parágrafo 1o, da Constituição Federal, recursos minerários são bens da União, inclusive os provenientes do subsolo, mas aos estados, municípios e Distrito Federal é assegurado o recebimento de royalties, uma compensação financeira em virtude da exploração desses minerários.

46 REDE TVT. Lama da Samarco Faz Vítimas até Hoje em Minas. 2018. Disponível em: <<http://youtu.be/O53LD3OHYuA>>. Acesso em 09 jan. 2020.

47 FUNDAÇÃO RENOVA. Reassentamentos Bento Rodrigues. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/reassentamentos/bento-rodrigues/>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

propalada participação da comunidade⁴⁸. Trata-se de fundação de direito privado, constituída e mantida pela Samarco, Vale e BHP para reparar os danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, com a “missão de implementar e gerir os programas de reparação, restauração e reconstrução das regiões impactadas pelo rompimento”⁴⁹.

Cerca de dois anos após a criação da a Fundação Renova, em junho de 2018 suas mantenedoras - Samarco, BHP Billiton e Vale - e os ministérios e defensorias públicas de âmbito federal e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), denominado *TAC Governança*, voltado eminentemente à estrutura de governança da Fundação Renova, no intuito de assegurar a participação dos atingidos⁵⁰.

O TAC criou diversos instrumentos com objetivo de garantir uma efetiva participação dos atingidos nos processos deliberativos e executivos da reparação dos danos, como a constituição de 39 comissões locais, de 06 câmaras regionais e de um fórum de articulação das câmaras, todos compostos pelos atingidos e sob supervisão dos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, custeados pelas mineradoras que deram causa ao desastre⁵¹. No entanto, em 2018, foram descobertas violações aos direitos humanos cometidos durante o próprio processo de reparação dos danos causados pelo desastre do rompimento da barragem de Fundão, conforme recomendação conjunta expedida pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Ministério Público do Espírito Santo (MPES), Ministério Público do Trabalho (MPT), Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Espírito Santo (DPES) e Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), às empresas Vale S/A, BHP Billiton Brasil Ltda. e Samarco Mineração S/A, e à Fundação Renova⁵². Dentre

48 FUNDAÇÃO RENOVA. Quem Faz Parte. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/quem-faz-parte/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

49 SAMARCO. Fundação Renova. Disponível em: <<https://www.samarco.com/a-fundacao-renova/>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

50 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

51 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Dúvidas sobre o TAC Governança. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-rio-doce/duvidas-sobre-o-tac-governanca>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

52 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPs e Defensorias da União, de MG e do ES expedem recomendação para frear abusos da Fundação Renova. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mps-e-defensorias-da-uniao-de-mg-e-do-es-expedem-recomendacao-para-frear-abusos-da-fundacao-renova>>. Acesso em 12 jan. 2020.

as violações estavam a imposição de confidencialidade aos atingidos sob pena de aplicação de multa de R\$10.000,00; a alegação de suposta prescrição no direito à reparação dos danos, a fim de compelir os atingidos a aceitarem rapidamente as condições oferecidas pelas empresas, sem a possibilidade de negociação; e, forçar os atingidos a renunciarem ao direito de propor futuras ações judiciais e também ações em trâmite⁵³.

Muitas das pessoas afetadas pela tragédia alegam não terem sido devidamente compensadas, ou porque entendem que a compensação foi insuficiente - como no caso dos índios Krenak, por exemplo, que pleiteiam uma revisão territorial de suas terras demarcadas, com a adesão da área de Sete Salões⁵⁴ -, ou porque não foram reconhecidas como vítimas. Para o pagamento de auxílio pecuniário mensal - casa alugada pela empresa e um salário mínimo, mais 20% para cada dependente acrescido de uma cesta básica, a Fundação Renova considerou como atingidos aqueles que sofreram deslocamento físico e econômico direto em decorrência de um desastre⁵⁵. No caso específico dos desabrigados, a Renova exigiu comprovação de que residiam de forma permanente no território afetado, sendo que aos pescadores e agricultores lhes foi exigida a comprovação mediante documentação específica de que de fato exerciam tais atividades.

Apesar de toda a tragédia, persiste ainda um *lobby* forte para que a empresa volte a funcionar, já que a mineração gera um impacto muito forte em Minas Gerais. Até mesmo alguns moradores de cidades afetadas pelo rompimento clamam pelo retorno das atividades⁵⁶. Por isso, em dezembro de 2018, ocorreu um encontro entre os maiores investidores da Vale e seus executivos na bolsa de valores de Nova Iorque (“NYSE”), onde foi anunciada a previsão de que a Samarco voltaria a funcionar em 2020, em princípio com 1/3 de sua capacidade, e com a expectativa de que até 2023 as controladoras não precisassem mais injetar capital⁵⁷.

53 Ibid.

54 ISTO É. Índios Krenak pedem justiça, 2018. Disponível em: <<https://istoe.com.br/tres-anos-apos-desastre-de-mariana-indigenas-krenak-pedem-justica/>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

55 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPs e Defensorias da União, de MG e do ES expedem recomendação para frear abusos da Fundação Renova. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mps-e-defensorias-da-uniao-de-mg-e-do-es-expedem-recomendacao-para-frear-abusos-da-fundacao-renova>>. Acesso em 12 jan. 2020.

56 TV FOLHA. Mineração abre cratera e cria ‘bairros fantasmas’ em Minas. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=C9HVrf8pEmE&feature=youtu.be>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

57 VALE S.A. Vale Day. Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/webcasts-vale-day-2018.aspx>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

Com a ruptura da barragem da Mina Córrego do Feijão em 25 de janeiro de 2019, acreditou-se que seria mais difícil para a Samarco voltar a operar. No entanto, exatos nove meses depois dessa nova tragédia em Brumadinho⁵⁸, a Samarco obteve a licença que faltava para aquele objetivo, e a estimativa é que a retomada das atividades ocorra no segundo semestre de 2020⁵⁹.

AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SISTENTÁVEL, ODS 9 E MINERAÇÃO

Os investimentos transfronteiriços, que compreendem os fluxos de capitais entre diferentes países, proliferaram consideravelmente durante a segunda metade do século XX. Dentro da concepção de uma aldeia global⁶⁰, em que o aprimoramento tecnológico e a aproximação entre os países do mundo são características, essa proliferação dos investimentos estrangeiros era uma decorrência natural.

O fenômeno da globalização propiciou o surgimento de megaempresas transnacionais, com planejamento em escala global, interferindo diretamente na matéria ambiental. Sob o paradigma capitalista, a sociedade passou a consumir mais, e com o aumento da demanda, a busca por recursos naturais e matérias-primas também aumentou.

As transformações trazidas pela globalização também tiveram reflexo no campo do Direito Internacional. O aumento das relações entre pessoas de diferentes Estados desencadeou uma série de consequências para o Direito Internacional, trazendo novas discussões, notadamente quanto à questão ambiental. A intensificação das relações ao redor do globo gerou um acréscimo

58 A ruptura da barragem da Mina Córrego do Feijão, operada pela Vale S.A., não foi exatamente uma surpresa para a companhia, que sabia desse risco iminente desde o ano de 2017, mas não tomou as medidas cabíveis. Com a ruptura, 13 milhões de m³ de rejeito de minério de ferro percorreram aproximadamente 80km, até atingir o Rio Paraopeba. Entre mortos e desaparecidos, foram 270 vítimas, a maioria delas eram funcionários que estavam nos refeitórios da empresa almoçando, eis que a estrutura administrativa da mina foi construída à jusante da barragem. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito. Rompimento da Barragem de Brumadinho. Relatório Final da CPI, out. 19. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/cpi/cpibruma/RelatorioFinal.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

59 SAMARCO. Sobre a Samarco. Disponível em: <<https://www.samarco.com/acionistas/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

60 MCLUHAN, Marshall; POWERS Bruce R. The Global Village. Transformations in World Life and Media in the 21s. Oxford USA Trade, 1992.

das normas jurídicas internacionais, em especial os tratados multilaterais e institucionais, além da transformação qualitativa do direito internacional, que passou a vivenciar um efervescente processo de positivação. Essa densificação normativa marcou definitivamente a transformação do direito internacional na contemporaneidade.

Os atos internacionais de natureza unilateral, expedidos pelas organizações internacionais são considerados por parte da doutrina como a mais nova frente do direito internacional. Para Valério Mazzuoli⁶¹, foi a partir da Segunda Guerra Mundial e da estruturação da Organização das Nações Unidas (1945) (ONU) que o fenômeno do surgimento de novas fontes do Direito Internacional se intensificou. As resoluções dos órgãos da ONU, incluindo de sua Assembleia Geral enquadram-se nessa categoria de atos unilaterais, novas fontes do direito internacional e que, portanto, produzem efeitos jurídicos.

O parágrafo 54 da Resolução A/RES/70/1, da Assembleia Geral da ONU, de 25 de setembro de 2015, contém os 17 objetivos e as 169 metas que representam a agenda global para o desenvolvimento econômico equitativo, socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável até o ano de 2030 e é resultado de um processo que envolveu os 193 Estados Membros da ONU e a sociedade civil global. A referida Resolução reflete um amplo consenso internacional e os ODS baseiam-se nos princípios acordados na Resolução A/RES/66/288, intitulada *O Futuro que Queremos*, documento resultante da Conferência Rio+20 realizada em 2012⁶².

O Centro de Investimento Sustentável da Universidade de Columbia (*Columbia Center on Sustainable Investment*), instituição criada a partir de uma doação da Vale S.A. em 2008, forneceu apoio técnico às Organizações Nações Unidas (ONU) durante a elaboração dos ODS.⁶³ A partir da perspectiva do referido Centro, as empresas

61 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 4. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 129.

62 A Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável foi realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, 20 anos depois da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (a Rio 92), e por isso recebeu a alcunha de Rio+20. O objetivo da conferência foi “a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes”. Entre os temas discutidos na Rio+20, dois se sobressaíram: (i) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e (ii) a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. SOBRE A RIO+20. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em 15 fev. 2020.

63 COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INVESTMENT. About Us. Disponível em: <<http://ccsi.columbia.edu/about-us/>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

de mineração têm potencial para exercer um papel fundamental na implementação de todas as ODS em razão de suas operações diretas terem a capacidade de gerar lucros, emprego e crescimento econômico em países de baixa renda e, por meio de parcerias com o governo e a sociedade civil, poderem garantir que os benefícios da mineração se estendam além da vida útil da mina, gerando um impacto positivo no ambiente natural, nas mudanças climáticas e na sociedade.⁶⁴

Dentro dessa concepção, as empresas de mineração seriam instadas a extrair com responsabilidade, desperdiçar menos, usar processos seguros, incorporar novas tecnologias sustentáveis, promover a melhoria do bem-estar das comunidades locais, reduzir as emissões e aprimorar a gestão ambiental, intensificando seu engajamento, parceria e diálogo com outros setores da indústria, governo, sociedade civil e comunidades locais. Em contrapartida, gozariam de um melhor relacionamento com governo e comunidades, além de um melhor acesso a recursos financeiros⁶⁵.

Em 2016, durante o Congresso de Mineração Mundial realizado no Rio de Janeiro, em parceria com o Fórum Econômico Mundial, o Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD) organizou um painel para discutir os ODS. Como fruto desse encontro, por meio de uma parceria entre os organismos já citados em conjunto com o Centro de Investimento Sustentável da Universidade de Columbia, a Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável e a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), foi produzido o “Atlas: Mapeando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Mineração”.⁶⁶

De acordo com esse documento:

Mineração pode ajudar impulsionar o desenvolvimento econômico e a diversificação através de benefícios econômicos diretos e indiretos e estimulando a construção de nova infraestrutura para transporte, comunicações, água e energia. A mineração também fornece materiais críticos para tecnologias renováveis e a oportunidade de empresas a colaborar em toda a cadeia de suprimentos minimizar o desperdício e reutilizar e reciclar⁶⁷.

64 COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INVESTMENT. Mining and the Sustainable Development Goals. Disponível em <<http://ccsi.columbia.edu/work/projects/mining-and-the-sustainable-development-goals/>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

65 Ibid.

66 UNSDSN. Mapping Mining to the Sustainable Development Goals: An Atlas. Disponível em <<https://resources.unsdsn.org/mapping-mining-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas/>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

67 Ibid.

O Atlas supra aludido traz a informação de que a indústria de mineração tem a oportunidade e o potencial para contribuir para todos os 17 ODS, mas especificamente quanto ao ODS 9, a mineração pode ter impactos particularmente significativos.

Para Édis Milaré, a mineração “representa um dos ramos industriais mais perversos do ponto de vista ambiental” porque não é possível extrair minério sem causar danos⁶⁸. Além do rejeito produzido pela atividade, a possibilidade de regeneração dos minerais ultrapassa o tempo de existência de uma geração de seres humanos, por isso os minérios são considerados recursos naturais não renováveis, o que leva ao questionamento acerca da possibilidade fática de uma atividade de mineração ser sustentável⁶⁹.

CONCLUSÃO

Diante dos dados levantados ao longo da pesquisa que fundamenta este artigo, resta claro que no caso do rompimento da barragem de Fundão, conhecido como a “Tragédia de Mariana”, os preceitos do ODS 9 não foram observados.

Um dos pontos centrais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e principalmente do ODS 9 é a sustentabilidade, embora reste claro que em Mariana não houve parcimônia e que a extração não foi absolutamente feita de forma sustentável. Os minérios são exemplos de recursos naturais não renováveis que dependem de processos geológicos complexos de centenas de milhões de anos. Por isso, sustenta-se também a impossibilidade de uma atividade de exploração deste tipo ser sustentável. Ainda assim, não existem recursos tecnológicos e tampouco conhecimento científico suficientes para apontar uma alternativa ao minério, de forma que há quem entenda que a exploração mineral pode ser sustentável e ocorrer de maneira racional, em solidariedade com as gerações futuras⁷⁰.

Nota-se também, em razão dos recorrentes acidentes na região, verificados em diversos períodos históricos, que desde sempre a extração e o processamento do minério vêm sendo feita sem o cuidado necessário com a natureza ou com as comunidades, dentro de um modelo predatório que visa eminentemente o lucro

68 MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 196-197.

69 TOLEDO, André de P.; RIBEIRO, José Cláudio J.; THOMÉ, Romeu. *Acidentes com Barragens de Rejeitos da Mineração e o Princípio da Prevenção*. De Trento (Itália) a Mariana (Brasil). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 1-3.

70 *Ibid*, p. 3.

e o favorecimento das empresas que controlam suas subsidiárias situadas no Brasil. O desenvolvimento do bem-estar humano não foi priorizado nem antes da ruptura de Fundão, e tampouco depois da tragédia. Na contramão do que preceitua a meta 9.1, as comunidades que vivem no entorno de tanta riqueza dela não se beneficiam, sobrando-lhes tão somente os rejeitos.

Os relatos da população que vivia no entorno do empreendimento da Samarco indicam claramente a existência de relações tensas envolvendo empresa e comunidades. Os moradores de Bento Rodrigues relatam que não foram ouvidos antes da construção das barragens e nem cientificados dos riscos envolvidos e dos procedimentos de segurança e emergência em caso de rompimento⁷¹. Apesar dos royalties recebidos pelo município, “a população de Mariana não auferia os mesmos benefícios que a Administração Municipal com a presença da Samarco”⁷², vez que o setor extrativo mineral era responsável por apenas 12% dos empregos do município, a renda média do trabalhador assalariado era inferior à média nacional e Mariana sequer oferecia serviço de tratamento de esgoto à população.⁷³

No momento do rompimento não houve nenhum tipo de alerta para a comunidade residente a jusante. O empreendimento e as comunidades vizinhas à barragem não possuíam plano de contingência e tampouco rotas de fuga que permitissem aos moradores se deslocarem a tempo para regiões seguras⁷⁴.

Muitas pessoas afetadas não foram capazes de atender aos requisitos referentes à comprovação burocrática impostos pela Fundação Renova, e por isso não conseguiram receber os benefícios a que têm direito. Entre as vítimas, estão os pescadores que não possuíam registro algum, mas que viveram a vida inteira da pesca e hoje catam recicláveis para sobreviver.

Por outro lado, há indícios de que não houve preocupação suficiente da empresa na prevenção de acidentes. Após o rompimento da barragem, conforme

71 CABRINI, Roberto. O Rio Que Era Doce, SBT ONLINE, 01 dez. 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/bZ3VAnNfh6k>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

72 SALINAS, Natasha S. C. *Caso Samarco: implicações jurídicas, econômicas e sociais do maior desastre ambiental do Brasil*. p 4-5. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

73 PREFEITURA DE MARIANA. Mariana terá tratamento de esgoto e coleta de lixo. Disponível em: <<http://www.mariana.mg.gov.br/noticia/4347/mariana-tera-tratamento-e-coleta-de-esgoto>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

74 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final da Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG (CEXBARRA). Mai.16. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457004>. Acesso em 9 jan. 2020.

a lama avançava, na ausência de um plano prévio, a Samarco contratou empresas especializadas em refrear derramamento de óleo no mar que instalaram boias de contenção na superfície, em uma extensão de 8.970 metros, mas que não conseguiram impedir o avanço da lama que “não diluía e não decantava. Ficava em suspensão, misturada à água, da superfície ao fundo”⁷⁵.

Como se não bastasse, pairam dúvidas quanto à lisura na condução do licenciamento ambiental do empreendimento. Em regra, o licenciamento ambiental de um empreendimento análogo passa por três fases, cada qual com requisitos próprios, quais sejam: (1º) a Licença Prévia, (2º) a Licença de Instalação e (3ª) a Licença de Operação⁷⁶. Nos procedimentos de licenciamento ambiental aos quais as ampliações da barragem de Fundão foram submetidas, todas as licenças foram concedidas *ad referendum*, em regime excepcional, com base em uma suposta urgência, sem a apreciação das câmaras técnicas⁷⁷. Não obstante, foram estabelecidas três condicionantes à concessão da Licença de Operação⁷⁸, sendo uma delas justamente um *Plano de Emergência* que incluísse alerta à comunidade em caso de acidentes, requisito descumprido e absoluto. Outra condicionante previa que a Vale apresentasse um “projeto de adequação de sua pilha estéril”⁷⁹, visando suprimir a interferência com o reservatório da barragem⁸⁰. Ainda assim, em setembro de 2008, foi concedida a Licença de Operação pelo prazo de 4 anos, com 6 condicionantes relacionadas ao monitoramento da barragem, as quais não há registro de que tenham sido cumpridas⁸¹. Todo o licenciamento foi concluído em um prazo recordista de 1 ano e 4 meses depois do protocolo do pedido.

75 SERRA, Cristina. Op. cit., p. 47.

76 Cf. Decreto 99.274/90 e a Resolução do CONAMA 237/97.

77 Cf. Lei Complementar 140/2011.

78 Cf. Processo administrativo 000/15/1984/061/2007. p. 303 e 309.

79 As atividades mineradoras produzem dois tipos de resíduos, (i) os estéreis, provenientes da remoção da cobertura superficial da jazida, que não têm valor nenhum e são usualmente dispostos em pilhas; e (ii) os rejeitos, que são provenientes do processo de beneficiamento do minério e “contêm elevado grau de toxicidade, além de partículas dissolvidas e em suspensão, metais pesados e reagentes”. LOZANO, Fernando Arturo Erazo. Seleção de Locais para Barragens de Rejeitos Usando o Método de Análise Hierárquica. 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3145/tde-14122006-123702/publico/SelecaoLocaisBarragensRejeitos.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2020. p. 1.

80 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Denúncia contra a Samarco*. p. 112. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

81 Cf. Processo administrativo SEMAD/MG 000/15/1984/066/2008. p. 479.

O Ministério Público Federal (MPF) concluiu que a busca desmedida pelo aumento da produção fez com que a Samarco agisse com negligência. “Matar por dinheiro” foi o que motivou o órgão a pleitear a incidência da qualificadora motivo torpe (inciso I, parágrafo 2º, do art. 121, do Código Penal Brasileiro) em sua denúncia⁸². A alta arrecadação de Mariana possibilitou que o município tivesse uma quantidade de funcionários públicos bem superior à média do Estado (6,29% x 3,36%), apresentando um elevado PIB per capita, reflexo também do recebimento dos *royalties*.

Entretanto, e surpreendentemente, mesmo em um momento de expansão da produção a Samarco deixou de investir na infraestrutura do Estado de Minas Gerais financiando a construção de estradas de ferro, por exemplo, para implantar um sistema de mineroduto que atravessa diversos municípios, claramente em oposição ao que indicam as metas 9.1 e 9.4. Os minerodutos correspondem a 3 tubulações de 400km de extensão, que atravessam 25 municípios mineiros e capixabas; cada uma dessas tubulações com uma capacidade individual de bombear até 15.000 toneladas de minério ao ano⁸³.

Por fim, o tema provoca reflexões também quanto ao modelo de produção e consumo dentro do paradigma capitalista e a efetiva proteção ambiental. Diante do estudo realizado, inclusive com o rompimento de mais uma barragem da Vale (no seu curso)? em um intervalo de tempo e espaço muito curtos do *acidente* anterior, tem-se a percepção de que a mineração realizada na região funciona dentro de um modelo predatório. Como pano de fundo, percebe-se a perpetuação das relações desiguais entre países de origem de investimentos e países receptores, com todos seus efeitos concretos e negativos, sendo que os países pertencentes ao chamado *Terceiro Mundo*, entre os quais se inclui o Brasil, seguem sendo as principais vítimas das atividades predatórias inerentes ao sistema capitalista que reina no cenário internacional⁸⁴.

82 BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Denúncia contra a Samarco. p.55... Acesso em: 9 jan. 2019.

83 REIS, Alexandre da Mata et. al. A Água no Transporte e no Beneficiamento de Minério – Estudo de Caso Mineração em Mariana – Samarco Mineração S/A. In: IBRAM/ANA. A Gestão dos Recursos Hídricos e a Mineração. Brasília, 2006. p. 157-173.

84 GALINDO, George R. B. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, v. 119-24, p. 46-68, 2013.

REFERÊNCIAS

LOZANO, Fernando Arturo Erazo. *Seleção de Locais para Barragens de Rejeitos Usando o Método de Análise Hierárquica*. 142 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

BHP Billiton. *Our Company*. s/d.

BORGES, Juliana. Lama de Barragem da Samarco Chega ao Mar no ES. *G1 ESPÍRITO SANTO*. 2015.

BRASIL - CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório Final da Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana*. MG (CEXBARRA). 2016.

BRASIL - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS. *Lauda Técnico Preliminar*. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem do Fundão em Mariana. Minas Gerais, 2015.

BRASIL - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Caso Samarco*: Relatório de Atividades da Força-Tarefa do MPMG. Minas Gerais, 2016.

_____. *Denúncia contra a Samarco*. 2016.

_____. *Encontro com especialistas apresenta impactos ocasionados pela lama da Samarco à fauna*. 2016.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 2010.

BUENO, Eduardo. *Brasil: uma história*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2003.

CABRINI, Roberto. O Rio Que Era Doce. *SBT ONLINE - CONEXÃO REPÓRTER*. 2015.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG (CEXBARRA). *Relatório Final*. 2016.

_____. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Rompimento da Barragem de Brumadinho*. *Relatório Final da CPI*. 2019.

COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INVESTMENT. *About Us*. s/d.

_____. *Mining and the Sustainable Development Goals*. s/d.

CORRÊA, Rogério. *Reformatório Krenak*. 2016.

DA SILVA, Danuzio Gil Bernardino (org.); KOMISSAROV, Bóris V.; BECHER, Hans; LEVY, Paulo Masuti; BRAGA, Marcos P. *Os Diários de Langsdorff*. v. 1. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

FERNANDES, Márcio; RIBEIRO, Bruno. Desabrigados pela lama enfrentam preconceito e desconfiança em Mariana. *O Estado de São Paulo*. 2016.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Quem Faz Parte*. s/d.

_____. *Reassentamentos Bento Rodrigues*. s/d.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica Período 2013-2014*. São Paulo, 2015.

GALINDO, George R. B. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, v. 119-24, p. 46-68, 2013.

GOMES, Ângela de Castro. *História e Historiadores: a política cultural do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

HATJE, Vanessa; PEDREIRA, Rodrigo M. A.; REZENDE, Carlos Eduardo; SCHETTINI, Carlos Augusto F.; DE SOUZA, Gabriel C.; MARIN, Danieli C., HACKSPACHER, Peter C. The environmental impacts of one of the largest tailing dam failures worldwide. *Nature: Scientific Reports*, v. 7, a. 10706, 2017.

IBAMA. *Rompimento da Barragem de Rejeito de Fundão Mariana/MG*. 2015.

ISTO É. *Índios Krenak pedem justiça*. 2018.

MAPPING MINING TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS: *An Atlas*. 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: RT, 2010.

MCLUHAN, Marshall; POWERS Bruce R. *The Global Village*. Transformations in World Life and Media in the 21s. Oxford USA Trade, 1992.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PREFEITURA DE MARIANA. *Mariana terá tratamento de esgoto e coleta de lixo*. s/d.

REDE TVT. *Lama da Samarco Faz Vítimas até Hoje em Minas*. 2018.

REIS, Alexandre da Mata et. al. A Água no Transporte e no Beneficiamento de Minério – Estudo de Caso Mineração em Mariana – Samarco Mineração S/A. In: *IBRAM/ANA. A Gestão dos Recursos Hídricos e a Mineração*. Brasília, 2006.

SALINAS, Natasha S. C. *Caso Samarco: implicações jurídicas, econômicas e sociais do maior desastre ambiental do Brasil*. s/d.

SAMARCO MINERAÇÃO S.A. *Relatório Anual de Sustentabilidade (RAS)*. Minas Gerais, 2012.

_____. *Fundação Renova*. s/d.

_____. *Sobre a Samarco*. s/d.

SERRA, Cristina. *Tragédia em Mariana: a história do maior desastre ambiental do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *As Golden Shares: ações de classe especial*. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*. n. 131, p. 1-12, 2018.

TARDELI, Keila. *Entrevista fornecida à Revista Superinteressante*. 2015.

TOLEDO, André de P.; RIBEIRO, José Cláudio J.; THOMÉ. Romeu. *Acidentes com Barragens de Rejeitos da Mineração e o Princípio da Prevenção: De Trento (Itália) a Mariana (Brasil)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

TV FOLHA. *Mineração abre cratera e cria 'bairros fantasmas' em Minas*. 2015.

UNNOVA PRODUÇÕES. *Guerra Sem Fim, resistência e luta do povo Krenak*. 2016.

VALE S.A. *História da EFVM*. s/d.

_____. *Investidores*. s/d.

_____. *Vale Day*. 2018.

WANDERLEY, Luiz Jardim. Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: Aspectos Econômicos, Políticos e Socioambientais. *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 3, 2016.

BRUMADINHO: (IN)GERÊNCIA DE RISCOS PARA O DESENVOLVIMENTO (IN) SUSTENTÁVEL

Nélida Reis Caseca Machado¹

INTRODUÇÃO

No dia 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho², a barragem da Mina Córrego do Feijão (B1), que pertence à empresa de mineração Vale S/A (Vale), se rompeu. A lama atingiu, rapidamente, o refeitório da Vale, que tinha aproximadamente 427 pessoas³ e depois seguiu para o rio Paraopeba, que abastece a região Metropolitana de Belo Horizonte e tem sua foz na represa de Três Marias e, é um dos principais afluentes do Rio São Francisco.

Inicialmente, foi suspensa a captação da água pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa)⁴ e o resultado do desastre foi um saldo de 270 mortos, 259 corpos encontrados e 11 desaparecidos⁵, dentre empregados da empresa, terceirizados e moradores da comunidade, e que impactou o meio ambiente, pois foram lançados 13 milhões de metros cúbicos de rejeitos no Rio Paraopeba⁶. Os rejeitos sepultaram o Ribeirão Ferro-Carvão e destruíram mais de 130 hectares de vegetação do bioma Mata Atlântica, além de casas, sítios e plantações e uma

1 Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Mestre em Direito pela Faculdade do Sul de Minas (FDSM). Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Professora e Pesquisadora do Centro Universitário de Formiga. Membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da UniSantos.

2 Cidade da região metropolitana de Belo Horizonte/MG, no Estado de Minas Gerais, Região Sudeste do país. Tem a população estimada em 2018 era de 39.520 habitantes. Cf. WIKIPÉDIA. *Brumadinho*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Brumadinho#cite_note-IBGE_Brumadinho-1>. Acesso em: 9 out. 2019.

3 G1 MINAS GERAIS. *Fotos mostram como era a área administrativa da Vale destruída após barragem se romper em Brumadinho*. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/02/03/fotos-mostram-como-era-area-administrativa-da-vale-destruida-apos-barragem-se-romper-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em: 10 out. 2019.

4 G1 MINAS GERAIS. *Copasa suspende captação de água no Rio Paraopeba por causa do rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho*. G1, 2019 Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/copasa-suspende-captacao-de-agua-no-rio-paraopeba-por-causa-do-rompimento-da-barragem-da-vale-em-brumadinho.ghtml>>. Acesso em: 05 jan. 2020.

5 G1 MINAS GERAIS. *Fotos mostram...* Op. cit.

6 GARCIA, Emily; MILKIEWICZ, Larissa. Análise do desastre ambiental de Mariana (MG) a partir do entendimento de Justiça de Amartya Sen. *RJLB*, Ano 5, n° 1, p. 577-596, 2019.

pousada. Como a lama avançou por cerca de 220km na Bacia do Rio Paraopeba, até a Usina Hidrelétrica (UHE) de Retiro Baixo, comprometeu irreversivelmente a fauna e a flora aquáticas⁷.

À época a Vale alegou que a B1 tinha como finalidade a disposição de rejeitos provenientes de produção e estava com sua atividade paralisada, em processo de encerramento do uso, de forma definitiva. Tinha 86 metros de altura e 720 metros de comprimento, foi construída em 1976, pelo método de alteamento a montante⁸, e adquirida pela Vale em 2001⁹, contando, em sua documentação, declarações de estabilidade e que passava por inspeções quinzenais e havia plano de ações emergenciais de barragem, bem como o sistema de alerta era funcional¹⁰.

No entanto, conforme a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da barragem de Brumadinho, feito pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, bem como as investigações realizadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, os achados foram outros e alguns serão pontuados, pois, o Brasil é signatário tanto da Declaração de Sendai¹¹ e o Marco para a Redução

7 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CPI DA BARRAGEM DE BRUMADINHO. *Relatório Final*, 12/09/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outs-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

8 Método em que o corpo da barragem é construído com o uso de rejeito através de alteamentos sucessivos sobre o próprio rejeito depositado. Os alteamentos são realizados no sentido contrário ao fluxo de água (montante). A barragem necessita de rejeito grosso para que o maciço possa ser construído. Cf. ENTENDA AS BARRAGENS DA VALE. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/atualizacoes_brumadinho/Paginas/Entenda-as-barragens-da-Vale.aspx>. Acesso em: 14 fev. 2019. A escolha pelo método de alteamento se deve a seu menor custo, à sua maior velocidade de construção e à menor utilização de equipamentos de terraplenagem. Sua principal desvantagem é a menor segurança, que decorre da proximidade da linha freática em relação ao talude de jusante. Em casos de problemas na construção e na manutenção, essa característica pode favorecer a liquefação da estrutura, como ocorrido nas Barragens de Córrego do Feijão, em Brumadinho, e de Fundão, em Mariana. Cf. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CPI DA BARRAGEM DE BRUMADINHO. Op. Cit.; THOMÉ, Romeu; PASSINI, Matheus Leonardo. Barragens de Rejeitos de Mineração: características do Método de Alteamento para Montante que fundamentaram a suspensão de sua utilização em Minas Gerais. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista UNIOESTE/MCR*, v.18, n.34, p. 49-65, 1º sem. 2018. Disponível em: <<http://erevista.unioeste.br/index.php/caemrevista/article/download/19480/12650>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

9 MALLMANN, Daniela. *Tragédia em Brumadinho*. Brumadinho: MP denuncia 16 pessoas por homicídio doloso e crimes ambientais. Notícias UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/01/21/brumadinho-mp-denuncia-16-pessoas-por-homicidio-doloso-e-crimes-ambientais.htm?cmpid>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

10 Ibid.

11 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração de Sendai*. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/portalnovomedia/2015/03/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Sendai.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

de Riscos de Desastres 2015-2030¹², que estabeleceu como prioridade as ações voltadas para a compreensão do risco de desastres, como da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sendo estes dois instrumentos as lentes de observação desta análise.

Partindo do pressuposto de que a mineração é, ainda, uma atividade necessária à humanidade, pergunta-se: com base nos documentos citados acima, o que se apurou, quanto às medidas preventivas de desastre? A atividade de Brumadinho estava em consonância com o que está na previsto na Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030? A gestão pós desastre pode, sozinha, implementar o desenvolvimento sustentável previsto na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável?

Ciente de que a análise deste desastre, em virtude das inúmeras implicações, deve ser interdisciplinar e que esta observação é limitada, vez que está fundada nas informações disponíveis dos documentos do levantamento bibliográfico (notícias e documentos oficiais), pretende-se tentar responder aos questionamentos propostos, no intuito de contribuir para os estudos da coletânea “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

BRUMADINHO: FATOS APURADOS

Para além da tristeza decorrente das perdas humanas e ambientais advindas do rompimento da barragem de Brumadinho, que se observa de inúmeras fotos que registraram o desastre, alguns levantamentos são necessários para se rever condutas e evitar novos acontecimentos e, neste capítulo serão pontuados elementos dos citados documentos internacionais.

Conforme apurado na CPI de Brumadinho, a barragem estava em sua elevação máxima e tinha deixado de receber rejeitos em 2016, pois estava com 11 milhões e 700 mil m³ de volume armazenado¹³. Sua estrutura era classificada como de baixo risco e de dano potencial alto, ou seja, tinha baixo risco de ruptura, mas, o dano seria grande em caso de rompimento, em virtude da proximidade das comunidades, dos mananciais e das instalações da própria empresa¹⁴.

12 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030*. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunoficial%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

13 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CPI da barragem de brumadinho. Op. Cit.

14 Ibid.

Contava, ainda, com declaração de condição de estabilidade garantida por auditor de empresa independente e a última vistoria, realizada pela Divisão de Segurança de Barragens de Mineração da Agência Nacional de Mineração (ANM) em Minas Gerais, foi em 2016, sendo que, depois disso, os controles foram realizados por meio das declarações de estabilidade e pelos extratos de inspeção quinzenais apresentados pela empresa¹⁵.

O licenciamento ambiental relacionado à barragem foi concluído em 2011 e autorizava a disposição de rejeitos até 2017. Em 2017 e 2018, foram feitas vistorias para fins de licenciamento e controle ambiental durante as quais não foram verificados indícios de nova disposição de rejeitos na estrutura¹⁶.

Quanto às instalações, tanto as alas administrativas da Vale, quanto o refeitório dos funcionários ficavam à jusante da barragem, ou seja, abaixo dela, exatamente no caminho da lama em caso de rompimento, em uma distância de 1,6 km¹⁷. A pousada Nova Estância e o povoado de Vila Feterco, que abrigava casas e sítios, ficavam a 2 km da barragem, isto é, tudo muito próximo da barragem¹⁸.

Importante esclarecer que, desde o rompimento da barragem de Mariana¹⁹, há uma preocupação quanto à localização da barragem. Tanto que no Projeto de Lei Estadual do Estado de Minas Gerais, de 3.676 de 2016, convertida na Lei 23.291²⁰, em 25/02/19, veda a concessão de licenças ambientais para barragens

15 Ibid.

16 SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE MINAS GERAIS – SEMAD. *Nota de Esclarecimentos 5 – Desastre Barragem B1: esclarecimento sobre licenciamento ambiental*. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/3740-nota-de-esclarecimento-5-brumadinho>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

17 PASSARINHO, Nathalia Passarinho. *Tragédia em Brumadinho: As 5 lições ignoradas após tragédia de Mariana*. BBC News Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47077083>>. Acesso em: 19 out. 2019.

18 Ibid.

19 Em novembro de 2015, em Mariana, a barragem de Fundão da mineradora Samarco, uma empresa joint-venture da companhia Vale S.A e da anglo-australiana BHP-Billiton rompeu-se e gerou o lançamento de 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos e água, em uma também grande extensão territorial (650kms), com danos humanos e ambientais. Considerado o pior desastre ambiental da história do Brasil e um dos maiores do mundo – vitimou 19 pessoas e desabrigou outras centenas, destruiu os Distritos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo e degradou o Rio Doce e seus afluentes, de forma irreversível, até sua foz no oceano Atlântico, no Estado do Espírito Santo. Passados quase quatro anos da ruptura da barragem, nenhum morador foi realocado, e a reparação caminha a passos demasiadamente lentos. Cf. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CPI DA BARRAGEM DE BRUMADINHO. Op. Cit.

20 Esta Lei instituiu a Política Estadual de Segurança de Barragens – PESB, no Estado de Minas Gerais, complementando as normas Federais e regulamentando as diretrizes da Constituição Estadual.

que utilizem o método a montante – prática que já estava suspensa desde o Decreto 46.993/2016 – e determina a descaracterização das existentes no prazo de três anos e exige, para novos licenciamentos de barragens, uma área de segurança de 10Km ao redor da barragem, no intuito de evitar a destruição de comunidades ou de preservação ambiental²¹.

Além disso, mesmo instaladas nas comunidades próximas à barragem, as sirenes não tocaram e quem conseguiu escapar teve poucos minutos para fazê-lo, justificando a Vale que o sistema não funcionou em virtude da velocidade do deslizamento²².

Quando as sirenes tocaram, no domingo, 27/01/19 (dois dias depois), em virtude de novas ameaças de rompimento em outras barragens da Vale em outras cidades vizinhas, a gravação da sirene determinava o abandono imediato das residências e que se seguisse a rota de fuga para o ponto de encontro até que fossem passadas novas instruções, informações que eram totalmente desconhecidas da população²³. Ninguém conhecia a rota de fuga, nem o ponto de encontro²⁴, sequer todos os turnos de empregados da Vale tinham sido treinados para o caso de desastre²⁵.

Pinçadas estas observações, tem-se que em Brumadinho não havia medidas preventivas efetivas para o desastre, apesar de haver laudos declarando,

Trata de licenciamento e fiscalização ambiental de barragens de forma rigorosa e pormenorizada, determinando o que deve ser feito em cada um desses processos e quando eles devem acontecer. A Lei Federal 12.334/10 estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) –, mas não se aplica a todas as barragens. Conforme disposto no art. 1º da norma, a política se aplica apenas às barragens destinadas à acumulação de água, à disposição de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais que apresentem pelo menos uma das seguintes características: altura do maciço, maior ou igual a 15m; capacidade total do reservatório, maior ou igual a 3.000.000 metros cúbicos; presença de resíduos considerados perigosos conforme normas técnicas aplicáveis; dano potencial associado classificado como médio ou alto em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido na lei. Com esse recorte, as estruturas de pequeno porte não se submetem a todas as exigências previstas nas principais normas sobre o tema, e também não figuram em todos os cadastros nacionais de barragens. Ele é carregado com informações fornecidas pelos órgãos fiscalizadores de barragens (federais ou estaduais), que variam conforme seu tipo, e sua coordenação compete à Agência Nacional das Águas (ANA). Cf. Ibid.

21 NOTÍCIAS UOL. *Brumadinho*: MP denuncia 16 pessoas por homicídio doloso e crimes ambientais. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/01/21/brumadinho-mp-denuncia-16-pessoas-por-homicidio-doloso-e-crimes-ambientais.htm?cmpid>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Ibid.

25 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CPI DA BARRAGEM DE BRUMADINHO. Op. Cit.

formalmente, a segurança do empreendimento. Por outro lado, após o rompimento da barragem, foram mobilizadas todas as forças municipais, estaduais e nacionais de resgate – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais e de vários estados, órgãos municipais, estaduais e nacional de defesa civil e os Exércitos brasileiro e israelense²⁶.

A Vale S.A. também deslocou todo seu pessoal disponível para apoiar as equipes de resgate e os órgãos de segurança, que imediatamente iniciaram o processo de apuração das causas do rompimento²⁷.

A rede hospitalar da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) foi colocada de prontidão, com transferência imediata de pacientes do Hospital de Pronto Socorro João XXIII (referência nacional em poli traumatismos) para disponibilizar vagas a possíveis vítimas vivas. Deslocaram-se para Brumadinho dezenas de ambulâncias dos municípios vizinhos, a Cruz Vermelha brasileira e serviços particulares de saúde²⁸.

Criou-se um sistema de apoio às vítimas e seus familiares, que aguardavam, com sofrida esperança, a localização de seus entes queridos com vida. Formou-se uma rede nacional de solidariedade. Doações de roupas, gêneros alimentícios e remédios começaram a chegar a Brumadinho já nos dias seguintes ao rompimento da barragem²⁹.

Nas primeiras horas após o rompimento, os órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA) deram início ao atendimento das demandas ambientais resultantes do ocorrido. As ações incluíram medidas emergenciais, elaboração de relatórios técnicos a respeito da situação dos corpos hídricos, da fauna, de biomas, entre outras³⁰.

O Ministério Público de Minas Gerais redigiu duas ações civis públicas, uma de caráter emergencial socioambiental e outra de caráter emergencial socioeconômico, e parte da equipe se deslocou para a área afetada com vistas a

26 Israel deslocou uma equipe de 130 oficiais e soldados com equipamentos de salvamento de última geração, mas que não foram eficazes em localizar pessoas submersas em rejeitos de mineração. A expertise da equipe de resgate israelense consiste em localizar feridos e corpos em escombros de prédios e casas, pela recorrência desse tipo de situação em seu país, infelizmente. Após quatro dias de permanência no Brasil, a equipe retornou a Israel. Cf. Ibid.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Somou quantidade tão expressiva que as autoridades tiveram de ir a público solicitar que as pessoas não enviassem mais doações por falta de espaço onde colocá-las e por já serem em volume suficiente para atender aos atingidos. Ibid.

30 Ibid.

cuidar do resgate das vítimas, das primeiras medidas emergenciais aos atingidos e da segurança do complexo minerário, pois havia o risco de rompimento de outra barragem do mesmo complexo e que foi danificada pelo rompimento da Mina do Feijão. Com essa atuação do Ministério Público (MP), foi assegurado R\$10 bilhões da empresa para custeio das medidas socioambientais e das relativas aos atingidos³¹.

No mesmo sentido atuou a Advocacia-Geral do Estado (AGE), que protocolou ação, ainda no dia 25 de janeiro, e conseguiu bloqueio de R\$1 bilhão para custeio de medidas tanto de cunho socioeconômico quanto socioambiental³².

Antes de completado um ano desde os acontecimentos, em 21 de janeiro de 2020, o Ministério Público de Minas Gerais denunciou 16 pessoas, incluindo o ex-presidente da Vale, por homicídio doloso de todos os mortos, duplamente qualificado pelo rompimento da barragem, em conclusão das investigações conduzidas pelo MP e pela Polícia Civil do Estado³³, além de denúncia da Vale e da TÜV SÜD (empresa multinacional de serviços alemã) por crimes ambientais³⁴.

As investigações confirmam a pouca estrutura do empreendimento para o risco preventivo, principalmente no que toca à fiscalização. Ficou demonstrada a existência de uma relação promíscua entre a Vale e a TÜV SÜD, a fim de esconderem do Poder Público, da sociedade, acionistas e investidores, a situação de insegurança de diversas barragens mantidas pela Vale. Consta que, desde 2017, pelo menos, a barragem da Mina Córrego do Feijão, já apresentava situação crítica para riscos geotécnicos. Em 2018, outras anomalias se seguiram, aprofundando a situação de emergência da barragem³⁵.

As principais falhas, com análises de estabilidade em valores inaceitáveis de segurança eram erosão interna e liquefação, ambas relacionadas com problemas de drenagem interna da barragem, logo, as duas empresas e os respectivos funcionários que estavam à frente das atividades, no caso os investigados,

31 Ibid.

32 Ibid.

33 Coletaram-se inúmeros documentos, que instruem 85 volumes de Procedimento Investigatório Criminal e Inquérito Policial. Foram ouvidas 183 pessoas, entre investigados, testemunhas e vítimas sobreviventes; 23 mandados de busca e apreensão foram cumpridos e 94 dispositivos eletrônicos analisados. Cf. NOTÍCIAS UOL. *Brumadinho*: MP denuncia 16 pessoas [...] Op. Cit.

34 As 16 pessoas, a própria Vale e a empresa alemã de inspeções e certificações TÜV SÜD também foram denunciadas pelos seguintes crimes ambientais: crimes contra a fauna; crimes contra a flora; e crime de poluição. Cf. Ibid.

35 Ibid.

indicados e denunciados, tinham conhecimento que a barragem não apresentava o fator de segurança de 1.3 para liquefaz para liquefação e condição de dreno³⁶.

Os elementos levantados no processo evidenciaram que a chamada autofiscalização³⁷ (as mineradoras é que contratam fiscais para fazerem as inspeções anuais de segurança nas barragens)³⁸, não produz, sozinha, bom resultado. Em que pese a fiscalização da mineração ser também de responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente e a Agência Nacional de Mineração (antigo DNPM), não havia técnicos suficientes capacitados para fazer as inspeções³⁹.

Observa-se, então, que houve uma movimentação de vários órgãos para o atendimento pós desastre, apontando que no episódio de Brumadinho, o Estado de Minas Gerais e o Brasil está se orquestrando bem quando se trata de mitigar os efeitos do desastre. No entanto, para bem alcançar o desenvolvimento sustentável, quando a questão é atividade minerária, é necessário, principalmente, antecipar, planejar e reduzir os desastres, conforme dita a Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, que será explicitada em seguida.

DECLARAÇÃO DE SENDAI E O MARCO PARA A REDUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES 2015-2030

Na terceira Conferência Mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) Sobre a Redução de Riscos de Desastres, em Sendai (Japão), após quatro dias de discussão, 14 a 18 de março de 2015, e uma sessão de negociação final de mais de 30 horas, os 187 Estados que compareceram adotaram a Declaração de Sendai⁴⁰ e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030⁴¹, no intuito de reduzir, até 2030, mortes,

36 Ibid.

37 Na atual Lei Estadual, n. 23.291/19, a responsabilidade da fiscalização/segurança das barragens ainda fica a cargo do empreendedor, com a possibilidade de auditorias técnicas de segurança e as auditorias técnicas extraordinárias de segurança realizadas por uma equipe técnica de profissionais independentes, especialistas em segurança de barragens e previamente credenciados perante o órgão ou a entidade competente do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema).

38 PASSARINHO. Op. Cit.

39 Ibid.

40 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Conferência de Sendai adota novo marco para reduzir riscos de desastres naturais no mundo*. 19/03/15. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conferencia-de-sendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo/>>. Acesso em: 10 out. 2019

41 Marco de Ação de Hyogo forneceu orientações cruciais para os esforços destinados a reduzir o risco de desastres e contribuiu para o progresso no sentido. Cf. Ibid.

destruição e deslocamentos causados por desastres e reafirmar a necessidade de antecipar, planejar e reduzir o risco e proteger pessoas, comunidades e países de forma mais efetiva, bem como construir uma maior resiliência nas comunidades e países.

Nela foram estipuladas sete metas a serem alcançadas nos próximos 15 anos: (a) reduzir a mortalidade global por desastres; (b) reduzir o número de pessoas afetadas por desastre em todo o mundo; (c) reduzir as perdas econômicas diretas por desastres em relação ao produto interno bruto (PIB) global até 2030; (d) reduzir os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência até 2030; (e) aumentar o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020; (f) intensificar a cooperação internacional com os países em desenvolvimento por meio de apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais para a implementação deste quadro até 2030; (g) aumentar a disponibilidade e o acesso a sistemas de alerta precoce para vários perigos e as informações e avaliações sobre o risco de desastres para o povo até 2030⁴².

Para direcionar as ações foram eleitas quatro prioridades: (1) compreensão do risco de desastres; (2) fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco; (3) investir na redução do risco de desastres para a resiliência e (4) aumentar a preparação para desastres para uma resposta eficaz e para *Reconstruir Melhor* em recuperação, reabilitação e reconstrução⁴³.

No Brasil, em 2011, para implementar a Declaração de Sendai o governo federal estabeleceu um programa multissetorial voltado para a gestão de risco e resposta a desastres naturais, de forma integrada e priorizando ações de prevenção e mitigação, programa que foi aperfeiçoado em 2012 pelo Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres. A atuação governamental foi pensada em quatro eixos: mapeamento das áreas de risco; estruturação do sistema de monitoramento e alerta; obras estruturantes do Ministério das Cidades e fortalecimento dos órgãos de defesa civil via Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), incluindo-se, por fim, o Serviço Geológico do Brasil (CPRM)⁴⁴.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 INDICADOR 11.B.1 - NÚMERO DE PAÍSES QUE ADOTAM E IMPLEMENTAM ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES EM LINHA COM O MARCO DE SENDAI PARA A REDUÇÃO DE RISCO DE DESASTRES 2015-2030. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador11b1>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

Iniciaram-se, então, as ações de mapeamento de áreas de risco geológico com abrangência nacional, em conjunto com as Defesas Cíveis municipais, consiste na avaliação e mapeamento, realizado em escala de detalhe, de áreas que apresentam potencial ou histórico de ocorrência de desastres em diversos municípios brasileiros considerados prioritários⁴⁵.

Em 2011, criou-se, ainda, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), com a missão de monitorar e emitir alertas para municípios prioritários de todo o território nacional da provável ocorrência de desastres associados a fenômenos naturais para os órgãos de Defesa Civil, utilizando tecnologias modernas de monitoramento e previsões hidro meteorológicas e geodinâmicas e antecipando impactos de desastres naturais na sociedade, infraestrutura e ambiente⁴⁶.

Em 2013, firmou-se Acordo de Cooperação Técnica entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão responsável pela produção e análise de informações estatísticas, e o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), o que gerou a publicação *População em áreas de risco no Brasil*, lançada pelo IBGE em 2018, com dados das áreas de risco a desastre de 872 municípios brasileiros, nos termos das informações do Censo 2010⁴⁷.

O Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD), é outro órgão criado com a missão de gerenciar, com agilidade, ações estratégicas de preparação e resposta a desastres em território nacional e consolidar as informações sobre riscos no país, tais como mapas de áreas de risco de deslizamentos e inundações, além dos dados relativos à ocorrência a de desastres naturais e tecnológicos e os danos associados⁴⁸.

O gerenciamento destas informações possibilita a articulação dos órgãos federais, estaduais e municipais nas ações de preparação (prevenção) e resposta a desastres junto às comunidades mais vulneráveis. Além da criação e integração destes órgãos, o Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres propõe também aumento nos investimentos ligados a prevenção, como obras de contenção de encostas, drenagem, contenção de cheias, barragens, adutoras⁴⁹.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Ibid.

49 Ibid.

Embora estas informações estejam disponíveis na página gerenciada pelo governo brasileiro, na data de 11 de fevereiro de 2020, os dados estão limitados a 2018 e sem dados do desastre de Brumadinho. Verifica-se, então, que o Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres foi aplicado em Brumadinho na vertente resposta ao desastre. Ou seja, o sistema apresenta-se mais apto à reparação do que na antecipação, planejamento e efetiva redução de riscos, fundamental para reafirmar o acordo Internacional da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

GENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Embora o desenvolvimento sustentável tenha sido objeto de preocupação desde a Conferência da Organização das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo, 1972⁵⁰), que uniu as noções de crescimento e desenvolvimento econômico com a preservação da natureza, o termo foi utilizado, pela primeira vez, 1983, quando da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU. A Comissão propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado à questão ambiental, estabelecendo-se, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável: atender às necessidades da atual geração, sem comprometer a capacidade das futuras gerações em prover suas próprias demandas⁵¹, pois viver de forma sustentável significa viver fora do rendimento natural da Terra, sem esgotar ou degradar o capital natural que o fornece⁵².

Os trabalhos desta Comissão foram concluídos em 1987, com a apresentação de um diagnóstico dos problemas globais ambientais, veiculado no Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório *Brundtland*. Na Conferência da Organização das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92 - Rio-92), essa nova forma de desenvolvimento foi

50 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano*. 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

51 ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2019.

52 SPOOLMAN, G. T. M. S. E. *Ciência Ambiental* - Tradução da 14ª edição norte-americana. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522118663/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

amplamente difundida e aceita, e o termo ganhou força, mesma ocasião em que foram assinados a Agenda 21 e um conjunto amplo de documentos e tratados cobrindo biodiversidade, clima, florestas, desertificação e o acesso e uso dos recursos naturais do planeta⁵³.

Primeiro, reconhece-se que os recursos naturais são finitos e, por isso, é necessário planejamento, com critério, impondo um novo modelo de desenvolvimento econômico para a humanidade. Segundo, o consumo deve ser sustentável, ou seja, deve ser capaz de garantir a satisfação das necessidades das gerações atuais, como também das futuras gerações, o que implica a produção com tecnologia e materiais menos ofensivos ao meio ambiente, utilização racional dos bens de consumo, evitando-se o desperdício e o excesso e ainda, após o consumo, cuidar para que os eventuais resíduos não provoquem degradação ao meio ambiente, incluindo-se a revisão de padrões insustentáveis de consumo e minorar as desigualdades sociais⁵⁴, tudo a culminar na adoção das seguintes ações: redução (1): evitar adquirir produtos desnecessários, reutilização (2): que sugere o reaproveitamento das embalagens, plásticos e vidros e a reciclagem (3): que orienta a transformação em outro produto ou, então, em produto semelhante⁵⁵.

Assim, depois da Agenda 21, com estes propósitos, em 2015 foi lançada, pela ONU, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que haviam sido estabelecidos no ano 2000, sendo ela um instrumento de planejamento e ação, para promover o desenvolvimento sustentável, mundialmente⁵⁶.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável está pautada em cinco áreas de importância: Pessoas – erradicar a pobreza e a fome de todas as maneiras e garantir a dignidade e a igualdade; Prosperidade – garantir vidas prósperas e plenas, em harmonia com a natureza; Paz – promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas; Parcerias – implementar a agenda por meio de uma parceria global sólida; e Planeta – proteger os recursos naturais e o clima do nosso planeta para as gerações futuras⁵⁷.

53 ROMEIRO. Op. Cit.

54 Ibid.

55 Ibid.

56 MEIRA, Daniel et al. *Desastre ambiental da barragem da Samarco e os objetivos de desenvolvimento sustentável: Município de Mariana*. 2019. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4185>>. Acesso em: 10 jan. 2020

57 Ibid.

Ela se desdobra, por sua vez, em 17 objetivos, denominados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compostos por metas e indicadores, que totalizam 169 metas. Os ODS são “integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental”⁵⁸.

Em que pese a Agenda vise o desenvolvimento sustentável e que seus objetivos estejam interligados, pois integrados, indivisíveis e universais, e que são expressos em suas três dimensões: ambiental, econômica e social, a observação deste trabalho está voltada para Brumadinho, o que envolve a atividade minerária e, mais especificadamente, o desastre ocorrido, logo, os objetivos e as ODS analisadas são as que guardam relação direta com desastres.

Elegeram-se, então, como pilares os ODS 12 e 15, e diametralmente o ODS 11.

O ODS 12 trata do consumo e proteção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis e, por sua vez, dividido em oito metas e, dentre elas serão apontadas as que se relacionam com as atividades minerárias. São elas: -12.2: até 2030, alcançar gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais; - 12.4: até 2020 alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente 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; - 12.5: até 2030 reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso; - 12.6: incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatório.

O ODS 15 foca na vida Terrestre: 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. É dividido em nove metas e, dentre elas serão apontadas, também, as que se relacionam com as atividades minerárias: - 15.1: até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais; - 15.3:

58 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Agenda 2030. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 19 set. 2019.

até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo; - 15.5: tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas; - 15.9: até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, nos processos de desenvolvimento, nas estratégias de redução da pobreza e nos sistemas de contas; - 15.b: mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento.

Por fim o ODS 11, que visa tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. É dividida em sete metas e, dentre elas serão apontadas, também, as que se relacionam com as atividades minerárias: - 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.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.

CONCLUSÃO

O Brasil, em menos de 4 anos, vivenciou dois grandes desastres envolvendo o rompimento de barragens de mineração⁵⁹. A de Brumadinho, objeto de análise deste estudo, estava classificada como de baixo risco e se rompeu sem

⁵⁹ Relevante observar que nos últimos dez anos houve, apenas no Estado de Minas Gerais, quatro desastres oriundos de falhas de barragens – Mirai, em 2007; Congonhas e Itabira em 2008 e Itabirito em 2014. Cf. CARNEIRO, Karine Gonçalves et al. *SL4 Impactos da Mineração na Dimensão Socioespacial*. Anais ENANPUR, v. 17, n. 1, p.2-6. 2017. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2409>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

sirenes, sem treinamento dos empregados ou da população local, bem como a barragem estava muito próxima dos prédios e população. O rompimento gerou vários impactos: mortes, problemas locais específicos, alterações biológicas, geomorfológicas, hídricas e atmosféricas.

O que se observou no caso de Brumadinho, o que poderia ser estender às demais barragens existentes, é um esforço do Estado para aperfeiçoar as normas preventivas para o risco de desastre, seja impedindo que haja mais barragens de montante, que elas estejam próximas das estruturas do empreendimento e das cidades (10km), que as cidades estejam mais preparadas para o desastre (sirenes, treinamento da população) e período de adaptação para as barragens já existentes.

Isto é, verificou-se que as normas anteriores não foram capazes de regular o risco na sua modalidade preventiva, como previa a Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, ao passo que o desastre, por si só, impede o desenvolvimento sustentável porque ofende os ODS 12, 15 e 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, atrasando ou impossibilitando que ela seja eficaz no Brasil.

Por outro lado, é importante lembrar que estes dois compromissos são instrumentos que apontam um futuro diferente, principalmente considerando-se que a recuperação das vidas perdidas é impossível e a recuperação ambiental é lenta, assim, apenas implementar os planos de emergência quando do desastre não é suficiente para o desenvolvimento sustentável. É essencial que haja prevenção, recuperação e reconstrução de maneira melhor, o que exige um engajamento maior do Estado, da população, dos empreendedores.

Diante do que constou neste trabalho, além do que se observou e que já aponta alguns caminhos, outras dúvidas surgiram e poderiam gerar outras pesquisas: o Brasil desenvolve tecnologia para estar aparelhado preventivamente para os desastres decorrentes da exploração do minério? É da estrutura de governança brasileira a noção de risco devidamente fundada em pesquisa para a autorização das atividades, o que engloba a consciência de que o Estado deve ser mais efetivo na fiscalização? As empresas brasileiras seguem as recomendações da Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030?

Logo, para uma implementação mais efetiva da Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030 e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil, quanto à exploração de minérios, há ainda muito o que se depurar, para não gerar o desenvolvimento insustentável.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CPI DA BARRAGEM DE BRUMADINHO. *Relatório Final*, 12/09/2019.

CARNEIRO, Karine Gonçalves et al. *SL4 Impactos da Mineração na Dimensão Socioespacial*. Anais ENANPUR, v. 17, n. 1, 2017.

G1 MINAS GERAIS. Copasa suspende captação de água no Rio Paraopeba por causa do rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho. 2019.

G1 MINAS GERAIS. Fotos mostram como era a área administrativa da Vale destruída após barragem se romper em Brumadinho. 2019.

GARCIA, Emily; MILKIEWICZ, Larissa. *Análise do desastre ambiental de Mariana (MG) a partir do entendimento de Justiça de Amartya Sen*. RJLB, Ano 5, nº 1, p. 577-596, 2019.

MALLMANN, Daniela. Tragédia em Brumadinho. Brumadinho: MP denuncia 16 pessoas por homicídio doloso e crimes ambientais. Notícias UOL. 2020.

MEIRA, Daniel et al. *Desastre ambiental da barragem da Samarco e os objetivos de desenvolvimento sustentável: Município de Mariana*. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad. Nota de Esclarecimentos 5 – Desastre Barragem B1: esclarecimento sobre licenciamento ambiental. Belo Horizonte, 2019.

PASSARINHO, Nathalia. *Tragédia em Brumadinho: As 5 lições ignoradas após tragédia de Mariana*. BBC News Brasil, 2019.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012.

THOMÉ, Romeu; PASSINI, Matheus Leonardo. *Barragens de Rejeitos de Mineração: características do Método de Alçamento para Montante que fundamentaram a suspensão de sua utilização em Minas Gerais*. Ciências Sociais Aplicadas em Revista UNIOESTE/MCR, v.18, n.34, p. 49-65, 1º sem. 2018.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015.

AS VULNERABILIDADES DO PACTO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES

Augusto Veloso Leão¹
Duval Magalhães Fernandes²

INTRODUÇÃO

Occilien, originário de Gonaïves, vivia em Port-au-Prince havia algumas semanas quando decidiu deixar o país, em dezembro de 2012. Assim como ele, mais de 10 mil pessoas da mesma cidade, com cerca de 100 mil habitantes, tomaram decisão parecida e seguiram itinerário semelhante [...]. A viagem foi cheia de ansiedade para ele, que não havia dormido em nenhum momento e nem dormiria no restante do trecho aéreo [...]. O caminho a partir da saída do aeroporto era uma sucessão de paradas em entrepostos para abastecimento e para lanches, pausas sincronizadas em que todos os passageiros podem ir ao banheiro [...]. O táxi os deixou na frente de um terreno grande, que ocupava praticamente todo um quarteirão. Havia dezenas de haitianos, homens e mulheres espalhados por ali, cuidando de seus afazeres. Ali lhe informaram que encontrasse um espaço no grande saguão coberto, se tivesse colchão, ou que no dia seguinte tentasse encontrar um colchão e informações com Damião, o brasileiro encarregado do abrigo, servidor da secretaria de assistência social do Acre lotado em Brasília. Essas informações cobriam apenas detalhes básicos sobre a espera, sobre como conseguir documentos laborais, como se posicionar na fila para contratações e ser colocado em algum ônibus para as cidades onde estavam os empregos. Em caso de dúvida sobre aonde ir, lhe indicaram que a decisão óbvia seria São Paulo. Era de fato onde precisava chegar para fazer a ligação para os números que precisava para garantir emprego. Depois de se instalar, saiu do abrigo em busca de uma *lanhouse* e mandou mensagens para sua família: havia chegado no Brasil³.

Como pode-se perceber por esta curta história de um imigrante haitiano que se mudou para o Brasil, as migrações internacionais ressaltam uma série de vulnerabilidades com relação aos Direitos Humanos dos migrantes. Durante seu percurso desde o país de emigração, passando pelos países de trânsito, há

1 Pesquisador de pós-doutorado do Grupo de Estudo sobre Distribuição Espacial da População no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

2 Professor do Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGG-PUC Minas). Pós-doutor pelo Instituto Ortega Gasset. Doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFMG). Pesquisador CNPq - P2.

3 SILVA, João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da. *Por razões humanitárias: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira*. 2017. 415 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 15-20.

grandes chances de migrantes enfrentarem vulnerabilidades de fundo ambiental, econômico, social e político. Muitas vezes, e apesar de, em geral, verem sua situação geral melhorar nos países de acolhida, migrantes continuam enfrentando vulnerabilidades relativas a sua situação migratória no país de acolhida ao longo de gerações.

Em parte, essas vulnerabilidades ocorrem porque as migrações internacionais são processos coletivos, intimamente ligados com fenômenos de mudança social, sendo causadas por um conjunto complexo de motivações econômicas, políticas, sociais e ambientais⁴. Por sua vez, as migrações vão causar efeitos em todas as dimensões sociais, tanto nos países de emigração e trânsito, quanto nos países de acolhida⁵. Não se pode esquecer ainda que as migrações internacionais são um processo dinâmico, influenciado por questões de gênero⁶ e identitárias⁷, e se reconfiguram de acordo com as relações estabelecidas no país de acolhida.

A complexidade do fenômeno e de suas causas e consequências tornam óbvios os desafios para a superação das vulnerabilidades relacionadas com a migração. Por outro lado, muitas das vulnerabilidades estão relacionadas com questões políticas, de falta de reconhecimento dos direitos humanos básicos de migrantes, inclusive direitos estabelecidos em convenções internacionais ou instrumentos legais nacionais. Marta Foresti, Jessica Hagen-Zanker e Helen Dempster lembram que migrantes estão sujeitos a vulnerabilidades específicas, como o risco de mulheres migrantes para exploração e abuso, porque elas costumam trabalhar em setores menos regulados e menos visíveis; assim como, as vulnerabilidades que são intensificadas pela migração, como a dificuldade de acesso a serviços públicos (educação ou saúde), ou à moradia⁸.

4 CASTLES, Stephen. The Guest-worker in Western Europe: An Obituary. *International Migration Review*, v. 20, n. 4, p. 761-778, 1986; CASTLES, Stephen. Guestworkers in Europe: A Resurrection?. *International Migration Review*, v. 40, n. 4, p. 741-766, 2006; FREEMAN, Gary. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, v. 29, n. 4, p. 881-902, 1995; HUGO, Graeme. Environmental Concerns and International Migration. *International Migration Review*, v. 30, n. 1, p. 105-131, 1996; MATTAR, Marina. Migrações ambientais: o caso dos pequenos países insulares. *Universitas Relações Internacionais*, v. 10, n. 1, p. 111-121, 2012.

5 CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009. p. 33.

6 PHIZACKLEA, Annie. Introduction. In: PHIZACKLEA, Annie. (Ed.). *One Way Ticket: Migration and Female Labour*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983. p. 1-11.

7 KYMLICKA, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

8 FORESTI, Marta; HAGEN-ZANKER, Jessica; DEMPSTER, Helen. Migration and development: how human mobility can help achieve the Sustainable Development Goals. *Briefing Note*, Overseas Development Institute, Setembro de 2018.

Este capítulo discute algumas das vulnerabilidades mais comuns enfrentadas pelos coletivos migrantes e debate as maneiras como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) podem ser utilizados para suavizar ou resolver essas vulnerabilidades. Diretamente relacionado com o ODS 10.7, que trata de facilitar a migração ordenada, segura, regular e responsável, através da implementação de políticas de migração planejadas, o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular⁹ (daqui em diante denominado Pacto neste capítulo), assinado em dezembro de 2018, é um dos principais esforços internacionais para criar um fórum de discussão sobre as vulnerabilidades que os migrantes vivem, a partir da ótica das políticas nacionais. O próprio caminho de discussão e os desafios de implementação do Pacto é significativo das vulnerabilidades enfrentadas pelos migrantes atualmente. Este capítulo está dividido em duas seções, a primeira que apresenta as discussões internacionais sobre as vulnerabilidades vividas pelos migrantes internacionais, utilizando o caminho até a assinatura do Pacto. A segunda seção apresenta mais especificamente as principais discussões sobre as ODS no Pacto. A conclusão oferece análises sobre as possibilidades do Pacto mitigar as vulnerabilidades vividas pelos migrantes durante todas as fases do processo de migração.

AS VULNERABILIDADES VIVIDAS PELOS COLETIVOS MIGRANTES

Apesar de ser um fenômeno presente em todas as fases da história humana, Maria Faria ressalta como uma perspectiva histórica sobre as migrações está ausente do discurso contemporâneo sobre o tema, influenciando, inclusive, na maneira como os migrantes são tratados¹⁰. Sem pretender examinar as mudanças em toda a história, podemos observar como a percepção sobre as vulnerabilidades vividas pelos migrantes se transforma a partir da metade do século XX com base na análise de Gary Freeman sobre o processo de garantia de direitos aos migrantes¹¹.

9 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular*. Resolução 73/195, de 19 de Dezembro de 2018, da Assembleia Geral da ONU. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/195>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

10 FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações Internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015. p. 113.

11 FREEMAN, Gary. Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, p. 945-969, 2004.

Nesse período, os desdobramentos dos acordos internacionais que abrangem o tema da migração internacional seguiram aproximadamente o mesmo ritmo de desenvolvimento da legislação e das políticas internas para o tema.

Stephen Castles lembra que, como os migrantes que chegaram à Europa após 1945 eram inicialmente vistos como força de trabalho temporária, não se organizaram, em um primeiro momento, políticas específicas para esta subpopulação¹². Somente em um segundo momento, quando migrantes e governantes perceberam que as necessidades de mão de obra não eram temporárias, mas permanentes, é que se organizaram políticas e ações voltadas para esta subpopulação, segundo Castles¹³.

Da mesma forma, no nível internacional, pode-se perceber que as discussões de acordos internacionais específicos para as subpopulações migrantes também chegam em um momento posterior, quando aumenta a percepção que a migração representava desafios adicionais, que não eram facilmente resolvidos a partir do que já estava estabelecido em acordos internacionais gerais existentes, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Em termos cronológicos, as primeiras vulnerabilidades da subpopulação migrante detectadas e endereçadas pelos países de acolhida ainda pressupunham que essas populações viveriam ali de forma temporária. Vulnerabilidades como a dificuldade de acesso à saúde, ao mercado de trabalho, ou à habitação adequada eram endereçadas apenas quando conectadas diretamente com um contrato de trabalho válido, visando oferecer certas melhorias das condições de trabalho pelo período de duração do contrato. Os migrantes tiveram, portanto, acesso a direitos econômicos e alguns direitos sociais. Michael Alexander argumenta que as questões vividas pelos migrantes são inicialmente resolvidas de maneira *ad hoc*, com foco somente em situações pontuais ou de crise, e sem preocupação de desenhar uma política para a subpopulação migrante pensada a longo prazo ou detalhada¹⁴.

Por causa da falta de mão de obra em consequência da Segunda Guerra Mundial, a migração internacional no período que a sucede tem importância crucial para o grande desenvolvimento econômico experimentado na Europa nos anos 1950 e 1960. Países como França, Bélgica, Holanda e Reino Unido passaram a receber trabalhadores de colônias e ex-colônias, enquanto Alemanha,

12 CASTLES. Op. cit.

13 Ibid.

14 ALEXANDER, Michael. Local Policies toward Migrants as an Expression of Host-stranger Relations: A Proposed Typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 29, n. 3, p. 411-430, 2003. p. 418.

Áustria e Suíça recorreram principalmente a acordos bilaterais para a recepção de trabalhadores de outros países. Imigrantes da Espanha, Grécia, Itália, Iugoslávia, Marrocos, Portugal, Turquia, e outros, se mudaram para ocupar postos de trabalho em diversos setores da economia, seguindo a rápida industrialização impulsionada pelo financiamento obtido com os EUA através do Plano Marshall para Recuperação Europeia¹⁵.

Os países de acolhida estabeleceram sistemas de rotação e limitavam o tempo de estadia do trabalhador, promovendo a vinda de trabalhadores temporários, mas as demandas mão de obra permanente e qualificada acabaram por estimular que esses trabalhadores permanecessem indefinidamente¹⁶. Isso significou que muitas das restrições de acesso a direitos trabalhistas e civis e as condições ruins oferecidas ao trabalhador temporário iriam persistir e os países de acolhida se beneficiaram da contratação de mão de obra barata de outros países sem se preocupar em oferecer os benefícios sociais que eram garantidos aos trabalhadores nacionais.

A mudança na percepção sobre os coletivos migrantes – quando se admitiu que os migrantes não eram apenas temporários e que uma grande parte deles não iria retornar a seus países de emigração – foi um dos pré-requisitos para aumentar a preocupação com os direitos dos migrantes. Os migrantes passam a reivindicar direitos de acesso à seguridade social, aos serviços de educação e cultura, e também começam a se desenvolver iniciativas relacionadas a sua integração social. Somente mais tarde começaram movimentos em alguns países de acolhida a fim de garantir as liberdades civis (como o acesso à justiça e o direito à propriedade) dos migrantes, que permitem à subpopulação migrante se engajar ativamente na solução das vulnerabilidades que enfrenta¹⁷.

Freeman argumenta que os direitos sociais e econômicos foram garantidos aos migrantes principalmente por meio de ações judiciais, em que há uma tendência em garantir direitos iguais para todos e há menor pressão da opinião pública e eleitoral¹⁸. O autor ainda argumenta que os direitos políticos dependem de mudanças constitucionais que necessitam de maior debate público e os migrantes não teriam poder político suficiente para demandá-las¹⁹. O acesso a

15 CASTLES; MILLER, *op. cit.*

16 CASTLES. *Op. cit.*

17 FREEMAN, *op. cit.*

18 *Ibid.*, p. 956.

19 *Ibid.*

direitos políticos é um passo crucial para garantir autonomia e reconhecimento legal aos migrantes, aumentando consideravelmente as chances de eles poderem reivindicar respostas para as vulnerabilidades que vivenciam cotidianamente²⁰.

A partir de nossas observações sobre os processos políticos internacionais, vê-se que os acordos de criação de zonas de integração econômica, como a União Europeia (UE) ou o Mercosul, dão centralidade para a movimentação financeira e de bens, deixando o movimento de pessoas para as fases posteriores de consolidação dessas zonas. Muitas vezes, essas organizações também estabelecem restrições de direitos que retardam a completa integração dos imigrantes nos países de acolhida. No caso da UE, a diferenciação estabelecida entre a movimentação de pessoas dos estados membros e de países não-membros é bastante forte, complicando ainda mais o cenário das vulnerabilidades vividas pelos imigrantes de países não-membros.

Sob esse cenário de mudanças lentas e, muitas vezes, insuficientes no âmbito internacional, pode-se considerar que o Pacto representa um enorme avanço nas possibilidades de cooperação em nível internacional para a superação das vulnerabilidades dos coletivos migrantes, especialmente visto que o tema das migrações internacionais afeta diversos países e se beneficia de respostas coordenadas internacionalmente. Esse avanço não minimiza, por outro lado, os percalços que os debates deste acordo enfrentaram entre o início formal de suas negociações, em 2016, até a sua assinatura, em dezembro de 2018.

As bases do Pacto podem ser remontadas à década de 1990, também conhecida como a *Década das Conferências* da ONU²¹. O Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento²², realizada em 1994, em Cairo, Egito, dedicou um capítulo inteiro à migração internacional (Capítulo X), no qual foram traçados objetivos e ações para: a interação entre migração e desenvolvimento; migrantes regulares; migrantes irregulares; e refugiados, pedidos de asilo e pessoas deslocadas.

Outro marco importante no processo de construção do Pacto foi a Convenção da Organização das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos de todos os

20 LEÃO, Augusto. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

21 LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A década das conferências: 1990-1999*. Brasília: FUNAG, 2018.

22 UNFPA (FUNDO DE POPULAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Brasília, 1996.

Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias²³, adotada em 1990, e que entrou em vigor em 2003, contando com a adesão de 55 países em abril de 2020. Essa Convenção reafirmava uma série de direitos para os trabalhadores migrantes, a maior parte deles já consolidados em outros acordos internacionais, como a DUDH²⁴, de 1948, a Convenção 97, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os trabalhadores migrantes²⁵, de 1949, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial²⁶, de 1965, e a Convenção 143, da OIT, sobre as imigrações efetuadas em condições abusivas e sobre a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes²⁷, de 1975, entre outros.

Um estudo organizado em 2013 pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) para o Parlamento Europeu chegou à conclusão que a Convenção de 1990 oferece um *foco no migrante* para direitos já existentes em acordos internacionais, assim como, na legislação da UE²⁸. Ressalta-se, com isso, como a questão das vulnerabilidades vividas pelos migrantes tenciona o debate sobre Direitos Humanos. A partir do momento em que o tema é considerado controverso, ou passível de debate, direitos básicos são negados às subpopulações migrantes, mesmo estando garantidos nos instrumentos internacionais e nacionais. Quase a totalidade das constituições democráticas modernas incluem algum tipo de restrição à discriminação nos moldes definidos pela DUDH e, portanto, negar direitos com base na situação migratória pode ser considerada uma forma grave de discriminação²⁹.

23 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*. 1990. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

24 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

25 OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *C097 - Migration for Employment Convention (Revised)*, 1949. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:31224>. Acesso em: 11 mai. 2020.

26 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. 1965. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

27 OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention*. 1975. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C143>. Acesso em: 11 mai. 2020.

28 TOUZENIS, Kristina; SIRONI, Alice. *Current challenges in the implementation of the UN International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*. Directorate-General for External Policies of the Union. DOI 10.2861/31224, 2013.

29 O artigo 2 da DUDH diz “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.” (Cf. ONU, op. cit.).

É possível notar que a preocupação com a proteção dos trabalhadores migrantes ganha ainda mais força depois do Primeiro Choque do Petróleo, em 1973. Com as crises econômicas dos anos 1970, muitos dos programas de recrutamento de trabalhadores foram desativados e a redução da atividade econômica levou ao desemprego de diversos segmentos de trabalhadores³⁰. Dentre esses, os migrantes, que não tinham acesso às políticas sociais para o desemprego e para a subpopulação de baixa renda, foram os que ficaram em pior situação comparada aos trabalhadores dos países de acolhida.

A subpopulação imigrante era considerável neste momento porque, ainda antes do final dos programas de recrutamento, houve um crescimento grande da migração para reunião familiar, assim como, de formas de migração não-regulada³¹. Essas situações se somaram para que a desativação dos programas de recrutamento tivesse pouco efeito em diminuir o fluxo de migrantes que eles tinham estimulado. Assim, a demanda por mão de obra barata persistia em diversos setores e as medidas tomadas para restringir a migração não surtiram efeito no volume do fluxo de pessoas, porém diminuiu as possibilidades de entrada de pessoas de forma regular, e, como consequência, criou uma grande subpopulação de migrantes irregulares e especialmente vulneráveis.

A ideia de uma convenção internacional sobre migrações começa a ser desenhada nesse contexto e, a partir dos anos 1980, a mobilização da população nacional chamava a atenção para as condições desfavoráveis das minorias migrantes: exclusão social, segmentação do mercado de trabalho, segregação residencial, alto índice de desemprego e pouco acesso à infraestrutura de educação e saúde³².

Por esse motivo, a Convenção de 1990 tem uma grande preocupação em combater a discriminação e estabelecer um rol de direitos para os migrantes não-documentados e irregulares, considerando que estabelecer direitos para esta subpopulação poderia diminuir o incentivo a empregar migrantes irregulares e estimular migrantes e empregadores a respeitar as leis trabalhistas nacionais e internacionais³³. Além disso, o documento prevê a aplicação de suas provisões para todos os momentos do processo de migração, desde a preparação para migração, passando pela partida, o trânsito, abrangendo o período de permanência e atividade remunerada no país de acolhida, assim como o retorno aos países de emigração.

30 CASTLES; MILLER, op. cit.

31 CASTLES. Op. cit., p. 742-743.

32 Ibid, p.743-744.

33 ONU, op. cit., Preâmbulo.

A Convenção de 1990, porém, é adotada em um momento de transição da opinião pública e política sobre a migração. Segundo Castles, os migrantes na Europa haviam sido integrados como minorias economicamente desfavorecidas e culturalmente discriminadas³⁴ e sua condição de temporários causava efeitos negativos em sua integração social e no relacionamento intergrupos³⁵. Esse cenário adverso contribuiu para a ideia de que o governo não tinha controle sobre os fluxos migratórios e nem sobre a adaptação das minorias estrangeiras, impondo percepções de que os fluxos migratórios causavam limitações à soberania nacional. Por outro lado, a migração de larga escala trouxe dilemas com relação à nacionalidade e à cidadania nos países de acolhida, que tinham pouca experiência em acomodar as demandas culturais de novas minorias, em comparação com os países formados por migração³⁶, como os EUA, Austrália, Brasil, entre outros.

Assim, a Convenção de 1990 foi assinada quase exclusivamente por países de emigração, como Argélia, Egito e Marrocos, e demorou 12 anos para reunir as 20 ratificações necessárias para entrar em vigor³⁷. Na América do Sul, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela assinaram a Convenção enquanto o Brasil e Suriname não a assinaram. Nota-se que, o processo de discussão da Convenção de 1990 guarda algumas semelhanças com as dificuldades de coordenação e cooperação do processo de discussão do Pacto de 2018, inclusive, com alguns países usando justificativas semelhantes para não se envolver, mesmo com a distância de mais de 30 anos entre as duas discussões e os avanços em termos de direitos humanos dos migrantes e de outros grupos, percebidos durante esse período.

O principal motivador da falta de adesão à Convenção de 1990 é a disseminação da ideia que as políticas de migração deveriam ser tratadas como um tema exclusivamente nacional, uma posição advogada pelos países desenvolvidos, especialmente os EUA e os países da Europa ocidental³⁸. As reservas com relação a instrumentos internacionais que poderiam promover colaboração no tema podem ser identificadas também no bloqueio dos EUA ao protagonismo

34 CASTLES. Op. cit., p. 743.

35 Ibid.

36 FREEMAN. Op. cit., p. 7.

37 ONU. Op. cit.

38 BOSNIAK, Linda. Human Rights, State Sovereignty and the protection of undocumented migrants under the International Migrant Workers Convention. *International Migration Review*, v. 25, n. 4, p.737-770, 1991.

que a OIT começou a reivindicar com relação ao tema da migração ao longo do século XX. Faria descreve a forte atuação dos EUA para incentivar organizações que privilegiavam a negociação bilateral nos temas da migração, especialmente a OIM (e suas organizações precursoras, como o Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia), ao mesmo tempo em que os países em desenvolvimento advogavam por uma organização internacional que operasse dentro do sistema ONU, o que daria mais foco para estratégias multilaterais para as migrações³⁹.

Por outro lado, uma das repercussões mais importantes da Convenção de 1990 é o fortalecimento do tema das migrações internacionais dentro da Comissão de Direitos Humanos da ONU (e dentro do sistema ONU em geral), culminando com a criação do cargo de Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Imigrantes, em 1999. Adicionalmente, ao longo dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e o otimismo renovado na possibilidade de cooperação internacional⁴⁰, o tema da migração passa a ser discutido em fóruns internacionais, especialmente a partir de suas interfaces com outros temas, como direitos humanos ou desenvolvimento, mesmo com a relutância dos países desenvolvidos, a maioria deles, países de acolhida de migrantes. Nesse aspecto, a Convenção de 1990 se tornou uma referência importante para o que os direitos humanos dos migrantes “deveria ser”, ainda que não tivesse mecanismos fortes para implementá-los.

O tema das migrações é também central para a Convenção da Organização das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁴¹, de 2000, também conhecida como Convenção de Palermo. Nela, o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, e o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, declaram, por exemplo, que a ação efetiva para prevenir e combater o tráfico de pessoas depende de uma abordagem internacional abrangente nos países de origem, trânsito e destino e inclui a proteção dos direitos dos migrantes como um dos modos para alcançar a prevenção e combate a esses tipos de crime. Apesar da Convenção estabelecer que migrantes não podem ser criminalmente

39 FARIA. Op. cit., capítulo 3.

40 LINDGREN-ALVES. Oop. cit..

41 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*; Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children; Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, 2000. Disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

processados por serem vítimas de crimes de tráfico e contrabando de pessoas, a Convenção é considerada um marco do nexó entre criminalidade e migração que vai se fortalecendo ao longo dos anos 1990 e 2000. César Hernández lembra que esse nexó permite: (a) que condutas historicamente associadas com a migração se tornem base para processos criminais; e (b) que atividades criminais se tornem a base para ações de aplicação da lei migratória⁴².

Em 2003, a ONU constituiu a Comissão Global para a Migração Internacional (GCIM, na sigla em inglês) que será o primeiro painel em escala global a se debruçar sobre a questão da migração internacional. A Comissão era formada por 19 membros de diferentes países, inclusive o Brasil⁴³, e tinha por mandato contribuir para colocar a migração na agenda internacional, coletando informações e promovendo um amplo debate sobre o tema. O relatório final da GCIM, *Migration in an interconnected world: new directions for action*⁴⁴, indicava seis princípios de ação que tratavam da proteção dos direitos dos migrantes, da relação entre migração e desenvolvimento, assim como pontos relacionados à migração irregular e à governança migratória.

Em 2006, a ONU realizou o 1º Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, cujos resultados indicaram: o reconhecimento da migração como fenômeno em ascensão; que a migração pode ser uma força positiva para o desenvolvimento; e que deveria ser estabelecido um processo de parcerias bilaterais, regionais e multilaterais para o tema⁴⁵. Considerando a complexidade do fenômeno das migrações internacionais e as diversas divergências de posições políticas, pode-se também indicar que a realização desse primeiro Diálogo foi um avanço, pois possibilitou a discussão dentro do sistema ONU de um tema de difícil consenso.

A pressão dos países desenvolvidos por um mecanismo de discussão informal e sem estrutura permanente, levou à criação do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, que passou a funcionar como uma plataforma informal de diálogo e cooperação, se reunindo anualmente e envolvendo governos, setores

42 HERNÁNDEZ, César. Creating Crimmigration. 2013 *Brigham Young University Law Review*, 1457; University of Denver Legal Studies Research Paper n. 14-12, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2393662>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

43 O Brasil era representado pela Profa. Mary Garcia Castro, indicada pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd) (FARIA. Op. cit., p. 204).

44 GCIM. *Migration in an interconnected world: new directions for action*, 2005. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

45 FARIA. Op. cit.

econômicos e, a partir de 2010, a sociedade civil na discussão sobre a migração. Também em 2006, a Secretaria Geral da ONU cria o Grupo de Migração Global (GMG), um grupo de cooperação inter-agências internacionais que surge a partir do relatório do GCIM⁴⁶ para promover os instrumentos e normas internacionais relevantes para a migração internacional e buscar respostas mais coerentes e melhor coordenadas para o tema. O GMG passa a produzir relatórios e realizar Conferências Globais com o objetivo de oferecer insumos para os debates sobre migração e promover a cooperação internacional sobre o tema.

Apesar dos avanços que o processo de consulta do GMG indicava, permanecia a discordância entre países de emigração e de acolhida no tocante aos temas a serem debatidos dentro do grupo. Enquanto os países de emigração (comumente, países em desenvolvimento) tinham interesse no debate de aspectos ligados aos direitos dos migrantes e na relação entre migração e desenvolvimento, os países de acolhida (em geral, países desenvolvidos) indicavam a preocupação com a migração irregular e tinham interesse em manter pleno controle sobre suas políticas de imigração, evitando discussões internacionais⁴⁷. A migração permaneceu em discussão em nível internacional e houve abertura para que as consultas continuassem, como desejado pelos países em desenvolvimento, mas condicionada à baixa institucionalização das discussões e a produção de decisões não vinculantes, como preferido pelos países desenvolvidos.

O segundo Diálogo de Alto Nível, convocado pela Assembleia Geral da ONU, teve lugar em outubro de 2013. As divergências entre o bloco de países em desenvolvimento e o dos países desenvolvidos em torno da questão migratória continuavam, mas esse evento promovido pela ONU teve a importância de abrir caminho para a inserção da migração internacional como um dos pontos da Agenda de Desenvolvimento pós-2015⁴⁸, posteriormente conhecida como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴⁹, e avançar na vinculação entre migração e desenvolvimento sustentável. O maior diálogo entre GMG (que tem a participação da OIM), os Diálogos de Alto Nível, e a ONU foi o pontapé de um processo de aproximação da OIM e ONU que culminou na sua incorporação como agência especializada para as migrações, em 2016. A

46 Ibid.

47 Ibid, p. 207-208.

48 Ibid.

49 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

medida teve como vantagem aumentar a coordenação entre os temas abordados pelas diversas agências da ONU que trabalham com aspectos da migração, como o Alto Comissariado Organização das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), e o Escritório do Alto Comissário Organização das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Assim, as discussões sobre as migrações internacionais foram se adensando nos fóruns internacionais, e as provisões da Convenção de 1990 vão, aos poucos, sendo revisitadas e formuladas novamente, algumas delas encontrando lugar em outras Convenções e Programas de Ação, ajudando a definir como deveria ser a proteção oferecida aos coletivos de migrantes. Todavia, a governança global sobre as migrações continua a ser fragmentada e dividida entre diversas instituições e regimes abordando aspectos parciais do tema, ou com abrangência territorial limitada.

PACTO GLOBAL PARA MIGRAÇÕES: A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

Mesmo com a relutância dos países desenvolvidos em discutir as migrações de maneira multilateral, o tema foi incluído na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e a migração é objeto de diversos ODS de forma direta ou transversal. Essa situação representa um avanço com relação à metas globais estabelecidas em 2000, já que nenhum dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) apresentava metas relativas à migração internacional, apesar da proteção ao direitos humanos dos migrantes ter figurado na Declaração do Milênio⁵⁰. A vinculação da migração com os ODM foi uma tarefa designada para o I Diálogo de Alto Nível (2006), muito incentivada pelo grande envolvimento do Secretário-Geral da ONU entre 1997 e 2006, Kofi Annan. O relatório *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*⁵¹, de 2002, marcou o adensamento do engajamento do Secretário Geral no tema das migrações, inspirando a criação da GCIM e iniciando um processo de discussão multilateral sobre a questão das migrações, ainda que muito restrita ao aspecto econômico

50 ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A / RES/55/2. United Nations Millennium Declaration, 18 set. 2000, art. 25.

51 ANNAN, Kofi. *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change: report of the Secretary-General*, 2002. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/474330>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

das migrações e com poucas discussões relativas aos direitos humanos dos migrantes. O II Diálogo de Alto Nível (2013) já demonstrou uma expansão dos temas em debate, inclusive o tema dos direitos humanos dos migrantes⁵², e contou com uma discussão específica sobre a inclusão da migração na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Há muita discussão sobre como ocorreram a expansão de temas discutidos nos Diálogos de Alto Nível e outras instâncias internacionais e a inclusão da imigração na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Alguns autores, como Alexander Betts e Lena Kainz⁵³, comemoram o fato dos países de emigração terem conseguido ganhar terreno sobre a discussão econômica de migração e desenvolvimento, e, aos poucos, incluíram as discussões sobre os direitos dos migrantes com o objetivo de tentar garantir melhores condições de vida para sua população em diáspora. Nesse processo, os autores argumentam que o apoio do Relator Especial da ONU para os Direitos Humanos dos Migrantes foi central para fortalecer a ponte entre essas discussões informais e não-vinculantes com a ONU⁵⁴. Betts e Kainz também identificam espaços onde se desenvolvem iniciativas *mini-multilaterais*, em que um grupo de países interessados em estabelecer cooperação em um tema lidera as discussões, mesmo que muitos outros países não desejem participar⁵⁵.

Branka Likić-Brborić é mais cética com relação a esse processo de inclusão da migração na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵⁶. A autora argumenta que a OIM, o GCIM, o GMG, e os outros fóruns de discussão sobre migração que surgiram depois do pós-guerra, promovem uma visão estritamente direcionada à gestão da migração (de interesse dos países de acolhimento) e não endereça as causas da migração (as desigualdades globais, o que significaria apoiar os interesses dos países de emigração) e demonstram uma proximidade muito maior com os empregadores (*business friendly migration management*⁵⁷) do que com

52 BETTS, Alexander Betts; KAINZ, Lena. The history of global migration governance. *Refugee Studies Centre*, Working Paper Series, n. 122, 2017. p. 9.

53 Ibid.

54 Ibid, p. 7.

55 Ibid, p. 9-10.

56 LIKIĆ-BRBORIĆ, Branka. Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability, *Globalizations*, v. 15, n.6, p. 762-778, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1503841>>. Acesso em 23 mar. 2020.

57 O termo significa literalmente *gestão da imigração amigável aos negócios*. Likić-Brborić utiliza o termo para criticar uma visão sobre a gestão da imigração voltada apenas para atender a demanda dos setores econômicos por mão de obra qualificada ou por mão de obra sem qualificação, sem oferecer direitos trabalhistas ou direitos humanos para os migrantes (LIKIĆ-BRBORIĆ. Op.cit, p.2).

os indivíduos que migram. A partir das pesquisas de Likić-Brborić e de Faria⁵⁸, é possível argumentar que essas organizações utilizam discussões multilaterais, porém, assimétricas, para dar um verniz legitimador para suas decisões, que, ao final, estão muito mais conectadas com as demandas dos países de acolhimento e que têm que ser acatadas pelos países de emigração.

Ambas as interpretações permitem entrever, em nossa análise, alguns fatores decisivos para o engajamento dos países de acolhimento com o tema das migrações em âmbito multilateral, especialmente na ONU. O primeiro é o aumento do fluxo de pessoas provenientes do Norte da África, que tentam a travessia para a Europa através do Mar Mediterrâneo, assim como, do fluxo de pessoas nas fronteiras leste da UE causados pelo conflito na Síria. Desde 2004, com a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex) e a consequente ampliação dos controles na fronteira externa e nas fronteiras marítimas da UE, se tornaram comuns as imagens de centenas de pessoas em embarcações improvisadas que tentam a travessia pelo Mar Mediterrâneo. Estima-se que a segurança de fronteira da UE provocou a morte de aproximadamente 30 mil pessoas até o início da década de 2010⁵⁹ e estima-se que mais de 1.300 pessoas morreram em acidentes com embarcações no Mar Mediterrâneo somente em abril de 2015⁶⁰.

O fenômeno ocorreu de maneira conectada com a ascensão de governos conservadores em diversos países na UE, como na Itália e Hungria. Com o impacto do fluxo de pessoas e as nefastas consequências das mortes em suas fronteiras, a UE teve mais incentivos para aumentar a cooperação internacional com países de emigração. Um dos resultados é o Acordo entre a UE e a Turquia⁶¹, que previa a admissão na UE de um refugiado sírio (de acordo com critérios de vulnerabilidade da ONU), para cada sírio que fosse retornado à Turquia ao tentar atravessar a fronteira sem permissão; que facilitava a emissão de vistos para cidadãos turcos; e que estabelecia o financiamento da UE para a Turquia realizar a assistência a refugiados em seu próprio território. O engajamento da UE na promoção do Pacto é notável e o acordo endereça diversos elementos

58 LIKIĆ-BRBORIĆ. Op.cit.; FARIA. Op. cit.

59 RODIER, Claire. *Migrants et réfugiés: réponses aux incédis, aux inquiets et aux réticents*. Paris: La Découverte, 2012.

60 UNHCR. *Mediterranean Crisis 2015 at six months: refugee and migrant numbers highest on record*, 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5592b9b36.html>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

61 CONSELHO EUROPEU. *Meeting 17-18*, March 2016. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/03/17-18>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

que surgem das discussões entre UE e países africanos para gerenciar os fluxos no Mar Mediterrâneo.

O segundo elemento que facilita a expansão do tema das migrações internacionais na ONU é a mudança de orientação na política externa dos EUA a partir da eleição de Barack Obama (presidente dos EUA entre 2009 e 2017), aumentando o engajamento do país em fóruns multilaterais, especialmente a ONU. A mudança de orientação para o multilateralismo nesse período é significativa e não é coincidência que, pouco tempo depois de Donald Trump assumir a presidência dos EUA (janeiro 2017), o país anuncia sua retirada das discussões para o Pacto, em dezembro de 2017, retomando a posição costumeira do país de não se engajar em discussões multilaterais.

Analisando detidamente o texto do Pacto, pode-se perceber uma preocupação com os ODS em dois aspectos principais: o primeiro é com relação ao impacto de vulnerabilidades que as ODS visam solucionar como motivadoras das migrações internacionais; o segundo aspecto é o potencial que a migração tem para alcançar a implementação dos ODS, “especialmente quando é gerenciada adequadamente”⁶².

O primeiro aspecto é uma visão sobre as migrações internacionais discutida há bastante tempo e que relaciona as vulnerabilidades de diversos tipos vivenciadas nos países de emigração como os principais motivos para a busca por melhor qualidade de vida em outros países. Essa visão, muitas vezes, dá subsídios para uma discussão sobre a necessidade de aumentar o apoio econômico para países menos desenvolvidos como forma de aumentar as possibilidades de emprego e boa qualidade de vida no local para, por sua vez, diminuir a necessidade de emigração daquela região⁶³. O ODS 10⁶⁴, que reúne os objetivos para reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, estão especialmente ligados com esse aspecto focado nos motivadores da migração.

62 ONU. Op. cit., artigo 15(e).

63 Um diálogo que mostra os argumentos e contra-argumentos dessa discussão é apresentado por Pogge (1997), Massey (1988 e 2009) e Lucas (2005) (Cf. POGGE, Thomas. *Migration and Poverty: Citizenship and Exclusion*. Basingstoke: Macmillan, 1997; MASSEY, Douglas. Economic Development and International Migration. *Population and Development Review*, v. 14, n. 3, p. 383-411, 1988; MASSEY, Douglas. The Political Economy of Migration in an Era of Globalization. In: MARTÍNEZ, Samuel. *International Migration and Human Rights: The Global Repercussions of U.S. Policy*. Berkeley: University of California Press, 2009. p. 25-43.; LUCAS, Robert. International Migration to the High-Income Countries: Some Consequences for Economic Development in the Sending Countries. In: BOURGUIGNON, François; PLESKOVIC, Boris; SAPIR, André (Ed.). “Are We on Track to Achieve the Millennium Development Goals?” *Annual World Bank Conference on Development Economics*. New York: The World Bank and Oxford University Press, 2005. p. 127-163).

64 ONU. Op. cit.

O segundo aspecto pode ser considerado, até certo ponto, uma inovação da visão sobre migração porque permite, por um lado, estabelecer que os ODS devem funcionar como guia para facilitar a superação das vulnerabilidades vividas pelos migrantes (inclusive aquelas vividas nos países de acolhida) e, por outro lado, permite compreender que os fluxos migratórios podem contribuir para a superação de algumas vulnerabilidades, como consequência, promovendo o desenvolvimento sustentável.

Naturalmente, todos os ODS contém elementos que atuam para superar as vulnerabilidades vividas pelos migrantes, inclusive porque migrantes vivenciam as mesmas vulnerabilidades que os cidadãos dos países onde vivem, algumas vezes de maneira mais acentuada pelas dificuldades de acesso impostas por causa da situação migratória. Alguns exemplos de ODS bastante conectados com as vulnerabilidades vividas pelos migrantes são os ODS 8⁶⁵, focados em promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; a meta 10.7⁶⁶, diretamente ligado com o próprio Pacto e preocupado em facilitar a migração e a mobilidade de pessoas de maneira ordenada, segura, regular e responsável; e a meta 17.18⁶⁷, preocupado com a produção de dados para apoiar a implementação para o desenvolvimento sustentável. Note-se, porém, que o artigo 15(e) do Pacto⁶⁸, que menciona os ODS, condiciona a realização dos objetivos à uma migração *gerenciada adequadamente* (*properly managed*, em inglês). Esse elemento remete diretamente aos interesses dos países de acolhida e estabelece que a implementação das metas está condicionada ao controle dos fluxos migratórios.

CONCLUSÃO

Este capítulo buscou iniciar uma discussão sobre as vulnerabilidades enfrentadas pelos migrantes durante seu percurso desde o país de emigração, passando pelos países de trânsito até chegar aos países de acolhida.

Percebe-se que os migrantes são afetados por uma série de vulnerabilidades diferentes, compartilhando algumas com as populações dos locais onde vivem, mas

65 Ibid.

66 Ibid.

67 Ibid.

68 ONU. Op. cit., artigo 15(e).

também apresentando uma série de vulnerabilidades específicas, que só podem ser mitigadas analisando as especificidades do cotidiano das pessoas migrantes. Dada a proteção oferecida internacionalmente pelos regimes de Direitos Humanos, os migrantes deveriam estar protegidos de diversas vulnerabilidades que enfrentam, porém, encontram dificuldades *de facto* para conseguir ter seus direitos garantidos, especialmente ao direito à não-discriminação em diferentes medidas. Esse descompasso entre a proteção existente e aquela que é efetivamente oferecida aos migrantes tem potencial para ser mitigada através de iniciativas de cooperação internacional e a tentativa mais recente de enfrentá-lo é o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, de 2018.

O Pacto é marcado pela disputa de conceitos divergentes entre os países de emigração e de acolhida e pelos diferentes níveis de interesse dos países em coordenar suas políticas migratórias em organizações multilaterais, onde a capacidade de atuação individual entra em conflito com a importância de coordenação entre países para a eficácia das medidas. A interconexão simultânea entre causas e efeitos das migrações em diversos locais fortalece a eficácia de medidas coordenadas em comparação com as medidas unilaterais, mas a relutância política de alguns países a engajarem-se nesses fóruns multilaterais impediu até o momento que o tema tivesse um espaço forte para coordenação de ações em nível internacional.

Apesar da abrangência do Pacto e de sua associação com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, há algumas questões que podem atuar contrariamente à busca por atingir as metas definidas nas ODS. A mais forte é que o Pacto e os instrumentos que ele estabelece, como o Fórum de Revisão da Migração Internacional (*International Migration Review Forum*⁶⁹), ainda são tímidos para estimular a atuação dos países na melhoria das condições de vida dos migrantes por serem não-vinculantes e dependerem muito do engajamento ativo e da produção de dados pelos países. Também nota-se que o Pacto, por ter sido orientado para a promoção do conceito de migração e desenvolvimento e criado para: (a) intermediar as demandas dos países de emigração pela proteção de sua população na diáspora; e (b) expandir as capacidades de gerenciamento e controle dos fluxos migratórios dos países de acolhida, pode ter seu impacto reduzido na melhoria de vida dos indivíduos que migram. Há ainda o risco dos países de acolhida deixarem o Pacto de lado e investirem pouco em seu funcionamento a partir de argumentos que enfatizam as migrações como assuntos de interesse nacional e dão pouca abertura para a coordenação internacional, como alegado pelos países que se retiraram do Pacto durante as negociações. Esse foi

69 ONU. Op. cit.

o caso dos EUA, Hungria, Israel, Polônia e Tchêquia, assim como do Brasil, que assinou o Pacto em dezembro de 2018 e depois anunciou a sua saída em janeiro de 2019⁷⁰, depois da posse de Jair Bolsonaro como presidente.

Por outro lado, é imprescindível notar que o Pacto inaugura um espaço de discussão até o momento inédito sobre as questões relativas à migração em nível internacional e que a cooperação que ele visa promover, que se inicia timidamente e abrange somente algumas áreas específicas, venha a se expandir em vista dos benefícios da cooperação neste tema. O relativo sucesso que os mecanismos informais de debate implantados nos anos 2000 alcançaram foi exatamente o que permitiu os avanços observados para chegar ao Pacto, que é visto como um acordo mínimo – um *ponto de partida*, e não um *teto* – para as discussões sobre as vulnerabilidades e os direitos humanos dos migrantes.

É importante comentar que a saída do Brasil é um elemento que tende a prejudicar a atuação do país na proteção dos brasileiros na diáspora, já que o país não vai participar desse fórum de discussão criado pelo Pacto e verá sua possibilidade de intervenção e diálogo nesse tema ser diminuída. Além da saída do Pacto, outros elementos, como a mudança de orientação da política externa brasileira da atuação multilateral para uma cooperação mais próxima com os EUA, já modificam a forma como o Brasil lida com sua população em outros países. Os anos de 2019 e 2020 registraram recorde de retorno de brasileiros após tentativa de entrada ou permanência nos EUA sem visto, com medidas que receberam grande apoio do governo brasileiro⁷¹. Novamente vemos como a gestão dos fluxos migratórios recebe maior importância que a mitigação das causas da migração: muitas dessas pessoas vão retornar para o Brasil e enfrentar novamente os motivos e vulnerabilidades que os levaram a emigrar em primeiro lugar.

O Pacto representa avanços nas possibilidades de cooperação internacional nas migrações, mas ainda é cedo para compreender exatamente qual será seu impacto na redução das vulnerabilidades vividas pelos migrantes e na realização das metas estabelecidas pelos ODS. Isso dependerá em muito do engajamento dos países para que os pontos acordados no Pacto e para que os compromissos estabelecidos com os ODS sejam aplicados.

70 FOLHA DE S. PAULO. *Brasil deixa Pacto Global de Migração da ONU*. 8 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/brasil-deixa-pacto-global-de-migracao-da-onu.shtml>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

71 CRUZ, Isabela. Como o Brasil reage à deportação em massa de brasileiros. *Nexo Jornal*, 29 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/01/29/Como-o-Brasil-reage-%C3%A0-deporta%C3%A7%C3%A3o-em-massa-de-brasileiros>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Michael. Local Policies toward Migrants as an Expression of Host-stranger Relations: A Proposed Typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 29, n. 3, p. 411-430, 2003.
- ANNAN, Kofi. *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*. report of the Secretary-General, 2002.
- ASSEMBLEIA Geral Organização das Nações Unidas. Resolução A / RES/55/2. *United Nations Millennium Declaration*, 18 set. 2000.
- BETTS, Alexander Betts; KAINZ, Lena. The history of global migration governance. *Refugee Studies Centre, Working Paper Series n. 122*. 2017.
- BOSNIAK, Linda. Human Rights, State Sovereignty and the protection of undocumented migrants under the International Migrant Workers Convention. *International Migration Review*, v. 25, n. 4, p.737-770, 1991.
- CASTLES, Stephen. The Guest-worker in Western Europe: An Obituary. *International Migration Review*, v. 20, n. 4, p. 761-778, 1986.
- CASTLES, Stephen. Guestworkers in Europe: A Resurrection?. *International Migration Review*, v. 40, n. 4, p. 741-766, 2006.
- CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
- CONSELHO EUROPEU. *Meeting 17-18 March 2016*.
- CRUZ, Isabela. Como o Brasil reage à deportação em massa de brasileiros, *Nexo Jornal*, 29 jan. 2020.
- FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações Internacionais no Plano Multilateral: Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2015.
- FOLHA DE S. PAULO. *Brasil deixa Pacto Global de Migração da ONU*. 8 jan. 2019.
- FORESTI, Marta; HAGEN-ZANKER, Jessica; DEMPSTER, Helen. Migration and development: how human mobility can help achieve the Sustainable Development Goals. *Briefing Note*, Overseas Development Institute, Setembro de 2018.

FREEMAN, Gary. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, v. 29, n. 4, p. 881-902, 1995.

FREEMAN, Gary, Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, v. 38, n. 3, p. 945-969, 2004.

GCIM. *Migration in an interconnected world: new directions for action*, 2005.

HERNÁNDEZ, César. Creating Crimmigration. *2013 Brigham Young University Law Review*, 1457; University of Denver Legal Studies Research Paper n. 14-12, 2013.

HUGO, Graeme. Environmental Concerns and International Migration. *International Migration Review*, v. 30, n. 1, p. 105-131, 1996.

KYMLICKA, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

LEÃO, Augusto. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

LIKIĆ-BRBORIĆ, Branka. Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability, *Globalizations*, v. 15, n.6, 2018.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A década das conferências: 1990-1999*. Brasília: FUNAG, 2018.

LUCAS, Robert E. B. International Migration to the High-Income Countries: Some Consequences for Economic Development in the Sending Countries. In: BOURGUIGNON, François; PLESKOVIC, Boris; SAPIR, André (Ed.). *“Are We on Track to Achieve the Millennium Development Goals?”*. Annual World Bank Conference on Development Economics. New York: The World Bank and Oxford University Press, 2005.

MASSEY, Douglas S. Economic Development and International Migration. *Population and Development Review*, v. 14, n. 3, p. 383-411, 1988.

MASSEY, Douglas S. The Political Economy of Migration in an Era of Globalization. In: MARTÍNEZ, Samuel. *International Migration and Human Rights: The Global Repercussions of U.S. Policy*. Berkeley: University of California Press, 2009.

MATTAR, Marina. Migrações ambientais: o caso dos pequenos países insulares. *Universitas Relações Internacionais*, v. 10, n. 1, p. 111-121, 2012.

OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *C097 - Migration for Employment Convention (Revised)*, 1949.

_____. *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention*, 1975.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

_____. Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*). Adotada pela Resolução 73/195, de 19 de Dezembro de 2018, da Assembleia Geral da ONU.

PHIZACKLEA, Annie. Introduction. In: PHIZACKLEA, Annie. (Ed.). *One Way Ticket: Migration and Female Labour*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.

POGGE, Thomas. *Migration and Poverty: Citizenship and Exclusion*. Basingstoke: Macmillan, 1997.

RODIER, Claire. *Migrants et réfugiés: réponses aux indécis, aux inquiets et aux réticents*. Paris: La Découverte, 2012.

SILVA, João Guilherme Casagrande Martinelli Lima Granja Xavier da. *Por razões humanitárias: cidadania, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira*. 2017. 415 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

TOUZENIS, Kristina; SIRONI, Alice. *Current challenges in the implementation of the UN International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*. Directorate-General for External Policies of the Union. DOI 10.2861/31224, 2013.

UNFPA (Fundo de População Organização das Nações Unidas). *Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Brasília, 1996.

UNHCR. *Mediterranean Crisis 2015 at six months: refugee and migrant numbers highest on record*, 2015.

MIGRAÇÕES, DESIGUALDADES E A BIOPOLÍTICA: O PODER DO ESTADO DE FAZER VIVER E DEIXAR MORRER

Leonardo de Macedo Silva¹

Marcos Renato Schabim²

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo analisar as relações entre os conceitos de soberania propostos por Foucault e a destinação das políticas públicas aos indivíduos em situação de vulnerabilidade, em especial em condição de refúgio.

Para tanto, pretende-se primeiro analisar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10, suas metas e importância. Em um segundo momento serão analisados alguns conceitos fundamentais de Michel Foucault, referentes à interferência do Estado na forma de se viver ou morrer, a depender do grupo social que determinado indivíduo pertença. Por fim, serão feitas ligações entre as supracitadas ideias do pensador francês e as políticas públicas atualmente implementadas em relação àqueles em situação de vulnerabilidade, que, em última instância, culminam em dificuldades no cumprimento do ODS 10.

Após os grandes conflitos bélicos do século XX, a sociedade internacional passou a trabalhar para que o desenvolvimento dos países fosse pensado de forma global, evitando a barbárie que havia ocorrido na primeira metade do referido período. A Organização das Nações Unidas (ONU), inicialmente por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948³, juntamente com outras organizações internacionais, exerce, também no século XXI, um importante papel de apoio e fiscalização à atuação de países e das tomadas de decisões que impactam todo o planeta.

Dentro dessa perspectiva global surgem primeiro os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000, composto por metas que

1 Graduando em Direito pela Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP). Estagiário do Liguori e Vital Sociedade de Advogados.

2 Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Doutorando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Professor da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP).

³ Ainda em seu preâmbulo, a DUDH prevê como essencial a promoção do desenvolvimento de relações amistosas entre as nações.

deveriam ser alcançadas até 2015, sob supervisão da ONU, e, posteriormente, os ODS, que, por sua vez, constituem uma agenda global que visa, até o ano de 2030, implementar 17 propósitos, atualizando os ODM e reforçando os princípios de uma cidadania cosmopolita.

Compostos por 169 metas, o cumprimento dos ODS tem como finalidade a efetivação dos direitos humanos ao redor do planeta. No presente trabalho, dar-se-á atenção especial ao ODS 10⁴, relativo à redução das desigualdades sociais e sua relação com os migrantes internacionais.

Estudos⁵ comprovam que a grande acumulação de riquezas pela elite econômica não só é maléfica para a camada mais vulnerável de determinado país, mas para toda a sua população. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), se a fatia de renda dos 20% que estão no topo aumenta 1%, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) fica 0,08 ponto percentual menor nos cinco anos seguintes, sugerindo que os benefícios não chegam aos mais pobres. Já um aumento semelhante na parcela de rendimento dos 20% mais pobres está associado a um avanço 0,38 ponto percentual maior⁶.

No âmbito da saúde, por exemplo, o crescente acúmulo de capital nem sempre se traduz em ganhos para toda a população⁷. Tal acúmulo, em médio ou longo prazo, acarreta a diminuição do PIB, enquanto que o movimento contrário, ou seja, uma maior acumulação de riquezas pelas classes economicamente mais frágeis causaria o crescimento do PIB⁸.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods10/>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

5 PESTON, Robert. Por que a desigualdade extrema prejudica os ricos?. *BBC*, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150119_analise_desigualdade_ricos_lgb>. Acesso em: 13 jan. 2020.

6 LAMUCCI, Sergio. Desigualdade de renda afeta expansão do PIB, aponta FMI. *Valor*, 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/mundo/noticia/2015/06/15/desigualdade-de-renda-afeta-expansao-do-pib-aponta-fmi.ghtml>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

7 “Entretanto, a relação entre a riqueza dos países medida pelo PIB ou pelo PIB per capita e os diversos indicadores de saúde não é linear. Não se observa uma relação simples do tipo quanto mais rico um país mais saudável sua população. Desde a década de 1970 pesquisas têm demonstrado que a relação entre PIB per capita e esperança de vida se assemelha a uma parábola, ou seja, a partir de certo limiar os aumentos na riqueza não se traduzem em mais saúde”. BARATA, Rita Barradas. *Como e porque as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Ed. Fiocruz: Rio de Janeiro, 2009. p. 41.

8 “Trata-se de um dos mais complexos mapeamentos sobre distribuição da riqueza e da pobreza no mundo atual, que desemboca na seguinte conclusão: cinco anos depois da quebra de grandes conglomerados financeiros, como o Lehman Brothers, o PIB mundial atingiu sua maior marca da história?”. MINDLIN, Sérgio. *Estudo do Credit Suisse sobre distribuição de renda mostra que a desigualdade cresce em meio a um mundo que produz cada vez mais riqueza*. Instituto Ethos, s/d Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/cedoc/pib-e-desigualdade-o-dilema-entre-mais-e-melhor/#.XiEdiG5FzIU>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

Portanto, o crescimento desenfreado da desigualdade social é um dos grandes problemas da humanidade no século XXI, e impacta também a situação das pessoas em condição de refúgio. Afinal, boa parte desse grupo vulnerável é recebida nos estratos sociais inferiores dos países anfitriões, tornando a desigualdade social mais um dos obstáculos a ser superado para garantia dos direitos que proporcionem uma existência digna. Soma-se a isso o problema de determinadas correntes políticas considerarem que os migrantes irão agravar os problemas sociais dos países de acolhida⁹.

Assim, o cumprimento de determinadas metas do ODS 10 é fundamental para a garantia dos direitos humanos dos migrantes internacionais. Ao analisar as perspectivas ali postas, nota-se, na segunda meta¹⁰ estabelecida, a necessidade de o Estado atuar efetivamente na contração da desigualdade, por meio de políticas públicas afirmativas que devem visar o desenvolvimento de toda a sociedade, reduzindo os índices de segregação.

Na terceira meta¹¹, lê-se sobre a necessidade de o Direito não refletir qualquer forma de discriminação a determinado grupo. Assim, a legislação deve ser pensada de forma inclusiva, e não de forma a impedir a chegada dos imigrantes, ou ainda, após sua chegada, impedir seu desenvolvimento dentro do país escolhido como refúgio.

Há também, na sétima meta¹², a necessidade de se viabilizar a migração de forma segura e organizada, papel esse que deve ser pensado por todos os países como participantes de uma única comunidade global. A política de não acolhimento de solicitantes de refúgio, por exemplo, além de ilegal é também incompatível com as metas traçadas no ODS 10.

Por fim, a décima meta¹³, que se subdivide em três, versa também sobre a necessidade de barateamento dos custos de remessa dos imigrantes. Afinal,

9 O primeiro-ministro da Hungria, nacionalista de direita, há muito tempo defende uma abordagem de “procriação, e não imigração” para lidar com o declínio demográfico. BBC NEWS BRASIL. *Porque a Hungria vai oferecer tratamento de fertilidade gratuito a casais*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51068970>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

10 “Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”.

11 “Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito”.

12 “Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas”.

13 “Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%”.

a escassez de recursos econômicos em muito dificulta a existência digna dos familiares que não conseguiram enfrentar o processo de migração.

Portanto, nota-se a grande responsabilidade que os Estados, trabalhando em conjunto, possuem para a redução das desigualdades, assim como para a melhora da condição de vida de qualquer ser humano ao redor do mundo. A mudança de mentalidade também é fundamental, uma vez que o pensamento nacionalista prioriza o desenvolvimento de forma discriminatória, o que pode acarretar em mais uma dificuldade para implementação do ODS 10, que visa reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, pois, com países menos desiguais entre si, a intensidade dos movimentos migratórios seria reduzida¹⁴.

A política, que é um instrumento fundamental para a diminuição das desigualdades sociais e melhora nas condições de vida de grupos vulneráveis, pode também ser utilizada para o completo oposto. Políticas públicas que apenas privilegiam os nacionais, seja por razões econômicas, jurídicas ou de poder, deixam mais longe a possibilidade de se vislumbrar uma sociedade internacional que cresce em plena cooperação¹⁵.

FOUCAULT: PODER, SOBERANIA E OS IMIGRANTES

O livro intitulado *Em Defesa da Sociedade*, de Michel Foucault, que surgiu a partir de um curso ministrado em 1976, no *Collège de France*, em que, na última aula do referido curso, Foucault faz uma análise dos modelos de poder e soberania, buscando entender assim a formação da subjetividade moderna¹⁶.

De acordo com Foucault, o poder não é visto como um objeto que pode ser detido por um indivíduo ou por determinado grupo social em oposição aos demais carentes do poder, mas sim como uma relação entre diversas partes que o exercem

14 Casos como os que ocorrem na Síria e na Venezuela se fundam, em última instância, em disputas por poder, entre indivíduos ou nações, gerando perseguições e guerras. Com a diminuição de tais disputas, muitas pessoas não entrariam em situação de refúgio. VEJA. *Trump congela todos os bens do governo Maduro em território americano*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/trump-congela-todos-os-bens-do-governo-maduro-em-territorio-americano/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

15 Posicionamentos xenófobos de líderes políticos causaram retrocesso nas políticas públicas de promoção dos Direitos Humanos no ano de 2017, quando pessoas, em razão de ataques do Estado Islâmico, buscaram refúgio em países como a Turquia. AGÊNCIA BRASIL. *Anistia: discurso xenofóbico desencadeia retrocesso global nos direitos humanos*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-02/anistia-discurso-xenofobo-desencadeia-retrocesso-global-nos>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

16 FONSECA, Márcio Alves. *Michel Foucault e o Direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 188.

de forma contraposta, equilibradas ou não, dando continuidade aos movimentos de guerra, muitas vezes por intermédio da política. Essa movimentação da guerra através da política, por meio das relações de poder, é a chave para compreensão da história¹⁷. O poder não é como um objeto que pode ser passado, porque, na verdade, o poder se dá ao controlar o saber, ao inferiorizar um valorizando o outro.

O saber-poder em uma determinada época significa estabelecer o momento exato e as condições de possibilidades do nascimento de um determinado discurso do saber sobre algum objeto, sempre situando as relações estabelecidas entre os sujeitos e as estratégias ou esferas do poder que cada época e episteme articulam e ordenam para construção da realidade. Portanto, um saber supostamente neutro acaba por estabelecer uma relação de poder¹⁸.

Dessa forma, três são as formas em que as relações de poder são estabelecidas entre os sujeitos e o Estado. A primeira delas é a teoria clássica do contrato social, a segunda é a teoria do poder disciplinar e, por fim, a teoria do biopoder.

A SOBERANIA NO CONTRATO SOCIAL

Na teoria clássica do contrato social, a soberania se constitui no processo de saída do homem do estado de natureza para constituição da sociedade civil, esta última que deve ser fundada em um poder soberano com capacidade de vida e morte sobre os participantes da sociedade.

[...] e é simplesmente por causa do soberano que o súdito tem direito de estar vivo ou tem direito, eventualmente, de estar morto. Em todo caso, a vida e a morte dos súditos só se tornam direitos pelo efeito da vontade soberana¹⁹.

Vida e morte que eram atributos da natureza, agora estão vinculadas ao poder soberano. A vida passa a ser uma concessão do poder político; estar vivo é uma vontade do soberano que tem a capacidade de fazer morrer ou deixar viver. Ademais, a concessão da vida ao controle político revela, primeiramente, um poder fundado na bivalência de viver e morrer, transformando, ao longo do século XVIII, de *deixar viver ou fazer morrer a fazer viver e deixar morrer*. É uma transformação importante e que deixa clara a evolução do poder soberano²⁰.

17 FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 285.

18 FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987. p. 201-202.

19 FOUCAULT, Michel. Op. cit., p. 286.

20 Ibid, p. 287.

No mesmo sentido, soberania e Estado se misturam. O soberano mantém a instituição estatal, e, também, a soberania enquanto requisito que impede o abalo estrutural. A política de Estado tem valor superior ao valor da vida do indivíduo.

São características predominantes das sociedades monárquicas pré-capitalistas, em que o soberano tinha total controle sobre os súditos, inclusive o direito sobre a vida destes. O controle biológico passa a um controle da vida, remetendo frontalmente à permissividade do soberano em deixar o corpo do indivíduo em sobrevida ou, que seja, em condições outras, inclusive o sucumbimento.

Errôneo é encarar a morte, agora, enquanto meramente biológica, uma vez que seu significado é, ao mesmo tempo, simbólico, político e social²¹.

O PODER DISCIPLINAR

Com o passar do tempo, a vida é percebida como a moeda de troca do sujeito ao adentrar o contrato social. Não podendo o soberano dispor da vida de seus súditos, o homem troca a liberdade imprevisível do estado de natureza pela segurança de sua vida na sociedade civil. Mudanças históricas começam a alterar o equilíbrio de forças das relações de poder entre os participantes do contrato social, atribuindo mais direitos aos indivíduos. Essas mudanças alteram o paradigma do poder do soberano sobre o homem, o que era fazer morrer e deixar viver, agora passa a ser compreendido como o direito de fazer viver e deixar morrer²². Pois, o Estado agora possui também dever de observância a determinados direitos dos indivíduos, que de súditos vão sendo transformados em cidadãos nacionais.

Nesse contexto, o poder político começa a trabalhar com técnicas de poder centradas diretamente no corpo do indivíduo, e não mais na vida, dando início ao segundo momento das relações de poder vinculadas à soberania, o período da sociedade disciplinar²³.

Então, na impossibilidade da exclusão da vida, mecanismos disciplinares distribuem e potencializam a capacidade de vida dos corpos. A tecnologia disciplinar é destinada aos corpos, influenciada pelas mudanças nas relações de trabalho livre dos séculos XVII e XVIII.

21 FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade 1: a vontade de saber*. São Paulo, Paz e Terra, 2014. p. 145-146.

22 FOUCAULT, Michel. Op. cit., p. 287.

23 Ibid, p. 150.

O poder disciplinar desenvolve uma tecnologia destinada ao corpo que produz efeitos individualizantes, manipula o corpo como foco de forças, corpos que se tornam úteis e dóceis ao mesmo tempo. A série de poder destinada ao corpo começa a desenvolver um organismo social, baseado na disciplina e na microfísica das relações desenvolvidas no seio das instituições.

As escolas, as fábricas, as prisões, os quartéis, os hospícios, entre outras instituições, exercem no seu interior o poder disciplinar em rede, através de regras próprias, contidas ou não no direito positivo, o que é uma complexa teia na qual se exercem relações de poder destinadas à formação de corpos dóceis e disciplinados, trama que deve ser compreendida de dentro das instituições disciplinares. A melhor forma é a análise da microfísica do poder, já que as normas do direito positivo nem sempre revelam os trâmites disciplinares das instituições. O Estado passa a ser um conjunto orgânico institucional²⁴.

Em suma, a soberania como instrumento da sociedade disciplinar forma corpos dóceis que significam pessoas economicamente produtivas e politicamente submissas.

O BIOPODER

O século XIX foi marcado pela assunção da vida pelo poder, uma espécie de estatização do biológico. O social, historicamente, trabalha com a segregação, e, para isso, são estabelecidos parâmetros mais ou menos biológicos, criando uma farsa racial. É dessa concepção de raça e de biológico que se cuida.

A soberania acrescenta mais uma forma de poder: a tecnologia disciplinar destinada aos corpos agora é somada a uma tecnologia de poder destinada ao homem como espécie, que não se dirige apenas ao homem corpo, mas sim ao homem-espécie, o conjunto da humanidade. É um novo controle, o controle sobre a espécie humana, o que Foucault chamou de biopolítica.

E, depois, a nova tecnologia que se instala se dirige a multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc. Logo, depois de urna primeira tomada de poder sobre o corpo que se fez consoante ao modo da individualização, temos uma segunda tomada de poder que, por sua vez, não é individualizante, mas que é massificante, se vocês quiserem, que se faz em direção não do homem-corpo, mas do homem-espécie²⁵.

24 Ibid, p. 152-153.

25 Ibid, p. 289.

O homem-espécie é massificado e o corpo social vira um objeto uno. O perigo de não se tratar do corpo individualmente é a criação de política para a massa que deve ser homogênea, com a exclusão dos ditos diferentes. Tal articulação de pensamento pode ser percebida no discurso do primeiro ministro da Hungria: “[s]e queremos filhos húngaros em vez de imigrantes, e se a economia húngara pode gerar o financiamento necessário, então a única solução é gastar o máximo possível de recursos no apoio a famílias e na criação de filhos”²⁶.

A biopolítica e o biopoder aparecem como um conjunto de processos da segunda metade do século XVIII, processos disciplinares para medição das taxas de natalidade, longevidade e mortalidade. Tais processos começaram a ser analisados em conjunto com as questões de economia e de política. Eles se exercem sobre os grandes grupos populacionais já disciplinados.

No âmbito sócio-político, o poder assume uma forma organizacional, sistematizadora e segregativa, sendo que seu intuito, na seara do biopoder, é a economia política e social exercida por meio da soberania. Os migrantes, assim como outros grupos vulneráveis, são segregados não apenas no âmbito social, proveniente da cultura e dos valores de determinada sociedade, mas sofrem também segregação política, por meio de omissão estatal no cumprimento de seus deveres impostos juridicamente, quando os alvos das políticas públicas afirmativas são tais grupos²⁷.

Na esfera da ciência política, chama-se de Estado o ente jurídico e político composto por governo, povo e território. Os refugiados, por não serem cidadãos do país escolhido como refúgio, não constituem parte integrante do povo²⁸, especialmente quando são provenientes de países em desenvolvimento.

Em razão disso, por mais paradoxal que possa parecer, o abandono desse grupo vulnerável e o aumento da desigualdade social como consequência ocorrem de forma consciente e institucionalizada pelo poder soberano²⁹.

26 BBC NEWS. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51068970>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

27 A taxa de desemprego de pessoas em situação de refúgio no Brasil beira o dobro da taxa nacional de desemprego. WESTIN, Ricardo. *Por preconceito e desinformação, empresas evitam contratar refugiados*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/por-preconceito-e-desinformacao-empresas-evitam-contratar-refugiados>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

28 “A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo”. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23ªed. São Paulo: Ed.Malheiros, 2017. p.82.

29 UOL. *Presidente dos E.U.A, Donald Trump decide por fechar temporariamente a refugiados no território americano*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/06/eua-nao-vaovirar-campo-de-refugiados-afirma-donald-trump.shtml>>. Acesso em: 10 fev. 2020; HASS CARAZZAI, Estelita. *EUA não vai virar campo de refugiados, afirma Donald Trump*. Acesso em: 10 fev. 2020.

Assim, vê-se que o contrato social é fundado na soberania, esta contratada pelo perigo ou pela necessidade, logo, a economia do biopoder se dá no expurgo de corpos supostamente perigosos pela necessidade constante de segurança dos contratantes³⁰.

As taxas supracitadas que antes eram uma mistura de acaso social e natural, agora passam a ser pensadas pela política, e vão servir de base para escolhas sobre o “fazer viver e deixar morrer”³¹ que criam a biopolítica e o biopoder. Como exemplo, a escolha pelo tratamento desta epidemia e não daquela, os cuidados ou, principalmente, a falta deles em certos espaços sociais³².

Aparecem as preocupações com a espécie humana e seu meio geográfico, climático, hidrográfico. São feitas intervenções políticas a partir de certos saberes para solucionar os problemas dos crescentes centros urbanos.

O Direito não se preocupa mais apenas com o indivíduo e seu corpo disciplinar individualmente, mas constitui agora uma técnica de poder sobre a espécie humana e a sociedade, sendo a preocupação com o corpo social.

Dessa forma, o Direito passa a ser instrumento do poder soberano para a institucionalização da segregação dos migrantes. Não se utiliza o Direito como um meio de organização social e resolução de conflitos para indivíduos iguais em razão da dignidade humana. Pelo contrário, é utilizado de forma subordinada a uma estrutura maior, o Estado, detentor do poder soberano, para legitimar as formas de se deixar morrer grupos vulneráveis³³.

A política é pensada a partir de movimentos coletivos de massa. Em razão disso, o grau de segregação e violência institucional aos migrantes se dá em razão do tamanho do movimento de tais grupos, e suas consequências sociais e, principalmente, econômicas. O processo disciplinar tem novas funções, não de ficar ligado apenas a um corpo humano, mas sim de regulamentar a espécie humana como uma massa para certos objetivos nacionais.

Surge, assim, o problema: quais objetivos nacionais justificariam a massificação dos indivíduos de forma a discipliná-los enquanto um só? Surgem

30 O sistema carcerário é uma das principais instituições garantidoras do poder soberano, juntamente com o Poder Judiciário e os órgãos de polícia. Em 2018, 61,8% dos presos no Brasil eram negros ou pardos. Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

31 FOUCAULT, Michel. Op. cit., p. 284.

32 OMS alerta para falta de acesso dos migrantes à saúde na Europa. EURONEWS. *OMS alerta para a falta de acesso dos migrantes à saúde na Europa*. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2019/01/21/oms-alerta-para-a-falta-de-acesso-dos-migrantes-a-saude-na-europa>>. Acessado em: 10 fev. 2020.

33 FONSECA, Márcio Alves. *Michel Foucault e o Direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 201.

as mais diversas justificativas para fundamentar a estratégia de estabelecer um objetivo comum e, para isso, homogeneizar o diverso. É esse o objetivo nacional. A massificação ocorre em dois vetores, o dos contratantes e o dos marginais. O soberano se utiliza de ambos os ora corpos.

O biopoder é uma tecnologia regulamentadora da vida dos indivíduos, tendo como base a espécie humana um grupo uno. Nas probabilidades de acontecimentos sobre as massas se pauta a biopolítica. Busca a homeostase³⁴ através da movimentação e, conseqüentemente, da exclusão de indivíduos para manutenção da vida do corpo social. É a busca pela segurança do conjunto em contraposição aos seus perigos internos.

O poder da soberania é destinado à população como um todo, diminuindo a importância dos corpos como seres singulares. O Estado pensa suas políticas por meio de processos biológicos de sobrevivência do todo, a biorregulamentação por meio de políticas para proteção da sociedade³⁵.

O Direito é estabelecido no intuito de intervir para fazer viver os agrupamentos sociais que estão de acordo com os valores estabelecidos pelo Estado. As pessoas e as formas de vida que apresentam riscos à unidade nacional são excluídas das relações de poder, e conseqüentemente destinadas ao deixar morrer de quem não é destinatário das políticas públicas, aparecendo, então, a explicação dos maiores índices de mortalidade das pessoas que não se adequam aos valores ditos pelo Estado como essenciais à vida do coletivo³⁶. Tem-se exemplo desse fenômeno ao se analisar a situação de pessoas que, em 2016, se encontravam em condição de refúgio em Idomeni, buscando chegar à Macedônia, mas barrados e deixados ao relento³⁷.

Exemplo disso é o tratamento dos leprosos no período Medieval: a sensação de pertencimento ao centro social era a marca da ausência da lepra,

34 “Habilidade de um organismo de manter um ambiente interno constante, um equilíbrio de condições, como a temperatura interna ou o conteúdo de um fluido, através da regulação de processos fisiológicos e ajustamentos às mudanças no ambiente externo.” Cf. MICHAELIS. <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/homeostasia/>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

35 FONSECA, Márcio Alves. Op. cit., p. 190.

36 No Brasil, entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros sobe 26% enquanto a de não negros diminui 6,8%. Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da violência 2018*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432>. Acesso em: 05 dez. 2019.

37 EURONEWS. *A revolta dos milhares de refugiados “abandonados” em Idomeni*. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2016/04/07/a-revolta-dos-milhares-de-refugiados-abandonados-em-idomeni>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

sendo que o leproso era confinado no *espaço de fora*, ainda que, paradoxalmente, mantido e perpetuado no seio social. A exclusão mantém a homeostase e, mais profundamente, a oposição entre o pertencente e o marginal³⁸.

O mesmo mecanismo pode ser transportado para sociedades modernas, que apenas permitem o trânsito de certos grupos sociais por determinados espaços marcados pelo fazer viver estatal, desde que para cumprir funções laborais, devendo retornar aos guetos para o lazer e a moradia, guetos marcados pela função estatal do deixar morrer³⁹.

Isso leva a uma visão sistematizada e didática: em períodos anteriores, a morte era um instrumento ativo do poder soberano para afirmação dos seus valores, no período do biopoder a morte se dá pela ausência do poder, os protegidos pelo poder soberano não devem conhecer a morte, apenas esquecidos pelo poder é que estão mais sujeitos à má sorte⁴⁰. O poder, no geral, passa a se preocupar com fenômenos globais, biossociológicos de massa.

Os mecanismos disciplinar e regulamentador estão em níveis diferentes, portanto, não se excluem, e, na maioria das vezes, articulam-se. Como exemplo, a sexualidade: devassos são punidos no corpo, e não devem procriar para não gerar enfermos, a medicina também pode ser analisada como uma forma de saber-poder.

Um elemento que vai circular entre os dois mecanismos é a norma, pois consegue controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica. Por isso a sociedade da normalização. O poder no século XIX conseguiu cobrir toda a superfície que se estende do orgânico ao biológico, do corpo à população. O biopoder se incumbiu tanto do corpo como da vida.

O biopoder e o poder disciplinar têm como objetivo aumentar a vida dos corpos dóceis que servem ao Estado, mas acaba deixando os demais à mercê da morte, uma espécie de racismo com bases nacionalistas. Ressalta-se que, no presente estudo, analisa-se o racismo em suas dimensões institucional e estrutural,

38 Lei de Boa Vista, Roraima, limita o atendimento de estrangeiros na rede pública de saúde. UOL. *Lei de Boa Vista veta acesso de estrangeiros à saúde e vai parar na justiça*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/02/16/lei-saude-venezuelanos-justica.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

39 Em 2010 na cidade de São Paulo no bairro de Parelheiros o percentual de negros é de 57,1%, enquanto que no bairro de Pinheiros o percentual de negros é de 7,3%. IBGE. *CENSO 2010*. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

40 A idade média ao morrer no bairro do Jardim Paulista é de 81,58 anos, já no bairro do Pari a média é de 58,45. Cf. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da Desigualdade 2019 da Rede Nossa SP mostra aumento de feminicídios na capital paulista*. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/mapa-da-desigualdade>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

que mesmo tributárias e complementares à dimensão individual, têm especial ligação com a utilização da soberania e, conseqüentemente, com variados grupos sociais, como os migrantes.

O racismo institucional tem sua fonte no próprio Estado, que se utilizando de suas variadas instituições, como as prisões, as escolas e os órgãos de polícia, age suprimindo direitos e impedindo, total ou parcialmente, o desenvolvimento de determinados grupos. Já o racismo estrutural, advém da sociedade, de forma que determinadas condutas racistas tornam-se fatos sociais⁴¹. Assim, o racismo estrutural não emerge apenas do Estado, tendo natureza não apenas política, mas também axiológica.

A dimensão institucional do racismo tem especial ligação com a economia, uma vez que no modo de produção capitalista, os indivíduos devem adequar-se para e competir e constituir parte de uma máquina econômica, sendo empreendedores ou trabalhadores assalariados. Tal processo de adaptação inclusive inclui muitas vezes a internalização de determinados preconceitos vistos como benéficos para o desenvolvimento econômico⁴².

Portanto, o Estado, institucionalmente racista, normalmente em nome do progresso econômico, age visando o não acolhimento de determinado grupo. O poder soberano, então, os vê como os corpos que se pode deixar morrer, enquanto outro grupo, pelas mais variadas razões, torna-se o grupo que se deve fazer viver. Tem-se um racismo que estabelece um corte entre os que devem ser protegidos pelas políticas públicas e os que devem ser excluídos da vida social.

Vale ressaltar que o racismo pode ser observado ao longo da história pelos mais distintos e absurdos critérios. O estabelecimento de uma raça subsiste em duas bases fundamentais, quais sejam: a homogeneidade de um grupo diverso e as políticas biológicas a ele dirigidas. Nesse Estado normalizador, condicionado pelo biopoder e pela biopolítica, o racismo tem duas funções: a primeira de fragmentar, classificar e qualificar. Uma qualificação horizontal dos saberes. A segunda da relação guerreira, quanto mais você deixar morrer, mais você vai viver. Para que se tenha uma boa vida, com boa segurança, é necessário que se exclua o outro. Deixando a vida da massa mais sadia e mais pura. Uma imposição vertical dos saberes.

41 DURKHEIM, Emile. *Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014. p. 37.

42 “Com efeito, os indivíduos precisam ser formados, subjetivamente constituídos, para reproduzir em seus atos concretos as relações sociais, cuja forma básica é a troca mercantil. Nisso resulta o fato que de um indivíduo precisa tornar-se um trabalhador ou um capitalista [...]. Esse processo, muitas vezes, passa pela incorporação de determinados preconceitos e de discriminação que serão atualizados para funcionar como modos de subjetivação no interior do capitalismo”. ALMEIDA, Silvio, *Racismo estrutural*. São Paulo: Ed. Pólen Livros, 2019. p.132.

CONCLUSÃO

O insuficiente cumprimento dos ODM, assim como as dificuldades enfrentadas após a estipulação do ODS 10, em muito estão relacionados com a forma como o poder soberano é exercido pelo Estado. Como analisado no decorrer do presente trabalho, a soberania é utilizada predominantemente como instrumento de segregação, de forma que o processo de quem vive e quem morre em determinado território **não é mais predominantemente biológico, mas** sim político, tendo em vista o direcionamento de políticas públicas apenas a uma parcela de indivíduos.

É nesse contexto que se inserem os mais diversos grupos em posição de vulnerabilidade, como os migrantes. Estes, em razão de questões culturais, morais, mas principalmente econômicas e de segurança, acabam por não conseguirem ingressar em determinado território. Outras vezes, mesmo conseguindo permanecer em um país por certo tempo, acabam tendo que se deixar o lugar onde se estabeleceram, por imposição estatal. Por fim, mesmo recebendo com êxito a autorização para viverem em um país de forma definitiva, os migrantes sofrem violência, tanto por meio de ações ou omissões do Estado, configurando o racismo institucional⁴³, como da própria população, momento em que emerge o racismo estrutural⁴⁴.

Em suma, o presente artigo buscou demonstrar, com base na obra de Foucault, a continuidade dos mecanismos de guerra internalizados pelo Estado nas relações entre soberania e poder. Após alguns avanços que resultaram na construção de direitos humanos limitadores de parte da atuação estatal, a combinação de palavras *‘fazer morrer e deixar viver’* metamorfoseou-se em *‘fazer viver e deixar morrer’*.

São escolhas biopolíticas que determinam as condições de vida dos diferentes grupos sociais, em especial dos migrantes forçados, facilitando ou dificultando o acesso aos avanços produzidos pelo coletivo nos campos da saúde, segurança, moradia, saneamento, energia, transporte, entre outros. São escolhas que traduzem um racismo de Estado, que busca justificar o injustificável com base nas mais distintas discriminações.

43 O Líbano, por meio da utilização de seu poder soberano, chegou a obrigar pessoas em situação de refúgio a retornar para a Síria, local onde tais indivíduos poderiam sofrer perseguição, morte, ou ainda permanecer em situação de ilegalidade. Cf. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,libano-pressiona-sirios-a-voltarem-para-casa,70002451035>>. Acesso em: 16 jan. 2020

44 ULTIMO SEGUNDO. Pessoas em situação de refúgio foram agredidas com bombas em Roraima, no ano de 2018. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2018-08-18/refugiados-venezuelanos-agredidos-roraima.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

Portanto, mostra-se clara a influência do poder soberano na rejeição dos migrantes e demais grupos vulneráveis. Tais ataques mostram-se o completo oposto às metas estipuladas pelo ODS 10. Afinal, a diminuição da desigualdade social parte inevitavelmente do combate às diferentes formas de racismo, assim como de políticas públicas que sejam capazes de incluir os grupos mencionados, ao contrário do que se tem feito.

Pode-se concluir, portanto, que, se o poder soberano tem atuado como instrumento de segregação, utilizado para deixar morrer os excluídos e privilegiar os que se adequam a um padrão estipulado, dificultando o cumprimento das metas de redução das desigualdades sociais, a melhor resposta seria uma revisão da soberania com vistas ao pensamento de uma cidadania global.

Tal fenômeno já vem se tornando realidade sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)⁴⁵ principalmente após o genocídio da Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, passou-se a constatar a necessidade de controle do Direito Internacional sobre as violações de Direitos Humanos que ocorrem muitas vezes com a anuência e autoria dos governos nacionais.

É fundamental que se fiscalize não só a atuação dos governantes frente aos cidadãos nacionais, mas também relativamente aos migrantes que lá vivem ou pretendem viver, sendo merecedores das mesmas políticas públicas e direitos reconhecidos a qualquer nacional, sob o risco de grave violação aos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. São Paulo, Ed. Pólen Livros, São Paulo, 2019.

BARATA, Rita. Barradas. *Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde*. Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro. 2009.

BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*. 23º ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

DURKHEIM, Emile. *Regras do método sociológico*. São Paulo, Martins Fontes, 2014.

FONSECA, Márcio Alves. *Fazer viver e deixar morrer: as sociedades modernas e a*

45 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis*. Brasília: Senado Federal, 2002. p.169.

tipologia de seus poderes. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 15, nº 44. São Paulo. 2000.

FONSECA, Márcio Alves. *Michel Foucault e o Direito*. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes, 1999.

_____. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

_____. *História da sexualidade 1: a vontade de saber*. São Paulo, Paz e Terra, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis*. Senado Federal, Brasília, 2002.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

O PAPEL DA GOVERNANÇA TRIBUTÁRIA NO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 10 DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Lilian Yamamoto¹

INTRODUÇÃO

Desde 1990 mais de 1 bilhão de pessoas saíram da situação de extrema pobreza e a mortalidade infantil diminuiu de 65 para 31 mortes por 1000 nascimentos desde 1990². Apesar de o número de pessoas que vivem na extrema pobreza (abaixo de 1.90 dólares) ter diminuído de 2 bilhões de pessoas em 1990 para 705 milhões em 2015, o Banco Mundial observa que o progresso está mais lento³.

Diante dessa realidade, em 2015, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴, que prevê 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), convidando os países a elevarem o nível de vida de suas populações. O maior escopo dos ODS é a erradicação da pobreza⁵ e estimativas para realizar tal feito em mercados emergentes preveem um gasto anual adicional de pelo menos 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nos países de baixa renda⁶. Os ODS

1 Professora colaboradora de Direitos Humanos do mestrado em Língua, Literatura e Cultura Japonesa, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP). Doutora em Direito Internacional, Universidade Kanagawa, Japão. Pesquisadora da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

2 GASPAR, Vitor; AMAGLOBELI, David; GARCIA-ESCRIBANO, Mercedes; PRADY, Delphine; SOTO, Mauricio. IMF Staff Discussion Note. Fiscal policy and development: human, social, and physical investment for the SDGs, 2019. p.7.

3 LU, Joanne. Tax the ultrarich to solve poverty?Easier said than done. NPR, 25 jan.2019. Disponível em: <<https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2019/01/25/688345610/tax-the-ultra-rich-to-solve-poverty-easier-said-than-done>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

5 ICC. Tax and the United Nations Sustainable Development Goals, ICC Position Paper. 2018. Disponível em: <<https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2018/02/icc-position-paper-on-tax-and-the-un-sdgs.pdf>>. Acesso em 01 fev. 2020. p.1.

6 UN NEWS. Efficient national tax systems critical for sustainable development and inclusive growth, urge UN partners, 16 fev. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/02/1003012>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

estabelecidos nas áreas de desenvolvimento, como a eliminação da pobreza (ODS 1), fome (ODS 2), melhoria da saúde (ODS 3) e da educação (ODS 4), redução da desigualdade (ODS 10), alcance da igualdade de gênero (ODS 5) e melhoria da infraestrutura (ODS 6,7,9,11) têm ínfima participação da iniciativa privada⁷. Dessa forma, cabe ao Poder Público, na maior parte das vezes, oferecer serviços que possam alcançar esses ODS. Esse papel é melhor desempenhado pelos governos de países desenvolvidos cujas populações dispõem de melhor cobertura de serviços públicos. Assim, o aumento de renda per capita é concomitante ao aumento de receita fiscal, o que possibilita um maior gasto público, equação elucidada pela Lei de Wagner⁸. Por conseguinte, a redistribuição social por meio de impostos e de transferência de renda é maior em países desenvolvidos do que em mercados emergentes e países em desenvolvimento⁹. Assim, a promoção do desenvolvimento sustentável por meio de políticas que reduzam a desigualdade social em países em desenvolvimento tem maiores desafios.

Os tributos não são a única fonte de receita do governo, mas é a mais importante uma vez que combina 3 funções críticas: a) geração de receita para a implementação de direitos; b) alcance de igualdade e abordagem da discriminação; c) fortalecimento de governança e responsabilidade.¹⁰ Nesse sentido, a governança tributária tem um papel fundamental para promover a distribuição de renda, além de arrecadar fundos utilizados para as despesas públicas em transferência de renda, saúde e educação que têm a tendência em favorecer os lares de baixa renda, bem como em melhorar a infraestrutura do país¹¹.

Assim, o orçamento doméstico, proveniente dos tributos, é essencial para a promoção dos ODS e para a redução da desigualdade social. A pesquisa bibliográfica dedutiva deste capítulo tem como fontes de pesquisa os relatórios de organizações internacionais, artigos científicos de publicações estrangeiras e nacionais e pretende demonstrar qual é a abordagem sobre a diminuição da desigualdade social (ODS 10) na governança tributária. Serão analisadas as propostas para prevenção de evasão fiscal existentes no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

7 GASPAR et al. Op. cit., p. 8.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 CARMONA, Magdalena Sepulveda. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 22 mai. 2014. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2534341>. Acesso em: 13 fev. 2020.

11 CARTER, Alan. How tax can reduce inequality. OECD Observer, n. 290, 2012. Disponível em: <http://oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3782/How_tax_can_reduce_inequality.html>. Acesso em: 15 fev. 2020.

Econômico (OCDE), o organismo internacional que centraliza as discussões sobre governança tributária global. Além disso, os desafios de arrecadação tributária enfrentados pelos países em desenvolvimento também serão abordados.

O ODS 10 E A ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA: UMA QUESTÃO DE DIREITOS HUMANOS

As obrigações de direitos humanos podem ser classificadas como positivas e negativas. Enquanto essas consistem na obrigação do governo não interferir no gozo de direitos dos indivíduos, àquelas solicitam que governos assegurem e maximizem o gozo de direitos dos indivíduos, ou seja, há necessidade do governo tomar medidas para que o direito seja assegurado¹². Os direitos mais afetados pela diminuição da arrecadação de impostos são aqueles de obrigação positiva e de implementação progressiva, assegurados pelo Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)¹³ que determinam direito à educação, moradia, alimentação, saúde e atividades culturais, dentre outros.

O ODS 10 prevê a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles¹⁴. A redução da desigualdade, em âmbito doméstico, depende de financiamento de políticas públicas, resultado de arrecadação tributária, bem como de um regime tributário progressivo. Os regimes tributários de países em desenvolvimento não são suficientemente progressivos a ponto de promoverem a redução da pobreza, taxando os ricos de maneira próxima aos pobres. Dessa forma, o sistema tributário desses países acaba por onerar mais os pobres, uma vez que os governos apresentam maior dependência dos impostos indiretos, como o imposto sobre consumo, que recai igualmente em todos os consumidores¹⁵.

12 UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. Realizing human rights through government budgets. 2017. p. 20. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf>> . Acesso em: 05 fev. 2020.

13 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1969. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

14 IPEA. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. s.d. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods10.html>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

15 KENNY, Charles. e SANDEFUR, Justin. Chart of the week: taxing the poor to give to the bureaucrat? Center for Global Development. 2018. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/blog/chart-week-taxing-poor-to-give-to-bureaucrat>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

O combate à desigualdade entre países, por sua vez, seria efetivo se os países em desenvolvimento tivessem voz ativa e poder de decisão em fóruns globais que tratem não tão somente de temas tributários, mas também na área de desenvolvimento. No aspecto fiscal, as empresas multinacionais com sede em países desenvolvidos têm transferido lucros para paraísos fiscais ainda que tenham sido auferidos em países em desenvolvimento. Estima-se que aproximadamente 40% dos lucros anuais de empresas multinacionais sejam declarados em paraísos fiscais¹⁶. A fragmentação da cadeia de produção permite que empresas multinacionais reportem lucros artificialmente por meio de subsidiárias localizadas em paraísos fiscais para evadir impostos em países nos quais o lucro foi realmente gerado¹⁷. O Fundo Monetário Internacional (FMI) calcula que a perda anual global de arrecadação por evasão fiscal de empresas multinacionais seja na ordem de mais de 600 bilhões de dólares, incluindo 200 bilhões de dólares de países em desenvolvimento¹⁸.

Tomando por base essas questões, o ODS 10 inclui a governança tributária em 3 de suas metas. A meta 10.3 que prevê a adoção de políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, para alcançar progressivamente uma maior igualdade; a meta 10.5 que consiste no aperfeiçoamento da regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais; e a meta 10.6 que estabelece que haja uma representação mais forte dos países em desenvolvimento em decisões nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais.

A utilização de paraísos fiscais representa um dos maiores obstáculos para que os países de baixa e média renda criem sistemas tributários que possibilitem o respeito aos direitos humanos¹⁹. Os Estados perdem recursos públicos porque as empresas transnacionais e indivíduos milionários podem enviar sua renda a países onde eles mantêm lucros e rendimentos em segredo, gozando de uma carga tributária baixa ou sua isenção²⁰. A evasão fiscal prejudica populações vulneráveis uma vez que a perda de recursos enfraquece o serviço público e

16 ZACHARIE. Arnaud. Why the fight for tax justice is a global struggle, Equal Times. 3 out.2019. Disponível em: <<https://www.equaltimes.org/why-the-fight-for-tax-justice-is-a?lang=es#.Xkl7nWhKjIU>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

17 Ibid

18 Ibid

19 SAIZ, Ignacio. Remarks, In: Panel: “Towards an international tax agenda based on rights and equality for tax justice: For a UN global tax body and the achievement of Agenda 2030”. Nova Iorque, 6 abr. 2017. Disponível em:<<https://www.cesr.org/towards-international-tax-agenda-based-rights-and-equality-tax-justice>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

20 Ibid

resulta em impostos de consumo mais altos²¹. Exemplo disso, é o caso citado no *Panama Papers*, o maior vazamento sobre corrupção global da história, no qual foi exposto que a empresa *Heritage Oil and Gas Ltd* contratou o escritório Mossack Fonseca, no Panamá, para que transferisse o seu domicílio para a ilha Maurício para evadir impostos que somavam 404 milhões de dólares (relativos a 50% de juros na venda de 1.5 bilhões de dólares de campos de petróleo em Uganda)²². Visto que a quantia de 404 milhões de dólares é maior do que o orçamento anual na área de saúde em Uganda, os prejuízos à sua população são desastrosos.

GOVERNANÇA GLOBAL PARA TRIBUTAÇÃO E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

A governança global para tributação consiste em um conjunto de instituições que estabelecem temas relacionados a tributos que envolvam transações transfronteiriças ou outras implicações internacionais²³. De acordo com essa definição, a governança tributária global poderia envolver a transferência parcial ou total do poder de tributar para uma agência internacional²⁴. Contudo, o poder de taxar ainda está ligado exclusivamente ao Estado²⁵ e a inexistência de um organismo que discuta questões para os países em desenvolvimento, como a tributação sobre a extração de recursos, a competição tributária e regimes tributários preferenciais prejudica o interesse desses países²⁶.

O objetivo inicial da governança global era mitigar a dupla tributação para que o comércio internacional e investimento pudessem florescer. Assim, a Câmara Internacional do Comércio e a Liga das Nações organizaram conferências e relatórios que resultaram em uma convenção modelo para evitar a dupla tributação um pouco antes da Segunda Guerra Mundial. Concomitantemente, alguns países começaram a desenvolver normas de tributação para atividades transfronteiriças e tratados tributários bilaterais²⁷.

21 Ibid

22 Ibid

23 DIETSCH, Peter; RIXEN, Thomas. Global Tax Governance. What it is and why it matters. In: DIETSCH, Peter e RIXEN, Thomas. (Orgs.). Global tax governance: What is wrong with it and how to fix it. Colchester, ECPR Press, 2015. p.3.

24 Ibid

25 Ibid

26 OBENLAND, Wolfgang. Opções para fortalecer a governança tributária, Perspectivas, n.10, 2017. p.3 Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13250.pdf>>. Acesso em 15 fev.2020.

27 DIETSCH; RIXEN. Op. cit., p. 5

Após a Segunda Guerra Mundial, a ONU continuou o trabalho de governança global tributária por um breve período e por fim, a OCDE está liderando as discussões sobre o tema, sendo responsável por construir homogeneidade de leis nacionais e tratados bilaterais tributários²⁸.

A importância de uma cooperação global em tributação ocorre devido à evasão fiscal. Tanto os países desenvolvidos quanto àqueles em desenvolvimento têm dado tratamento preferencial para estrangeiros de modo que indivíduos e empresas multinacionais têm tirado vantagem da governança tributária fragmentada e inconsistente para evitar a tributação²⁹. Dessa maneira, todos os países perdem recursos e necessitam buscar meios para financiar serviços sociais básicos e implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³⁰.

Como já mencionado, a OCDE, com 34 países membros, é a instituição que centraliza as discussões internacionais sobre impostos³¹. O fato desses países serem desenvolvidos faz com que as discussões sobre tributação de renda pessoal e de multinacionais não priorizemos interesses dos países em desenvolvimento³². A OCDE organizou tentativas para a reforma de sistemas tributários internacionais, sendo anfitriã para diversas instituições multilaterais que têm um papel importante na governança tributária global, as quais as mais notáveis são o Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informação para fins de Tributação e o Quadro Inclusivo para a Implementação da Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (*Base Erosion and Profit Shifting - BEPS*)³³.

O *Comitê* de Peritos sobre Cooperação Internacional em Matéria Tributária da ONU, por sua vez, tem apenas um mandato técnico e não político³⁴. O Grupo de 77 países em desenvolvimento e muitas organizações da sociedade civil organizada solicitou a instituição de um organismo de tributação intergovernamental na Terceira Conferência Internacional em Financiamento para o Desenvolvimento, adotada em 2015 em Adis Abeba³⁵. O evento resultou na criação da Agenda de Ação Adis Abeba que prevê o financiamento para a implementação dos ODS.

28 Ibid, p.3

29 OBENLAND. Op. cit., p. 3

30 Ibid

31 COBHAM, Alex; KLEES, Steven J. Global taxation-financing education and the other sustainable development goals. Background paper. Report to The International Commission on Financing Global Education Opportunity, The Education Commission, 2016. p. 25. Disponível em: <<http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2016/11/Global-Taxation-Financing-Education.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

32 Ibid

33 OBENLAND. Op. cit., p.3

34 COBHAM, A.; KLEES. Op. cit., p.25

35 Ibid.

A mobilização dos recursos monetários nacionais está no topo da lista de ações desse documento. Além disso, alguns países doadores estabeleceram a Iniciativa de Imposto de Addis para apoiar o fortalecimento do sistema tributário dos países parceiros de desenvolvimento de acordo com os compromissos da Conferência³⁶.

O Grupo dos 20 (G20)³⁷, o FMI, o Banco Mundial, a ONU e a OCDE lançaram uma plataforma conjunta sobre tributos que pretende oferecer coordenação entre pesquisadores de 26 instituições. Contudo, ainda não há intenção de criar um fórum para discussões políticas entre países³⁸.

FÓRUM GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA TRIBUTÁRIA

O Fórum Global sobre Transparência Tributária tem previsão no art. 26 da Convenção-Modelo da OCDE (2010). Inicialmente, esse Fórum tinha como membros os países da OCDE e jurisdições que aceitaram os critérios para a troca de informação e transparência para fins de tributação³⁹. Atualmente, o Fórum Global conta com 161 membros⁴⁰ com o objetivo de promover a troca de informação entre as autoridades tributárias de vários países para que impossibilite que empresas e indivíduos realizem evasão fiscal. O Fórum Global está estabelecendo um sistema de monitoração para a troca automática de informação sobre negócios tributários e um critério comum de relatoria⁴¹. Na Convenção-modelo, estabelece-se que, antes do Estado requerer a informação de outro Estado, deverá esgotar os meios domésticos⁴². O Fórum Global faz

36 LONG, Cathal; MILLER, Mark. Taxation and the sustainable development goals: Do good things come to those who tax more?. Overseas Development Institute (ODI) Briefing Note, 2017. p.2. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11536.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

37 O G20 foi criado em 1999, sendo o principal mecanismo de governança econômica mundial do qual fazem parte: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia.

38 COBHAM, A.; KLEES. Op.cit., p.25-26.

39 OBENLAND. Op. cit., p.3

40 OECD. Global Forum Members and Observers. Disponível em:< <https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

41 OBENLAND. Op. cit., p.3

42 OECD, Article 26, paragraph 3. Exchange of Information. In: Model Tax Convention on Income and on Capital 2010: Full Version, OECD Publishing, 2012. p.62. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010/article-26-exchange-of-information_9789264175181-29-en#page1>. Acesso em: 25 jan. 2020.

análise de transparência dos Estados por relatórios *Peer Review*⁴³, cujo conteúdo também traz a informação sobre propriedade e identidade para as autoridades competentes. É importante ressaltar que os dados deverão ser armazenados de maneira sigilosa a fim de respeitar o direito à privacidade do usuário⁴⁴.

O ACORDO SOBRE TROCAS AUTOMÁTICAS DE INFORMAÇÕES TRIBUTÁRIAS, O PROJETO BEPS – BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING PARA COMBATE À EVASÃO TRIBUTÁRIA

A erosão da base tributária e transferência de lucros é um problema para a economia mundial. A erosão da base tributária decorre do planejamento de empresas multinacionais em alterarem artificialmente a localização dos lucros para outra, onde a atividade econômica não ocorreu, com o objetivo de sonegação⁴⁵.

Estima-se que 660 bilhões de dólares de lucros de multinacionais tenham sido deslocados, ou mais de um quarto dos lucros das multinacionais norte-americanas em 2012. Esse valor equivale a 0.9% do PIB mundial⁴⁶. Países de diversos níveis de desenvolvimento estão perdendo arrecadação tributária por meio do deslocamento de lucros, enquanto esses valores acabam em poucas jurisdições com baixa alíquota tributária, como a Holanda, Irlanda, Bermuda, Luxemburgo, Cingapura e Suíça⁴⁷.

O deslocamento de lucros das multinacionais norte-americanas cresceu vertiginosamente nos últimos 20 anos apesar da queda das alíquotas tributárias⁴⁸. Assim, a redução da alíquota tributária não inibiu o deslocamento de lucros para paraísos fiscais, gerando o nivelamento por baixo entre os países⁴⁹.

43 ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira e FILHO, Mário di Stefano. Troca de informações no âmbito dos acordos de bitributação: a transparência fiscal em face do ordenamento jurídico interno. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v.37, n.2, 2017. p.142.

44 Ibid.

45 NUNES, André; HALIK, Aline Roberta; PRIETO, Marina de Freitas. A redução da evasão fiscal com a adoção do BEPS-Base Erosion and Profit Shifting. *Espacios*, v.38, n.23, 2017. p.2.

46 COBHAM, Alex; JANSKY, Petr. Measuring misalignment: the location of US multinationals' economic activity versus the location of their profits. Working paper 42, ICTD, 2015. p.24. Disponível em: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/11202/ICTD_WP42.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

47 COBHAM; JANSKY. Op. cit., p.24.

48 Ibid.

49 Ibid.

Em 2013, a OCDE e o G-20 estabeleceu um Plano de Ação sobre a BEPS⁵⁰ finalizado em 2015. Ele contém recomendações e 15 ações com o fim de combater a erosão fiscal internacional⁵¹.

O Plano de Ação para o Combate à Erosão da Base Tributária e à Transferência de Lucros tem como objetivo criar as fundações de um marco tributário internacional moderno sob o qual o lucro seja taxado onde a atividade econômica e a geração de valor ocorrem para eliminar a otimização fiscal das empresas transnacionais. As medidas preveem a harmonização dos sistemas tributários e legislativos. Além disso, o BEPS se funda na coerência entre os sistemas, substância econômica sobre a forma jurídica e transparência⁵².

O Plano de Ação não tem força vinculante, sendo um conjunto de iniciativas, sugestões resultantes de estudos sobre os problemas fiscais mundiais⁵³. Assim, para a sua implementação ele dependerá de introdução no ordenamento jurídico doméstico. Ademais, uma vez que a sua criação tem autoria de países desenvolvidos que customizaram as iniciativas de acordo com as suas necessidades, soluções apropriadas para os países em desenvolvimento estão ausentes⁵⁴.

Ressalte-se, dessa maneira, que é necessário que a governança tributária global inclua países em desenvolvimento para que a erosão da base tributária e de transferência de lucros deixe de enfraquecer a arrecadação desses países uma vez que são os maiores prejudicados por práticas nocivas de evasão fiscal.

DESAFIOS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O aumento de arrecadação é essencial uma vez que será necessário garantir um orçamento público que possibilite a implementação de ODS em todos os países⁵⁵. Os países de baixa renda têm uma relação fiscal de imposto e o PIB entre

50 MÉLO, Luciana Grassano de Gouveia; PIMENTEL, João Otávio Martins. O Plano de Ação BEPS e as Mudanças de Paradigmas na Tributação, v. 88, n.2, 2016. p.83.

51 REMEUR, Cécile. Understanding BEPS - From tax avoidance to digital tax challenges. European Parliamentary Research Service, 2019. p.1. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642258/EPRS_BRI\(2019\)642258_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642258/EPRS_BRI(2019)642258_EN.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

52 MÉLO; PIMENTEL. Op. cit., p.88.

53 Ibid, p.90

54 Ibid, p. 95

55 DONALD, Kate; LUSIANI, Nicholas. From disparity to dignity. Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals. Human Rights Policy Brief. New York: Center for Economic and Social Rights (CESR), 2016. Disponível em: <<https://cesr.org/sites/default/files/>

10% a 20%, sendo que em muitos desses países fica em menos de 15%. Para os países do OCDE, essa relação varia de 30-40%⁵⁶. O leste e sudeste asiático e o Pacífico apresentam cargas fiscais mais baixas, com níveis próximos a 10%. A África subsaariana e a América Latina têm maiores índices entre o PIB e a carga tributária (cerca de 18%), apesar da grande variação na região⁵⁷.

Os especialistas concordam que há um potencial considerável para aumentar a arrecadação de impostos⁵⁸. Contudo, os sistemas tributários nacionais enfrentam desafios para os cofres públicos, como por exemplo, a arrecadação baixa, evasão fiscal, aplicação de imposto de renda progressivo insuficiente⁵⁹. Talvez as maiores barreiras para a mobilização doméstica sustentável de recursos sejam de natureza global. Os fluxos ilícitos financeiros compõem aproximadamente 80% da evasão fiscal transfronteiriça e a fuga de capital por meio da evasão fiscal que chega a cerca de um trilhão de dólares em países em desenvolvimento⁶⁰. O declínio da receita fiscal tem maiores consequências em países de renda média e baixa, cuja autoridade fiscal tem capacidade limitada de implementação da lei e busca dos evasores fiscais⁶¹. Os seguintes elementos configuram os maiores desafios para o aumento de arrecadação em países em desenvolvimento:

- a) Comércio: em países em desenvolvimento, uma proporção alta dos recursos públicos é proveniente do comércio, o que é de fácil tributação, mas expõe o orçamento ao preço volátil de commodities⁶².
- b) Informalidade: os países de baixa renda têm a tendência de ter um grande setor informal, que é difícil de ser taxado. Dessa maneira, quando o setor informal é grande, fica quase impossível ter uma base ampla de taxaçaõ⁶³. Neste caso, o sistema de imposto sobre consumo, por exemplo, é mais fácil

disparity_to_dignity_SDG10.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

56 EUROPEAN PARLIAMENT. Report on tax avoidance and tax evasion as challenges for governance, social protection and development in developing countries. 2015. p. 11. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0184_EN.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

57 Ibid, p.3.

58 EUROPEAN PARLIAMENT. Op. cit., p.11

59 LUSIANI, Niko; et al. A Post-2015 Fiscal Revolution. Human Rights Policy Brief, Center for Economic and Social Right (CESR), Christian AID, 2014. p.8. Disponível em: <https://www.cesr.org/sites/default/files/fiscal.revolution.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

60 Ibid.

61 Ibid.

62 EUROPEAN PARLIAMENT. Op. cit., p. 11-12.

63 Ibid.

de ser implementado⁶⁴. A dependência nesse tipo de imposto transfere o ônus para os indivíduos mais pobres, que são as mulheres, e isso não é uma coincidência uma vez que as mulheres têm pouca influência governamental e, conseqüentemente também sobre questões tributárias⁶⁵.

- c) Restrições políticas: os grupos de interesse socioeconômicos tendem a fazer lobby com os governos para obter benefícios fiscais, além de exercerem influência contínua em funcionários que trabalham com a política tributária e administração, promovendo a corrupção⁶⁶. Pelo menos, há 4 categorias de atores que têm interesse no processo de arrecadação de impostos: os contribuintes, os intermediários, governos e organizações de arrecadação de impostos. Esses interessados podem se beneficiar do *status quo* de baixa alíquota fiscal⁶⁷. Além disso, há uma tendência do sistema tributário beneficiar os contribuintes com maior poder de barganha, em especial aqueles que podem evadir impostos com maior facilidade⁶⁸.
- d) restrições administrativas: a administração fiscal tem várias facetas no que se refere à aplicação do sistema fiscal. Há uma série de desafios na tributação de multinacionais. A falta de infraestrutura para a arrecadação, a necessidade de atualizar os sistemas de Tecnologia de Informação (TI) são alguns exemplos dos desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento⁶⁹.
- e) restrições econômicas: os países em desenvolvimento contam com uma base tributária pequena. Em países onde uma grande parcela da população vive na pobreza, uma grande proporção do PIB não é tributável. O setor industrial é subdesenvolvido e o setor rural é predominante, sendo que os impostos do primeiro setor são mais fáceis de serem cobrados⁷⁰.
- f) nivelamento por baixo: governos de países em desenvolvimento têm diminuído os impostos de empresas, oferecendo vários incentivos fiscais

64 KENNY; SANDEFUR. Op. cit.

65 OXFAM. Public good or private wealth?. OXFAM Briefing Paper, 2019. p.24 Disponível em: <<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620599/bp-public-good-or-private-wealth-210119-en.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

66 EUROPEAN UNION. Op. cit., p. 11-12.

67 MILLS, Linnea. Barriers to increasing tax revenue in developing countries. K4D, Helpdesk report, 2017. p.4. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b9b914de5274a138c0a0b20/K4D_HDR_Tax_capacity_barriers_.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2020.

68 Ibid, p.5.

69 EUROPEAN UNION. Op. cit., p.11-12.

70 Ibid.

- e isenções com o objetivo de atrair investidores e fomentar o crescimento econômico. Contudo, a evidência demonstra que esses incentivos não são um importante fator para o investimento estrangeiro. Assim, essas práticas colocam países em disputa para oferecer um melhor tratamento tributário⁷¹.
- g) indústrias extrativas: o tratamento tributário dos investimentos no minério varia em diversos países, e os arranjos não são muito transparentes, negociados diretamente entre políticos e empresas, sem transparência e regulamentação o que aumenta o risco de corrupção⁷².
- h) tratados bilaterais: Os tratados bilaterais impedem que os países em desenvolvimento arrecadem uma parcela significativa de tributos de empresas multinacionais⁷³. Cerca de 3000 tratados bilaterais estão em vigor estabelecendo se, como e em quais hipóteses os países signatários podem tributar as empresas e outras atividades transnacionais⁷⁴. Esses tratados têm como objetivo fazer com que os países compitam para atrair investimentos estrangeiros⁷⁵.

Somando-se a esses fatores, descontos de impostos para empresas, e indivíduos ricos beneficiam os homens de maneira desproporcional uma vez que são eles que dominam o ambiente corporativo. Os homens controlam mais de 86% das empresas no mundo todo e são maiores detentores de riqueza⁷⁶. Além disso, há fluxos financeiros ilícitos que envolvem capital obtido, transferido ou utilizado ilegalmente. Os fluxos ilícitos são apenas uma maneira em que os países em desenvolvimento perdem impostos das corporações. Outro problema significativo é a evasão fiscal abusiva nas quais as empresas procuram evadir impostos por meio de estruturas internas complexas e procurando lacunas em leis tributárias⁷⁷.

71 Ibid.

72 EUROPEAN UNION. Op. cit., p. 11-12.

73 MILLS. Op. cit., p.7.

74 Ibid.

75 Ibid.

76 OXFAM. Op. cit., p.67.

77 EUROPEAN UNION. Op. cit., p.12.

CONCLUSÃO

Os aspectos tributários das metas do ODS10 são ambiciosas e devem superar desafios domésticos e internacionais para que sejam alcançadas. Apesar de os países em desenvolvimento sofrerem maiores prejuízos com a erosão da base tributária e transferência de lucros, o problema também afeta países desenvolvidos.

Contudo, os países em desenvolvimento esbarram em obstáculos presentes no sistema de governança tributária nacional e internacional. A meta 10.3, que prevê a adoção de políticas fiscais para alcançar progressivamente uma maior igualdade, depende de reformas fiscais para a promulgação de normas que instaurem um sistema tributário progressivo. Esse sistema, que oneraria os mais ricos com uma carga tributária maior, esbarra nos recursos políticos das classes privilegiadas dos países em desenvolvimento uma vez que eles são detentores do poder de negociação para que os governos não aprovelem sistemas prejudiciais aos seus interesses.

A meta 10.5, que ambiciona o aperfeiçoamento da regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais, conta com o Fórum Global sobre Transparência Tributária e o Acordo sobre Trocas Automáticas de Informações Tributárias da OCDE. São instrumentos importantes para o desenvolvimento de um sistema internacional que previna a erosão das bases tributárias e transferência de lucros. São frutos das discussões sobre governança tributária global dos países desenvolvidos que ainda carecem de uma visão que atenda as necessidades dos países em desenvolvimento. Esse fato não foi ignorado pela meta 10.6 que solicita uma representação mais significativa dos países em desenvolvimento em decisões nas instituições econômicas financeiras internacionais globais.

Atualmente, a representatividade dos países em desenvolvimento em debates de governança tributária internacional é deficitária e a criação de uma organização internacional que tenha um sistema democrático de tomada de decisões para o enfrentamento aos desafios de arrecadação tributária promoveria o avanço da governança nessa área.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira; FILHO, Mário di Stefano. Troca de informações no âmbito dos acordos de bitributação: a transparência fiscal em face do ordenamento jurídico interno. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v.37, n.2, p.139-161, 2017.

CARMONA, Magdalena Sepulveda. *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, 22 mai. 2014.

CARTER, Alan. How tax can reduce inequality. *OECD Observer*, n. 290, 2012.

COBHAM, Alex; JANSKY, Petr. Measuring misalignment: the location of US multinationals' economic activity versus the location of their profits, *Working paper 42*, ICTD, 2015.

COBHAM, Alex; KLEES, Steven J. *Global taxation-financing education and the other sustainable development goals. Background paper*. Report to The International Commission on Financing Global Education Opportunity, The Education Commission, 2016.

DIETSCH, Peter; RIXEN, Thomas. Global Tax Governance. What it is and why it matters. In: DIETSCH, Peter e RIXEN, Thomas. (Orgs.). *Global tax governance: What is wrong with it and how to fix it*. Colchester: ECPR Press, 2015.

DONALD, Kate; LUSIANI, Nicholas. From disparity to dignity. Tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals. *Human Rights Policy Brief*. New York: Center for Economic and Social Rights (CESR), 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Report on tax avoidance and tax evasion as challenges for governance, social protection and development in developing countries*. 2015.

GASPAR, Vitor; AMAGLOBELI, David; GARCIA-ESCRIBANO, Mercedes; PRADY, Delphine; SOTO, Mauricio. IMF Staff Discussion Note. *Fiscal policy and development: human, social, and physical investment for the SDGs*. 2019.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC). Tax and the United Nations Sustainable Development Goals, *ICC Position Paper*. 2018.

KENNY, Charles; SANDEFUR, Justin. Chart of the week: taxing the poor to give to the bureaucrat?. *Center for Global Development*. 15 mai. 2018.

LONG, Cathal; MILLER, Mark. Taxation and the sustainable development goals: Do good things come to those who tax more?. *Overseas Development Institute (ODI) Briefing Note*, 2017.

LU, J. Tax the ultrarich to solve poverty? Easier said than done. *NPR*, 25 jan.2019.

LUSIANI, Niko; et al. A Post-2015 Fiscal Revolution. *Human Rights Policy Brief*, Center for Economic and Social Right (CESR), Christian AID, 2014.

MÉLO, Luciana Grassano G. de Gôuvea; PIMENTEL, João Otávio Martins. *O Plano de Ação BEPS e as Mudanças de Paradigmas na Tributação*, v. 88, n.2, p.82-101, 2016.

MILLS, Linnea. Barriers to increasing tax revenue in developing countries. *K4D*, Helpdesk report. 2017.

NUNES, André; HALIK, Aline Roberta; PRIETO, Marina de Freitas. *A redução da evasão fiscal com a adoção do BEPS-Base Erosion and Profit Shifting*. *Espacios*, v.38, n.23, p.6-18, 2017.

OBENLAND, Wolfgang. Opções para fortalecer a governança tributária, *Perspectivas*, n.10. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Exchange of Information. In: *Model Tax Convention on Income and on Capital 2010: Full Version*, OECD Publishing, 2012.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

OXFAM. Public good or private wealth?. *OXFAM Briefing Paper*, 2019.

REMEUR, Cécile. *Understanding BEPS - From tax avoidance to digital tax challenges*. European Parliamentary Research Service, 2019.

SAIZ, Ignacio. Remarks. In: *Panel: Towards an international tax agenda based on rights and equality for tax justice: For a UN global tax body and the achievement of Agenda 2030*, Nova Iorque, 2017. _

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. *Realizing human rights through government budgets*. 2017.

A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OS DESAFIOS DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

Larissa Ramina¹

Helen Mayumi Yamane Diesel²

INTRODUÇÃO

Cada vez mais sob olhares, principalmente internacionais, a Amazônia se revela como um dos maiores patrimônios naturais existentes, pertencente ao território de cada um dos países em que se insere. Por isso, os oito Estados da América do Sul que possuem soberania sobre parte da floresta decidiram formar uma Organização chave para a proteção conjunta da região amazônica.

Entretanto, e paradoxalmente, pouco se ouve falar sobre a entidade, que enfrenta diversos desafios para se tornar verdadeiramente efetiva, principalmente diante dos compromissos firmados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, os Estados soberanos nos quais a floresta amazônica se faz presente, já haviam assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 03 de julho de 1978. Logo em seu primeiro art., estabeleceu-se que o objetivo comum dos signatários seria o desenvolvimento harmônico do território amazônico, com vistas a produzir resultados mutuamente proveitosos, bem como a preservação do meio ambiente.

Entretanto, como o próprio Embaixador Rubens Ricupero - um dos principais articuladores do Tratado - analisou, o documento apenas estabelece

1 Professora de Direito Internacional da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na graduação e pós-Graduação. Líder do Grupo de Pesquisa INTER, registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutora em Direito Internacional pela *Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense*.

2 Aluna de Iniciação Científica da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Grupo de Pesquisa INTER, registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq.

coordenadas gerais de cooperação entre os países, mantendo determinada flexibilidade para preservar os interesses de cada Estado. Inclusive, nas palavras do Embaixador, escritas em 1984,

[...] o esforço interno continuará a ser fator primordial no desenvolvimento dos territórios amazônicos. A ocupação da Amazônia, a definição de técnicas de exploração agrícola ou florestal, a aprovação de projetos de empresas privadas continuarão, como agora, assuntos da exclusiva decisão de cada governo, sem ingerência de quem quer que seja. O que se deseja não é invadir ou confundir esferas, mas reservar à cooperação regional as questões que transcendem a soberania interna e reclamam, para eficiência de tratamento, a participação cooperativa de vários ou de todos os integrantes da região³.

Restou claro, portanto, que os representantes dos Estados-partes do TCA visavam potencializar a cooperação regional, desde que respeitadas as soberanias. Por esta razão, estabeleceram apenas um quadro geral de ações, sem delongas em especificá-las e predeterminá-las, garantindo flexibilidade em suas atuações posteriores.

Além disso, a questão da soberania também figurou como elemento central do Tratado no que tange à necessidade de reafirmar globalmente a capacidade dos Estados em gerir seu próprio patrimônio natural. Isto é, o TCA foi um documento chave na oposição as constantes tentativas de internacionalização da Amazônia, que, desde aquela época, pairam sobre a Hiléia⁴.

Diante deste cenário, a temática da fauna e flora acabou por ser expressamente abordada apenas no art. 7º, do Tratado. Neste, os Estados, reconhecendo a necessidade de manter o equilíbrio ecológico da região, acordaram pelo intercâmbio de informações e de pessoal técnico, bem como pela elaboração de um informe anual acerca das medidas de conservação que forem adotadas por cada signatário⁵.

3 RICUPERO, Rubens. *O Tratado de Cooperação Amazônica*. Revista de Informação Legislativa, ano 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984.

4 “Nome proposto pelo naturalista alemão Alexander von Humboldt (1769-1859) e por Aimé Bonpland (1773-1858), naturalista francês, para designar a floresta equatorial que vai das encostas orientais dos Andes, atravessando todo o vale do Amazonas, até as Guianas”. HILÉIA. In: Michaelis, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=5B1dR>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

5 “Art. VII. Tendo em vista a necessidade de que o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem: a) promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidade competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos e prevenir e controlar as enfermidades nesses territórios; b) estabelecer um sistema regular de troca adequada de informações sobre as medidas conservacionistas que cada Estado tenha adotado ou adote em seus territórios amazônicos, as quais serão matéria de um relatório anual apresentado por cada país”. BRASIL. *Decreto 85.050*, de 18 de agosto de 1980. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1980/D85050.html>. Acesso em: 28 jan. 2020.

Entretanto, todas estas disposições gerais do Tratado foram insuficientes para que, em seus 20 primeiros anos de vigência, os Estados conseguissem concretizar o objetivo comum de desenvolvimento do território e preservação ambiental.

Diante desse fracasso, vislumbrou-se a necessidade de criação de uma organização propriamente dita, com personalidade jurídica internacional.

Assim, por meio do Protocolo de Emenda ao TCA, adotado no final do ano de 1998 em Caracas, na Venezuela, criou-se a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com a instituição de uma Secretaria Permanente, em substituição à Secretaria *Pro Tempore* existente anteriormente, quando os representantes dos oito países signatários do Tratado decidiram fortalecê-lo por meio de sua institucionalização⁶.

O Tratado ainda prevê como instâncias a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Cooperação Amazônica, as Comissões Nacionais Permanentes e as Comissões Especiais.

FATORES LIMITANTES DA EFICIÊNCIA DA OTCA

A criação da OTCA, entretanto, não tornou simples a tarefa de implementação do Tratado, que continua sendo difícil de ser vislumbrada, primordialmente em razão da já mencionada flexibilidade intencional do Tratado, entre outros fatores, como o financiamento restrito, a exigência de voto unânime dos Estados-membros, as peculiaridades do cenário regional sul-americano e a necessidade de maior participação das comunidades nas tomadas de decisão.

Em primeiro lugar, um fator que abala a efetividade da OTCA é seu restrito orçamento. Desde a Agenda para a VI Reunião de Ministros das Relações Exteriores, em 2000, reconheceu-se como realidade o fato de que a entidade continuaria a depender de recursos externos para a execução de seus projetos, tendo em vista a carência financeira da maior parte de seus membros⁷.

Com isso, consignou-se que os projetos deveriam ser de interesse regional e, ao mesmo tempo, serem atrativos para as fontes de financiamento internacional.

6 SECRETARÍA PERMANENTE DE LA OTCA. *Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica - actualización resumida 2003-2012*. Brasília, 2013. p. 25-30. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/library/details/2>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

7 NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Revista de Direito Internacional, v. 13, n.2, p. 220-243, 2016. p. 235.

Por ocasião da referida Reunião, em Caracas, os Estados emitiram a Resolução VI MRE-TCA/6⁸, aprovando o orçamento de US\$ 1.139.600 para o funcionamento da OTCA, sendo a quota de participação de cada país neste montante foi estabelecida de acordo com as seguintes porcentagens: Brasil, 35%; Colômbia, Peru e Venezuela, 16%; Bolívia e Equador, 6,5%; Guiana e Suriname, 2%.

A título de exemplo, de maio de 2004 a setembro de 2005, a OTCA obteve uma captação de recursos provenientes de organismos intergovernamentais superior ao seu próprio orçamento. De acordo com pesquisa realizada por Paulo Henrique Faria Nunes⁹, foram US\$ 380.000,00 provenientes da Organização das Nações Unidas Para a Alimentação e a Agricultura (FAO¹⁰); US\$ 700.000,00 provenientes do Fundo Mundial para o Ambiente (GEF¹¹); US\$ 200.000,00 oriundos da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD¹²) e US\$ 1.900.000,00 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De acordo com Juliana Hosannah¹³,

Conforme informação colhida no site da instituição, seus gastos com pessoal foram da ordem de R\$1.600.000,00 em 2009 (dados mais atuais disponíveis), tendo recebido por intermédio de cooperação internacional mais de R\$2.000.000,00 e, ainda assim, terminado o ano com um déficit de mais de R\$500.000,00.

Desta forma, verifica-se que, além de não possuir orçamento suficiente para execução de suas ações, a OTCA despende grande parcela dele em gastos com pessoal. Por isso, a dependência de recursos externos continua sendo uma realidade. Este cenário, invariavelmente, ocasiona a redução do alcance do TCA.

Recentemente, a Organização divulgou em seu sítio eletrônico¹⁴ a subscrição de um acordo de cooperação com o Programa da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente), por meio do qual a

8 SECRETARÍA PERMANENTE DE LA OTCA. *Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica - actualización resumida 2003-2012*. Brasília, 2013. p. 104. Disponível em: <<http://www.otca-oficial.info/library/details/2>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

9 NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 236.

10 Em inglês: *Food and Agriculture Organization*.

11 Em inglês: *Global Environment Fund*.

12 Em inglês: *United Nations Conference on Trade and Development*.

13 HOSANNAH, Juliana de Jesus Machado. *O Papel da OTCA na Proteção da Amazônia*. Artigo apresentado à Universidade de Brasília para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais, 2015. p. 18.

14 Disponível em <<http://www.otca-oficial.info/news/details/663>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

OTCA executará a “implementação do Programa de Ações Estratégicas (PAE) para assegurar uma Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas considerando a Variabilidade e a Mudança Climática”.

O Projeto, a ser executado entre 2020 e 2024, contará com o financiamento do GEF, no valor de US\$11,7 milhões. Trata-se de um considerável aporte que evidencia, novamente, a discrepância perante a capacidade das economias regionais de financiarem seus próprios projetos institucionalizados.

Em segundo lugar, e sem qualquer análise sobre a oportunidade ou não de alterar tal mecanismo, pode-se apontar a exigência de unanimidade nas decisões da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônica como um entrave para a adoção de medidas com maior grau de efetividade.

Esta exigência está prevista no art. XXV, do TCA e, na prática, acaba por engessar a adoção de planos de ação pelos países, tendo em vista a dificuldade em haver consensos para tanto. Isto porque, naturalmente, cada membro possui seus próprios interesses políticos internos, além de interesses dentro da sistemática internacional.

Assim, de acordo com Hosannah, “o processo decisório da OTCA é longo, burocrático e dificultador de suas atividades”¹⁵.

Em terceiro lugar, certamente as peculiaridades do cenário regional sul-americano também servem como entrave para limitar a eficiência da OTCA. A existência de diversos outros acordos bilaterais, regionais e extrarregionais, por exemplo, configuram fatores adicionais para dificultar a efetividade da OTCA. Isto porque os compromissos firmados em tais acordos frequentemente se sobrepõem entre si e, inclusive, se sobrepõe a própria agenda estratégica da Organização.

Na opinião de Ana María Álvares, “*la proliferación de acuerdos bilaterales de los países de ALC con socios extra regionales podría debilitar la capacidad de negociación de algunos países para lograr acuerdos regionales profundos y de mayor alcance*”¹⁶. Com efeito, na América Latina verifica-se que coexistem diferentes vertentes de integração e cooperação, as quais admitem inúmeras variantes.

Neste sentido, no que toca especificamente à OTCA, Paulo Henrique Faria Nunes acredita que a Organização passa por uma crise de identidade¹⁷, porque os

15 HOSANNAH, Juliana de Jesus Machado. Op. cit., p. 16.

16 “A proliferação de acordos bilaterais dos países da ALC com sócios extra regionais poderia debilitar a capacidade de negociação de alguns países para lograr acordos regionais profundos e de maior alcance” (tradução livre). ÁLVARES, Ana María. *Retos de América Latina: Agenda para el Desarrollo Sostenibles y Negociaciones del siglo XXI*. Revista Problemas del Desarrollo, v. 47, n.186, p.09-30, julio-septiembre 2016. p. 19.

17 NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 240.

diversos projetos de cooperação e integração sul-americanos, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), entre outros, possuem agendas coincidentes e concorrentes.

Assim, a preservação ambiental acaba sendo lugar-comum nos documentos aprovados no âmbito destes projetos do subcontinente. Com isso, o autor questiona¹⁸ qual seria o verdadeiro papel da OTCA em meio a tantas entidades com agendas conflitantes. Aponta, inclusive, que este cenário se reflete na periodicidade das reuniões da Organização, uma vez que muitos representantes de Estados acabam concedendo prioridade a outras instituições.

De acordo com Hosannah¹⁹, a falta de comprometimento com a periodicidade estabelecida no TCA para a Reunião de Ministros (encontros bianuais) e para o Conselho de Cooperação (encontros anuais) afeta ainda mais o processo decisório interno da Instituição.

Diante desse cenário, parece necessário que as diversas entidades que enfrentam desafios internos e globais no âmbito da América do Sul deveriam buscar pontos de convergência na tentativa de desenvolver ações estratégicas para a região.

Por fim, pode-se elencar a ausência de uma governança participativa, que considere a cooperação de atores não-estatais nos processos decisórios da Organização, como mais um ponto desfavorável a sua real efetividade, tendo em vista que a participação da sociedade proporcionaria a elaboração de políticas internacionais verdadeiramente consoantes com as demandas locais.

Em defesa desta ideia, Diego Carlos Batista Sousa²⁰ analisa que a OTCA acaba por prever a participação da comunidade apenas quando se trata do tema das comunidades indígenas.

Na opinião do autor²¹, a construção de uma pauta ambiental apropriada para a região amazônica pressupõe o empoderamento das pessoas no âmbito de um processo democrático de tomada de decisões, isto também aumentaria

18 NUNES, Paulo Henrique Faria. Op. cit., p. 243.

19 HOSANNAH, Juliana de Jesus Machado. Op. cit., p. 16.

20 SOUSA, Diego Carlos Batista. *Amazônia Sustentável: uma abordagem transdisciplinar da institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica para a governança participativa*. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, 2013. p. 126.

21 SOUSA, Diego Carlos Batista. Op. cit., p. 127.

a legitimidade da Organização e propiciaria a formulação de projetos mais coerentes com a complexa realidade sul-americana.

NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DIANTE DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em setembro de 2015, chefes de Estado e de Governo e altos representantes, reunidos na Cúpula da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Nova York, anunciaram um plano de ações para a transformação e proteção do planeta, através do documento intitulado “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”²².

Com efeito, este novo plano de ações ampliou a abordagem presente nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados na Assembleia Geral da ONU, em 2001. Os ODM, apesar de terem avançado nas discussões sobre problemas sociais básicos, foram alvo de críticas por trazerem concepções minimalistas e limitadas acerca dos direitos sociais.²³

Diante disso, a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, os países prescreveram 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com 169 metas associadas, nos mais variados campos de atuação - saúde, educação, igualdade de gênero, consumo responsável, etc.

Impreterivelmente, um destes ODS refere-se à necessidade de “[t]ornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Trata-se do ODS 11, cuja quarta meta associada dispõe sobre a urgência em “fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”.

Ora, considerando que todos os Estados-membros da OTCA também são membros da ONU, deveriam estabelecer ações com vistas a promover a meta aludida, inclusive no seio da Organização, tendo em vista que a Amazônia é, indiscutivelmente, um dos grandes patrimônios naturais existentes.

Assim, diante do compromisso firmado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, os países deveriam demonstrar maior engajamento

22 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

23 CARLO, Sandra de; JANNUZZI, Paulo de Martino. *Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI*. Bahia análise & dados, v. 28, n. 2, p. 6-27, jul.-dez. 2018. p.18.

na tentativa de resolver ou mitigar os fatores que restringem a efetividade da OTCA, elencados ao longo deste capítulo.

Neste sentido, de acordo com Ana María Álvares²⁴,

La Agenda 2030 es una plataforma útil para orientar la cooperación y coordinación de políticas a nivel de la región de ALC. Aunque existen diferentes realidades nacionales, capacidades y niveles de desarrollo, los ODS son relevantes para todos los países. En la observación de tales objetivos, los mecanismos regionales existentes pueden servir de apoyo a los países sin por ello sacrificar sus espacios de política [...].

Conforme relatado anteriormente, a OTCA anunciou a subscrição um acordo de cooperação com o Programa da ONU para o Meio Ambiente para a execução do Projeto “Implementação do Programa de Ações Estratégicas (PAE) para assegurar uma Gestão Integrada e Sustentável dos Recursos Hídricos Transfronteiriços da Bacia do Rio Amazonas considerando a Variabilidade e a Mudança Climática”²⁵.

Entretanto, em que pese o programa apresentar cronogramas para cada estratégia definida e especificar recursos que serão destinados a cada uma, no tema da deflorestação, por exemplo, ainda se limita a planejar ações demasiadamente abstratas. Como exemplo, prevê a geração de diretrizes para elaboração de planos, a elaboração de inventários e a identificação de problemas.

O programa também “*sugiere la creación de un Plan de Acción Nacional (PAN) en cada uno de los ocho Países Amazónicos para garantizar la ejecución de las acciones estratégicas a nivel nacional.*”²⁶, ou seja, apesar de ser um documento completo, bem elaborado e contemplar vários assuntos atinentes à questão hídrica, ainda é limitado pela questão do respeito à soberania de cada ente e da ingerência em assuntos internos.

Estas questões, invariavelmente, acabam por limitar a concretização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no âmbito da OTCA.

24 “A Agenda 2030 é uma plataforma útil para orientar a cooperação e coordenação de políticas a nível da região da ALC. Apesar de existirem diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, os ODS são relevantes para todos os países. Na observação de tais objetivos, os mecanismos regionais existentes podem servir de apoio aos países sem que isso sacrifique seus espaços de política” (tradução livre). ÁLVARES, Ana María. Op. cit., p. 16.

25 Disponível em <<http://www.otca-oficial.info/news/details/663>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

26 “Sugere a criação de um Plano de Ação Nacional (PAN) em cada um dos oito Países Amazônicos para garantir a execução das ações estratégicas a nível nacional” (tradução livre). ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA. *Programa de Acciones Estratégicas, Estrategia Regional para la Gestión Integrada de los Recursos, Hídricos de la Cuenca Amazónica / Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. Amazon Cooperation Treaty Organization (OTCA). Brasília: TDA, 2018. p. 170.

CONCLUSÃO

Diante dos compromissos firmados pelos Estados-membros da OTCA no horizonte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, conclui-se ser necessária uma verdadeira reanálise da razão de ser da OTCA.

Isto perpassa, em primeiro lugar, pela revisão de seus verdadeiros motivos fundacionais e suas pré-estabelecidas limitações quanto à ingerência no contexto interno de cada país.

Em segundo lugar, é fundamental também reanalisar as possibilidades de financiamento da Organização, e, até que ponto seu nível de dependência de recursos externos minora sua livre gestão. Certo é que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável dependerá de acréscimos de recursos para a implementação dos ODS.

Ainda necessário questionar a burocracia interna da Organização, que acreditou que a necessidade de consenso entre todos os países não iria afetar a tomada de decisões efetivas pela entidade, e sim apenas evitar que a maioria se sobrepusesse aos interesses de uma minoria.

Por fim, também é crucial definir, ou ao menos tentar, dar um significado ao papel da OTCA dentro da sistemática sul-americana, bem como repensar o espaço de participação interna que a Organização destina à comunidade amazônica.

Assim, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável buscou um alargamento dos ODM e o efetivo comprometimento dos países perante a necessidade mundial de minimizar as desigualdades e o impacto ambiental das sociedades. Mas, para atender verdadeiramente as metas elaboradas, faz-se necessário repensar a OTCA.

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Ana María. *Retos de América Latina: Agenda para el Desarrollo Sostenibles y Negociaciones del siglo XXI*. Revista Problemas del Desarrollo, v. 47, n. 186, p.09-30, julio-septiembre 2016.

ALVES, José Eustáquio Diniz. *Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quindênio (2015-2030) do século XXI*. R. bras. Est. Pop., v.32, n.3, p.587-598, set./dez. 2015.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional (1978-2002)*. Dissertação apresentada à Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, 2006.

CARLO, Sandra de; JANNUZZI, Paulo de Martino. *Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI*. Bahia análise & dados, v. 28, n. 2, p.6-27, jul.-dez. 2018.

DAMASCENO, João Pedro Tavares. SILVA JÚNIOR, Luis de Oliveira e. FRANÇA, Matheus Gonçalves. *Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável: o desafio do Tratado de Cooperação Amazônica*. II SEAT - Simpósio de Educação Ambiental e Transdisciplinaridade, Goiânia, 2011.

FERREIRA, Daniela Caruza Gonçalves. *Organizações internacionais como aparato de produção simbólica do Estado: o caso da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. Revista Antropolítica, n. 46, p. 67-92, 2019.

FREIRE, Cristiniana Cavalcanti; TORQUATO, Carla Cristina Alves; COSTA, José Augusto Fontoura. *Juridificação Internacional: análise do Tratado de Cooperação Amazônica em face dos desafios ambientais internacionais*. XV CONPEDI. Manaus, 2006.

HOSANNAH, Juliana de Jesus Machado. *O Papel da OTCA na Proteção da Amazônia*. Artigo apresentado à Universidade de Brasília para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais, 2015.

NUNES, Paulo Henrique Faria. *A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução*. Revista de Direito Internacional, v. 13, n.2, p.220-243, 2016.

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA. *Programa de Acciones Estratégicas, Estrategia Regional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Amazónica / Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. Amazon Cooperation Treaty Organization (OTCA). Brasília: TDA, 2018.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

RAVENA, Nírvia; Cañetei Voyner R. *Reflexões sobre a Integração Pan-Amazônica - o Papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na regulação da água*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n.1, p. 131-144, maio de 2007.

RICUPERO, Rubens. *O Tratado de Cooperação Amazônica*. Revista de Informação Legislativa, ano 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984.

SECRETARÍA PERMANENTE DE LA OTCA. *Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica - actualización resumida 2003-2012*. Brasília, 2013.

SILVA, Rodolfo Ilário da. *A cooperação multilateral entre os países amazônicos: a atuação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, 2012.

SOUSA, Diego Carlos Batista. *Amazônia Sustentável: uma abordagem transdisciplinar da institucionalidade da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica para a governança participativa*. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, 2013.

O DIREITO HUMANO DE ACESSO À ENERGIA E O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 7, DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Andréia Costa Vieira¹
Iamara Feitosa Furtado Lucena²

INTRODUÇÃO

O presente capítulo parte da compreensão de que o ser humano possui necessidades elementares, além das vitais, que compreendem no todo, sua dignidade. A consagração do princípio da dignidade da pessoa humana impõe ao Estado que sejam garantidas condições dignas de vida, dentre as quais está o acesso à energia elétrica, hoje indispensável no cotidiano das pessoas para a realização de diversas atividades.

Diante da essencialidade e indispensabilidade do acesso à energia elétrica para uma existência digna no atual contexto social, torna-se necessário que o atendimento desta demanda coexista com o direito humano ao desenvolvimento sustentável, buscando-se que esta energia elétrica seja proveniente de fontes limpas, de modo a minimizar os impactos ao meio ambiente. Garantir o acesso às energias renováveis é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 7.

No intuito de alcançar esse ODS e, portanto, fomentar a utilização de fontes limpas, algumas políticas públicas fiscais podem ser implementadas no âmbito nacional, regional e local. Entretanto, em virtude da extensão do tema, para que seja viável discuti-lo neste capítulo, é necessário delimitá-lo. Diante dessa compreensão, este capítulo visa tecer breves considerações sobre as principais políticas públicas fiscais no Estado do Ceará para promoção do direito humano ao desenvolvimento sustentável. De maneira mais específica, pretende trazer um estudo sobre o ODS 7, dando ênfase às energias solar e eólica, por serem as que possuem maior potencial de produção no Ceará.

1 Doutora em Direito Internacional (USP), Mestre em Direito Internacional (*University of Nottingham*), *Visiting Fellow* na *University of Cambridge*. Fundadora e Coordenadora do Grupo DEIMA. Advogada.

2 Mestra em Direito Internacional (UniSantos). Membro do Grupo DEIMA. Professora de Direito Tributário e Direito Penal no curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio (UNILEÃO). Advogada.

O DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste tópico, faz-se uma análise de alguns dos documentos internacionais que contribuíram, de alguma forma, para o reconhecimento do desenvolvimento sustentável enquanto direito humano, mas é importante destacar alguns, em especial, nos quais esse reconhecimento foi feito de forma mais explícita.

Um momento que vale ser mencionado é o da publicação, em 1987, do Relatório *Brundtland* (Nosso Futuro Comum), onde o conceito de desenvolvimento sustentável tornou-se público. Segundo o Relatório, este seria o “desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas”³. Apobrezza generalizada já não é inevitável, e não é vista como um mal em si mesma, pois, para que haja desenvolvimento, é imprescindível que as necessidades básicas de todas as pessoas sejam atendidas e que seja dada a todos a conjuntura essencial para que realizem as aspirações de uma vida. Num país onde a pobreza é endêmica, o desenvolvimento econômico, ainda que alcançado, não consegue se sustentar no tempo e no espaço⁴.

Importante registrar também a relevância do Protocolo de Kyoto⁵, de 1997, cujo objetivo primordial seria a diminuição da emissão de gases geradores do efeito estufa e, conseqüentemente, proporcionar uma atualização dos padrões sustentáveis de produção, distribuição e uso de energia, com a adoção de metas juridicamente vinculantes e com prazo estabelecido até 2012, seguido de uma prorrogação até 2020. O Protocolo também colocou a erradicação da pobreza como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável.

Para dar maior implementação à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, em substituição ao Protocolo de Kyoto⁶, foi celebrado o Acordo de Paris, em 2015⁷, que serve como uma guia para a política internacional de adaptação

3 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1991, p.9.

4 Ibid

5 Fruto do aperfeiçoamento dos estudos da United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima), celebrado em 1997. (UNFCCC. Kyoto Protocol, 1997. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets-for-the-first-commitment-period>>. Acesso em: 16 mai. 2020.

6 Como consequência de diversas questões geopolíticas, em termos de efetividade prática, o principal alvo do Protocolo de Kyoto – que seria a redução dos níveis de gases causadores do efeito estufa, que agravam o aquecimento global – não foi atingido.

7 Em 2015, Paris foi palco da 21ª sessão da Conferência das Partes (COP 21) da United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

e combate às mudanças climáticas, trazendo uma nova abordagem para as ações climáticas, especialmente no que trata do estabelecimento de metas determinadas voluntariamente pelas Partes, as *National Determined Contributions*.⁸ (NDCs)⁹.

Os quase 20 anos que separam o Protocolo de Kyoto do Acordo de Paris demonstram que a preocupação em apenas reduzir as emissões de gases de efeito estufa ficou para trás, sendo fundamental priorizar a promoção do desenvolvimento sustentável bem como a defesa dos direitos humanos¹⁰.

Em 2015, como resultado das ações da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável¹¹ e da necessidade de colocar em prática medidas concretas para a preservação do meio ambiente, como condição de assegurar a nossa própria sobrevivência na terra, os países adotaram uma nova agenda de desenvolvimento, tendo por base os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹² (ODM) atualizados. Nasceu, assim, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹³, que apresentou à comunidade internacional os 17 ODS¹⁴.

Mudança do Clima), onde foi assinado o Acordo de Paris. (UNFCCC. The Paris Agreement, 2015. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>. Acesso em: 16 maio. 2020.

- 8 Por meio das NDCs, cada nação apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera possível e viável a partir do cenário social e econômico local.
- 9 No tocante ao setor energético, o Brasil definiu três metas (NDCs) no Acordo de Paris, quais sejam: o alcance da cota de 45% de energias renováveis na matriz energética em 2030; o aumento da contribuição de bioenergia para 18% até 2030, aumentando o uso de biocombustíveis; a expansão da utilização de fontes renováveis, além da energia hídrica, para uma presença de 28% a 33% na matriz total de energia até 2030 (LOSEKANN, Luciano; HALLACK, Michelle. Novas energias renováveis no Brasil: desafios e oportunidades. 2018). p. 613-634. Disponível: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8446/1/Novas%20energias%20renov%e3%a1veis%20no%20Brasil_desafios%20e%20oportunidades.pdf>. Acesso: 04 fev. 2020.
- 10 É importante registrar que a última Conferência das Partes (COP-25) ocorreu em Madri, na Espanha, em dezembro de 2019, onde chamou a atenção a apresentação de dados do Boletim de Gases de Efeito Estufa daquele ano, em que os níveis de gases poluentes na atmosfera atingiram mais um novo recorde.
- 11 Também chamada de Conferência da Organização das Nações Unidas de Desenvolvimento Sustentável, que ocorreu na sede da ONU em Nova York.
- 12 Frutos da Cúpula do Milênio, que ocorreu em Nova York, em 2000, cujo sétimo objetivo procura garantir a sustentabilidade ambiental.
- 13 Resumidamente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável constitui um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, pautada na ideia de que a eliminação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior obstáculo global ao desenvolvimento sustentável (GUIMARÃES, Renan Eschiletti Machado; WALDMAN, Ricardo Libe. O acordo de Paris e o seu mecanismo de desenvolvimento sustentável como um instrumento para se alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, v. 86/2017, abr- jun, p. 515–537, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bBixeQ>>. Acesso em: 23 jul. 2019).
- 14 O intuito dessa nova Agenda é promover ações, orientações e programas para o desenvolvimento sustentável, dentro de um prazo que vai de 2016 a 2030, incidindo também sobre os novos reveses para o desenvolvimento sustentável diante do processo contínuo de globalização e os novos

Assim, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reflete a sedimentação do tripé da sustentabilidade: crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Ela apresenta um compromisso civilizatório mais abrangente ao defender um modelo de desenvolvimento e de políticas públicas para promoção da dignidade humana em múltiplas dimensões sociais¹⁵.

A palavra sustentabilidade se impõe na ordem do dia. Para Boff, a ideia de sustentabilidade traduz toda atuação dirigida a preservar as condições energéticas, informações físico-químicas que asseguram a vida na Terra, especialmente a vida humana, buscando sua perpetuação sem deixar de suprir as necessidades da geração presente e futuras, de modo que o capital natural seja nutrido e fortalecido em termos de reprodução, regeneração e coevolução¹⁶.

Por sua vez, para Amartya Sen, a sustentabilidade – enquanto reflexão mais abrangente sobre as consequências ecológicas do crescimento econômico – traz a demanda por uma nova forma de desenvolvimento, tomando como ponto de partida o fato de que a exploração contínua e exagerada dos recursos naturais compromete a saúde do planeta e a vida das gerações vindouras, e que é necessário repensar compromissos e responsabilidades também da economia no âmbito da sustentabilidade¹⁷. Sen destaca, ainda, a “necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma multiplicidade de instituições e muitas condições de agente relacionadas de forma interativa¹⁸”.

Com a consolidação do conceito em documentos internacionais e domésticos, passou a ser aceita globalmente a ideia de que o desenvolvimento sustentável deve nortear políticas públicas.

contextos sociais, a fim de atingir a dignidade (inclusive no aspecto ambiental) nos próximos anos (YAGHSISIAN, Adriana Machado; GARCEZ, Gabriela Soldano. A mediação como método de resolução de conflitos urbanos e ambientais: uma alternativa para o incremento do desenvolvimento sustentável, conforme a agenda 2030. In: Maria Luiza Machado Granziera, Fernando Rei. In Anais do IV Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional, v. 1. p. 135-149. Santos: Leopoldianum, 2016. p. 146. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2016/10/DAI-2016.pdf>> Acesso: 21 jul. 2019).

15 RUEDIGER, Marco Aurélio; JANNUZZI, Paulo de Martino; MEIRELLES, Beatriz; PIMENTEL, Joyce. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018. p.10-11. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20528>> Acesso em 17 jul. 2019.

16 BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: o que é – o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 32

17 SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 9-10.

18 Ibid, p. 11.

O modelo de arranjo jurídico da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, enquanto *soft law*¹⁹, é lastreado no convencimento de que os recursos naturais são insuficientes, e que distribuí-los no intuito de erradicar a pobreza, oportunizar condições de vida digna e garantir o desenvolvimento econômico-social, de maneira sustentável, é um desafio que só pode ser vencido através do comprometimento e engajamento de todos²⁰. A ideia de uma vultosa responsabilidade coletiva, empenhada em não deixar ninguém para trás, considerando a dignidade da pessoa humana como condição essencial, faz com que os ODS devam ser buscados para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade²¹. Daí se entender sua rápida incorporação à confecção de políticas públicas que busquem o desenvolvimento sustentável, quer seja em âmbito regional, nacional ou transfronteiriço.

Para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Brasil, por meio do Decreto 8.892/2016²², art. 1º, criou a Comissão Nacional para os ODS (CNOODS), com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência a esse processo. No entanto, o referido Decreto foi revogado pelo Decreto 10.179²³, de dezembro de 2019.

Neste tópico, o foco é o ODS 7, que trata do acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas as pessoas, conforme será apresentado a seguir.

O ODS 7 E O DIREITO HUMANO DE ACESSO À ENERGIA

A impossibilidade de acesso à energia pode acarretar a chamada “pobreza de energia”, que é a “falta de acesso aos serviços de energia modernos”²⁴. Por isso, o ODS 7 compreende a promoção do acesso aos serviços de energia limpos,

19 Sem efeitos vinculantes para os países que aderem ao compromisso de atingir os ODS,

20 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: [...]. Op. cit.

21 Ibid

22 BRASIL. Decreto 8.892, de 27 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: 16 mai. 2020.

23 BRASIL. Decreto 10.179, de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1>. Acesso em: 16 mai. 2020.

24 ONUBR. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos*. 2018. Disponível: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-7.html>>. Acesso: 13 ago. 2019.

confiáveis e acessíveis para as mais diversas atividades do cotidiano; tais como cozinhar, aquecer, iluminar, comunicar e produzir.

Nesse ínterim, é importante compreender o que é o acesso à energia, especialmente o acesso aos serviços modernos, nos termos propostos pelo ODS 7²⁵, onde incluem-se, assim, além do acesso doméstico à eletricidade, instalações de cozinha limpas (por exemplo, combustíveis e fogões que não causam poluição do ar nas casas), a purificação da água, refrigeração e transporte, de maneira que tudo possa ser realizado com mais rapidez, menos desperdício (como no caso dos alimentos sem refrigeração) e o menor esforço e menor gasto possíveis²⁶.

Uma das principais causas da pobreza de energia é também um dos principais desafios da atualidade: a desigualdade. Muitos projetos de políticas públicas, ao se dizerem neutros, perpetuam estruturas de desigualdade e exclusão²⁷. Eis a importância de ninguém ser deixado para trás²⁸ na questão do acesso à energia.

A energia deve ser considerada acessível de maneira física e econômica. A acessibilidade física diz respeito à energia chegando às habitações, enquanto que a acessibilidade econômica diz respeito ao preço final para o consumidor, que deve ser compatível com a sua renda, ou seja, dentro das suas possibilidades financeiras. Além disso, no tocante a energias alternativas, tem-se de considerar um desafio: que o preço não seja superior ao que ele pagaria para obtenção de energia tradicional^{29,30}.

25 Ibid.

26 WEHAB WORKING GROUP. A Framework for Action on Energy. 2002. Disponível em: <https://www.gdrc.org/sustdev/undesd/wehab_energy.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

27 THE OFFICE of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Baseline Study on the Human Rights Impacts and Implications of Mega-Infrastructure Investment. 2017. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DFI/MappingStudyontheHRRiskImplications_MegaInfrastructureInvestment.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2019.

28 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: [...]. Op. cit.

29 ONUBR. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos. 2018. Disponível: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-7.html>>. Acesso: 13 ago. 2019.

30 Quanto ao acesso sustentável, é importante registrar que, no âmbito global, em 2016, mais de 1 bilhão de pessoas não tinham acesso à energia elétrica, e aproximadamente 3 bilhões de pessoas ainda dependiam de combustíveis sólidos para cozinhar e aquecer suas casas, como madeira, resíduos de animais, carvão vegetal etc., o que representa risco à saúde dessas pessoas (UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs. Accelerating SDG7 Achievement Policy Briefs In Support Of The First SDG7 Review at The UN High-Level Political Forum 2018. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25571804578ESDG7_Policy_Briefs_REV_3.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2019).

Além disso, a realidade de muitos países é que o uso da energia é bastante amplo e pouco eficiente, com a previsão de que esse consumo aumente cada vez mais em virtude da procura crescente das economias de alta renda, mas de outras em ascensão.

Segundo a ONU, a população ainda não possui, de forma igualitária, acesso aos serviços de energia modernos, o que faz com que um grande número de pessoas estejam com a condição de pobreza se renovando, já que, sem capital para adquirir equipamentos que facilitariam suas atividades rotineiras, não conseguem se dedicar exclusivamente às atividades remuneradas, alimentando o ciclo da pobreza³¹.

Garantir que todas as pessoas, em qualquer parte do planeta, tenham acesso aos serviços de energia é essencial para concretização, até 2030, dos objetivos mais amplos do ODS 7. É também de fundamental importância para garantir a dignidade humana, pois possibilita o uso e acesso de diversos bens e serviços que dependem de fontes elétricas.

De acordo com Taís Hemann da Rosa³², o acesso à energia elétrica, no âmbito internacional, se constitui em um elemento do “mínimo existencial”³³, compreendido enquanto garantia que vai além do mero mínimo vital, já que ampara a ideia de concretude da dignidade da pessoa humana. Assim, o direito fundamental relacionado ao acesso à energia elétrica é o direito ao mínimo existencial, direito fundamental que está implícito na Constituição Federal.

Felizmente, conforme o *World Energy Outlook*³⁴ de 2011, o acesso à energia foi definido como a garantia de atendimento às necessidades de uma família³⁵.

31 ONUBR. Momento de ação global para as pessoas e o planeta. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 21 de jul. 2019.

32 ROSA, Taís Hemann da. O acesso à energia elétrica como manifestação do direito ao mínimo existencial: uma análise com ênfase na dimensão defensiva do direito de acesso à energia elétrica. 2016. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

33 A autora entende que o direito ao mínimo existencial trata-se de uma evolução dos direitos fundamentais sociais, posto que “se encontra subentendido tanto no direito básico, e indiscutível, à vida, como também no direito à vida com dignidade, no direito à saúde digna, à educação digna, à moradia digna, ao lazer, e todos os outros direitos sociais”.

34 A *World Energy Outlook* é a principal publicação da Agência Internacional de Energia (International Energy Agency - IEA), amplamente reconhecida como a fonte mais autorizada para projeções e análises de energia global. Ela representa a principal fonte de projeções do mercado de energia de médio a longo prazo, estatísticas extensivas, análise e consultoria para os governos e o setor de energia. (IEA - International Energy Agency. *Tracking Clean Energy Progress 2017: Energy Technology Perspectives 2017 Excerpt; Informing Energy Sector Transformations*. OECD/IEA, 2017. Disponível em: <<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/TrackingCleanEnergyProgress2017.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2019).

35 IEA - International Energy Agency. *Tracking Clean Energy Progress 2017: Energy Technology Perspectives 2017 Excerpt; Informing Energy Sector Transformations*. OECD/IEA, 2017. Disponível em: <<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/TrackingCleanEnergyProgress2017.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Além disso, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável também considera que os serviços de prestação de energia são um aporte essencial para o desenvolvimento econômico e justiça social³⁶.

Os serviços de energia são necessários para a implementação bem-sucedida de quase todos os programas de desenvolvimento setoriais, nomeadamente as atividades de geradores de receitas, saúde, educação, água, segurança alimentar, desenvolvimento agrícola, dentre outros³⁷.

Assim, afirma-se, neste capítulo, que um maior acesso à energia limpa permite o desenvolvimento econômico de maneira sustentável e redução da pobreza. É importante, pois, observar que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais³⁸, em seu art. 11, prevê o direito de todas as pessoas a uma adequada qualidade de vida, bem como à melhoria contínua de suas condições de vida. Entende-se, assim, que inclui o direito de acesso à energia para suprir as necessidades cotidianas básicas, tais como cozinhar, purificar água para consumo próprio, conservar os alimentos, dentre outros.

No âmbito interamericano, o Protocolo de San Salvador³⁹ igualmente prevê, em seu art. 11, o direito de todos a um meio ambiente sadio e aos serviços públicos básicos, compreendendo-se, assim, o acesso à energia elétrica.

No Brasil, a Constituição Federal⁴⁰, em seu art. 225, determina o direito de todos a um meio ambiente equilibrado, sendo este essencial à sadia qualidade de vida. No entanto, a despeito de todas essas garantias legais, a exclusão elétrica no Brasil abrange as famílias que estão predominantemente nos lugares com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e as famílias de baixa renda, onde cerca de 90% delas têm renda inferior a três salários-mínimos^{41,42}.

Como exemplo de reconhecimento e aplicação concreta do acesso à energia elétrica como direito humano fundamental, diante da situação de “emergência

36 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: [...]. Op. cit.

37 ONUBR. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7: [...]. Op. cit.

38 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

39 Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

40 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 mai. 2020.

41 ONUBR. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7: [...]. Op. cit.

42 Diante dessa realidade, tramita no Senado a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 44/201748 – para tornar o acesso à energia um direito social para todos os brasileiros, no intuito de garantir o seu fornecimento para todo o território do país. (Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131846>>. Acesso em: 16 mai. 2020).

de saúde pública de âmbito internacional”, declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS)⁴³, no dia 30 de janeiro de 2020, e da classificação da COVID-19 como uma pandemia⁴⁴, no dia 11 de março de 2020, o Brasil, assim como vários outros governos no mundo, adotou uma série de medidas excepcionais de prevenção e enfrentamento da doença, bem como garantir à população a continuidade dos serviços públicos essenciais em meio a esse momento de calamidade pública.

Em razão da possibilidade concreta de muitas pessoas não terem condições financeiras para pagar a conta de energia elétrica, e, por isso, terem a suspensão deste serviço, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), através da Resolução Normativa (RN) 878 de 2020⁴⁵, implementou uma série de medidas para garantir a continuidade e a segurança na distribuição de energia, dentre as quais a vedação da suspensão do fornecimento por inadimplência de unidades consumidoras relacionadas aos serviços e atividades consideradas essenciais⁴⁶, bem como outras unidades consumidoras, conforme os termos da mencionada Resolução.

O ACESSO ÀS ENERGIAS RENOVÁVEIS

43 OPAS/OMS - Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812>. Acesso em: 16 mai. 2020.

44 OPAS/OMS - Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde. Folha informativa – COVID-19, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=87>. Acesso em: 16 mai. 2020.

45 BRASIL. Resolução Normativa 878, de 24 de março de 2020. Medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-878-de-24-de-marco-de-2020-249621270>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

46 “Vedar a suspensão do fornecimento por inadimplência de unidades consumidoras residenciais urbanas e rurais, incluindo baixa renda, além de serviços e atividades consideradas essenciais, conforme a legislação, tais como assistência médica e hospitalar, unidades hospitalares, institutos médico-legais, centros de hemodiálise e de armazenamento de sangue, centros de produção, armazenamento e distribuição de vacinas e soros antídotos; tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; unidade operacional de transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e de lixo; unidade operacional de serviço público de telecomunicações; processamento de dados ligados a serviços essenciais; centro de controle público de tráfego aéreo, marítimo e urbano; instalações que atendam a sistema rodoferroviário e metroviário; unidade operacional de segurança pública, tais como, polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros; câmaras de compensação bancária e unidades do Banco Central do Brasil; e instalações de aduana”. (Ibid).

O ODS 7 deixa claro que o acesso às energias renováveis faz parte de uma das 17 metas para se atingir o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030. Assim, diretamente vinculada à questão da acessibilidade está a consideração de que este acesso deve se dar, sempre que possível, por meio de tecnologias ambientalmente adequadas e pela exploração de recursos o mais renováveis possível⁴⁷. Um modelo ideal de infraestrutura de energia deve atender critérios sustentáveis⁴⁸, fornecendo oportunidades para o reconhecimento e ampliação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a proteção ambiental⁴⁹.

Portanto, a necessidade de garantir energia confiável e moderna para redução da pobreza e promoção do desenvolvimento econômico deve impactar o mínimo possível sobre o meio ambiente. Para isso, é de extrema importância que essa energia seja obtida de fontes limpas ou renováveis, que incluem a solar, a dos ventos, a geotérmica, das pequenas hidrelétricas e a da biomassa.

Na América Latina, o setor de energia está subdividido da maneira disposta na tabela a seguir.

47 O uso adequado “pode gerar atividades que proporcionem lucro ou pelo menos se paguem com a economia de energia, de água, ou de outros recursos naturais, entre outros fatores positivos ao crescimento inclusivo, sustentável e ambientalmente adequado do país” (ONUBR. Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7: [...]. Op. cit.).

48 Ela considera quatro áreas temáticas centrais: direitos humanos (referentes a: segurança e saúde públicas; igualdade de gênero e empoderamento das mulheres; pessoas com deficiência; povos indígenas; patrimônio cultural; deslocamento e reassentamento involuntário); trabalho decente (referente a: liberdade de associação; trabalho forçado; trabalho infantil; não-discriminação no trabalho; saúde e segurança no trabalho; carga horária, salário e férias); meio ambiente (referente a: prevenção da poluição; uso sustentável de recursos; mudança do clima; proteção da biodiversidade e prevenção da degradação do solo; redução de riscos de desastres e ambientais); transparência, prestação de contas e combate à corrupção (UNOPS - Escritório da Organização das Nações Unidas de Serviços para Projetos. Policy for Sustainable Infrastructure. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242696/unops_policy_for_sustainable_infrastructure_EN.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 19 mai. 2019).

49 Ibid.

Tabela 1 - Setor Energético na América Latina⁵⁰

Fontes de Energia	Representação por Região	Principais produtores
Petróleo	49.2%	Venezuela e Brasil
Gás Natural	24.2%	Bolívia, Venezuel, Trinidad e Tobago
Carvão mineral	6.3%	Colômbia
Energia hidráulica	6.8%	Brasil e Paraguai

Por sua vez, a matriz energética brasileira, em 2017, apresentava-se subdividida de acordo com o quadro que se segue.

Tabela 2 - Matriz Energética Brasileira: produção e fornecimento de eletricidade (2017)⁵¹

Energia hidráulica	61%
Biomassa	9%
Energia solar e eólica	8%
Energia nuclear	1%
Petróleo	5%
Gás natural	8%
Carvão mineral	2%
Resíduos industriais	1%
Importados (outros)	4%

No entanto, a tabela seguinte apresenta um quadro bem diferente em relação ao consumo primário de energia no Brasil que, quando comparado com o quadro anterior de produção e geração de energia, depreende-se que há uma anomalia a ser estudada.

50 VIEIRA, Andreia Costa. Climate Governance and the reality of Brazil. In: Anais do Simpósio Internacional sobre Cooperacion entre China y America Latina em La Governanza Global, Universidad de Shanghai, 24 Agosto 2019, p. 49. A tabela foi montada a partir de dados fornecidos pela Empresa de Pesquisa Energética, 2017. A pesquisa apresentada foi publicada nos anais do Encontro Internacional de Cooperação entre China e América Latina, Universidade de Shanghai, Agosto de 2019. Andreia Costa Vieira, Panel on Climate Change: Cooperation between China and Latin America on Climate Change Governance, University of Shanghai, 2019

51 A. C. Vieira, Climate Governance and the reality of Brazil, In: Anais do Simpósio Internacional sobre Cooperacion entre China y America Latina em La Governanza Global, Universidad de Shanghai, 24 Agosto 2019, p. 49. A tabela foi montada a partir de dados fornecidos pela Empresa de Pesquisa Energética, 2017. A pesquisa apresentada foi publicada nos anais do Encontro Internacional de Cooperação entre China e América Latina, Universidade de Shanghai, Agosto de 2019. Andreia Costa Vieira, *Panel on Climate Change: Cooperation between China and Latin America on Climate Change Governance*, University of Shanghai, 2019.

Tabela 3 - Consumo Primário de Energia no Brasil (2017) 52

Petróleo e outros líquidos fósseis	46%
Gas natural	11%
Carvão mineral	6%
Energia nuclear	1%
Energia hidráulica	28%
Renováveis (solar, eólica, biomassas)	8%

Existem, atualmente, alternativas disponíveis e os avanços tecnológicos vêm trazendo diversas possibilidades para geração e distribuição de energia limpa que, aliados a políticas públicas para sua implementação, produção e utilização, podem garantir o acesso energético de maneira sustentável no Brasil.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, 99,2% dos domicílios brasileiros possuíam energia elétrica proveniente de rede geral em tempo integral⁵³. Ainda segundo o IBGE, em 2018, a participação das energias renováveis na Oferta Interna de Energia (OIE) no Brasil foi de 45,3%⁵⁴.

Diante desse cenário, a diversificação da matriz energética brasileira tem o potencial de garantir mais eficiência energética⁵⁵ e, conseqüentemente, oportunizar um maior acesso à energia para a população, como forma de garantir-lhe dignidade. Convém investir numa adequação de produção e consumo, de maneira a se incentivar tanto uma produção mais limpa como um consumo mais limpo.

52 A. C. Vieira, *Climate Governance and the reality of Brazil*, In: Anais do Simpósio Internacional sobre Cooperacion entre China y America Latina em La Governanza Global, Universidad de Shanghai, 24 Agosto 2019, p. 49. A tabela foi montada a partir de dados fornecidos pela Empresa de Pesquisa Energética, 2017. A pesquisa apresentada foi publicada nos anais do Encontro Internacional de Cooperação entre China e América Latina, Universidade de Shanghai, Agosto de 2019. Andreia Costa Vieira, *Panel on Climate Change: Cooperation between China and Latin America on Climate Change Governance*, University of Shanghai, 2019.

53 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Domicílios e Moradores com energia elétrica proveniente de rede geral em tempo integral*. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6738#resultado>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

54 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Participação percentual das energias renováveis na Oferta Interna de Energia (OIE)*. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2018. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6592#resultado>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

55 FERRAZ, Renan Teófilo; CODICEIRA, Alcides. Diversificação da Matriz de Energias Renováveis no Brasil: O Desenvolvimento das Novas Fontes de 2010 a 2016. *Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada*, v. 2, n. 4, 30 dez. 2017.

Além disso, a produção de energias a partir de fontes sustentáveis é uma questão considerada nos documentos internacionais como sendo uma solução para a redução de emissão de gases poluentes e, conseqüentemente, para o atingimento do desenvolvimento sustentável⁵⁶.

Assim, é legítimo pensar em mudanças sociais a partir de políticas públicas destinadas ao fomento da produção e consumo de energias renováveis, propondo uma diversificação da matriz energética de modo a cumprir o ODS 7. Tais políticas são necessárias para a garantia do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, globalmente reconhecido em diversos instrumentos internacionais e regionais e por inúmeros atores, além de ser indispensável para a própria sobrevivência da humanidade.

POLÍTICAS PÚBLICAS FISCAIS PARA PROMOÇÃO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS: IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 7 NO ESTADO DO CEARÁ

Produção e acesso a energia limpa são fundamentais para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O alcance das metas do ODS 7 está relacionado à construção e implementação de políticas públicas de incentivo ao acesso energético sustentável, o que inclui os incentivos econômico-tributários através da extrafiscalidade⁵⁷.

“O Direito Tributário deve ser concebido não só como instrumento de arrecadação, mas também como instrumento para se colocar em prática políticas públicas em outras áreas, tais como a ambiental”⁵⁸. Portanto, é possível compreender a tributação ambiental como a utilização do Direito Tributário visando o desenvolvimento de políticas públicas de proteção ambiental⁵⁹.

56 THIÉBAUT, Renata; VIEIRA, Andréia Costa; PENÃ, Mônica Almeida. *Regulação econômica do setor de energia: Cenário global, Brics, One Belt One Road e Políticas Públicas Adotadas no Estado de São Paulo e na Região Metropolitana de Santos*. Estudos sobre direito econômico internacional e meio ambiente. Implementação local dos objetivos de desenvolvimento sustentável o Porto de Santos e região na rota 2030. Andréia Costa Vieira (Org.). São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2019. p. 133-161, p. 138.

57 O que a doutrina chama de função extrafiscal dos tributos se refere ao potencial que os tributos possuem de intervir na economia e na sociedade em geral, estimulando ou desestimulando determinadas condutas, “buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros” (MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 74).

58 VIEIRA, Andréia Costa. O princípio da precaução e a extrafiscalidade na tributação ambiental. *Direito Tributário Atual*. v. 32, p. 31-44, 2014. p. 37.

59 Ibid.

A extrafiscalidade ambiental consiste, portanto, no emprego da imposição tributária a fim de promover a conservação do meio ambiente, objetivando, em suma, impedir a sua degradação, estimular a sua preservação e até mesmo a restauração de áreas e recursos já degradados. Ou seja: a extrafiscalidade tributária ambiental pretende a utilização dos tributos à serviço da proteção ao meio ambiente, buscando estabelecer o equilíbrio entre a proteção e a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável.

Neste particular, a utilização extrafiscal dos tributos pode ser veiculada, por exemplo, por meio da redução do preço final da energia; pela redução dos custos da produção e comercialização de equipamentos de energias limpas, dentre outros, com o fim de estimular a produção e utilização de energias renováveis, por ser uma alternativa viável de alinhamento de políticas locais, regionais e nacionais às metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial, ao ODS 7⁶⁰.

Como se pode perceber, é legítimo defender mudanças sociais a partir de políticas públicas em geral, e de políticas tributárias em especial, empregando, para isso, a extrafiscalidade.

Considerando todos esses aspectos, este capítulo utiliza-se de um afunilamento para identificar a promoção e implementação de energias renováveis de maneira regionalizada, no Brasil. A escolha aqui feita pelo Estado do Ceará se dá porque tem sido este um dos Estados brasileiros que, proporcionalmente, mais têm desenvolvido políticas públicas de incentivo em produção e consumo das energias renováveis, além de captação de investimentos privados para esse setor, em especial para a energia eólica e a solar fotovoltaica⁶¹.

O Ceará possui a vantagem da localização, haja vista estar situado na região dos Trópicos, próximo à Linha do Equador, com alta incidência solar o ano inteiro, e tem seu clima influenciado pela proximidade do Oceano Atlântico, o que traz fortes

60 Em outro estudo publicado, em 2019, O Porto de Santos e Região na Rota 2030, verificou-se a grande parcela de incentivos que a Região Sudeste brasileira, em especial a Região da Baixada Santista (que abriga a Bacia Petrolífera de Santos) recebe na produção e consumo de combustíveis fósseis. (VIEIRA, Andréia Costa (org.). *O Porto de Santos e Região na Rota 2030*. Santos: Leopoldianum, 2019. Em especial o capítulo R. Thiebaut, A. C. Vieira, M. A. Peña, Regulação Econômica do Setor de Energia: cenário global, BRICS, One Belt One Road e Políticas Públicas adotadas no Estado de São Paulo e na Região Metropolitana de Santos. p. 133)

61 O Ceará é atendido pela malha de transmissão da rede básica de energia e pela rede de distribuição da Enel Distribuição Ceará. A energia elétrica é produzida por 129 usinas, totalizando 4.433 MW de potência, equivalente a 2,7% da capacidade instalada nacional. Dessas usinas, 81 são eólicas e adicionam 2.054,9 MW ao sistema interligado nacional (SIN) e 3 são fotovoltaica (geração centralizada) e adicionam 218 MW ao sistema (ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. *Brasil ultrapassa marca de 1GW em geração distribuída*. 2019. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/brasil-ultrapassa-marca-de-1gw-em-geracao-distribuida/656877>. Acesso em: 14 fev. 2020).

ventos em diversas localidades do seu litoral. Além disso, assim como em outros Estados do Nordeste, as instabilidades no setor energético relacionadas à carência de chuvas e descimento dos níveis de água nos reservatórios de algumas hidrelétricas faz com que o Ceará venha se dedicando à diversificação de sua matriz energética⁶².

Com tais características que favorecem a implantação de novos projetos de energia elétrica baseados em fontes renováveis, é possível que o Ceará se destaque na expansão da matriz elétrica renovável brasileira⁶³. Uma das causas do grande crescimento⁶⁴ de unidades consumidoras de energias renováveis foi o fato de o Ceará ter trabalhado na questão de incentivo à utilização dessa matriz energética através de políticas públicas que trouxeram benefícios para os consumidores, como a isenção de impostos, financiamentos bancários, dentre outros⁶⁵.

Os avanços na implementação e uso de energias renováveis no Ceará, sobretudo eólica e solar fotovoltaica, teve maiores avanços com a Resolução Normativa (RN) 482 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)⁶⁶ de 2012, que estabeleceu as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuídas aos sistemas de distribuição de energia elétrica e o sistema de compensação de energia elétrica, momento em que passou a ser

62 PINTO, Rodrigo Jambeiro; SANTOS, Vivianni Marques Leite dos. Energia eólica no Brasil: evolução, desafios e perspectivas. *RISUS - Journal on Innovation and Sustainability*. São Paulo, v.10, n. 1, p. 124-142, 2019. p. 126. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/risus/article/viewFile/41807/27981>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

63 Vale mencionar, inclusive, que a primeira usina de energia solar comercial do Brasil e da América Latina foi inaugurada em 2011, no município de Tauá, no sertão dos Inhamuns, no Ceará, local escolhido devido à forte incidência solar durante o ano inteiro. (ALENCAR, Maria Patrícia de; et al. Políticas Públicas para micro e minigeração de energia solar no estado do Ceará: um estudo levando-se em consideração o contexto nacional e municípios no semiárido cearense. *Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 12, n. 39, p. 192-223, 2018. p. 199. Disponível em: <<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/987/1413>>. Acesso em: 07 fev. 2020).

64 A geração distribuída, em julho de 2019, totalizava 42,5 MW de capacidade instalada fotovoltaica e 10 MW em eólica, com mais de 2.633 unidades geradoras (99% delas sendo fotovoltaicas) e 3.484 unidades consumidoras que recebem créditos energéticos, conferindo-lhe a sétima posição nacional e primeira do Nordeste com maior capacidade instalada em sistemas fotovoltaicos de geração distribuída (*ATLAS Eólico e Solar: Ceará*, 2019. Disponível em: <<http://atlas.adece.ce.gov.br/User?ReturnUrl=%2F>>. Acesso em: 10 jan. 2020).

65 SANTOS, Edson Pereira dos; CONTI, Thadeu das Neves. *Mercado profissional para a área de energia e eficiência energética no Brasil*. Revista Internacional de Ciências, v. 7, n. 2, p. 142-178, 2018. p. 153. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ric/article/viewFile/28138/23259>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

66 ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa 482, de 17 de abril de 2012. *Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20482,%20de%202012%20-%20bip-junho-2012.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

possível que o consumidor gere sua própria energia elétrica a partir de fontes renováveis, fornecendo o excedente, por meio de empréstimo gratuito à rede distribuidora local, e posteriormente compensada com o consumo de energia elétrica ativa.

A seguir, serão abordadas, ainda que sucintamente, as principais políticas públicas do Estado do Ceará que permitem a utilização dos tributos de sua competência tributária com viés extrafiscal; isto é, o uso dos tributos para estimular ou desestimular condutas, sobretudo no tocante ao fomento da produção e utilização de energias limpas no Estado.

ICMS

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)⁶⁷, previsto no art. 155, inciso II da Constituição Federal, é imposto estadual incidente sobre a energia elétrica⁶⁸.

Em 2015, tendo em vista o disposto na RN 482 da ANEEL, o CONFAZ celebrou o Convênio ICMS 16⁶⁹, que autoriza os Estados a concederem isenção⁷⁰ nas operações internas relativas à circulação de energia elétrica, sujeitas a faturamento sob o Sistema de Compensação de Energia Elétrica de que trata a referida Resolução⁷¹.

67 Em relação a este imposto, a Constituição Federal delimita a produção normativa de exoneração tributária – por exemplo, diminuições de alíquotas, reduções da base de cálculo, isenções, créditos presumidos, diferimentos de longo prazo, dentre outros – à deliberação e consenso de todos os Estados da Federação e o Distrito Federal, que o fazem no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

68 Neste sentido, o Decreto 33.327 de 2019, do Estado do Ceará, que regulamenta a legislação de ICMS, traz no art. 2º, parágrafo 1º que, para efeito da incidência do ICMS, a energia elétrica é considerada mercadoria. (GOVERNO do Estado do Ceará. Decreto 33.327, de 30 de outubro de 2019. *Consolida e Regulamenta a legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384287>>. Acesso em: 30 dez.2019).

69 Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2015/CV016_15>. Acesso em: 07 fev. 2020.

70 A isenção é a dispensa do pagamento do tributo que normalmente seria devido, caso não existisse a norma isentiva. A isenção seria, então, dentro da competência tributária de cada ente, uma opção feita pelo legislador no sentido de não tributar. É uma dispensa legal do dever de pagar o tributo.

71 De acordo com o parágrafo 1º, inciso I da mencionada cláusula, o benefício “aplica-se somente à compensação de energia elétrica produzida por microgeração e minigeração definidas na referida resolução, cuja potência instalada seja, respectivamente, menor ou igual a 75 kW e superior a 75

O Ceará, por meio do Convênio ICMS 52/2015⁷², realizou sua adesão ao Convênio ICMS 16/2015⁷³. No mesmo ano, editou o Decreto 31.853⁷⁴ que altera as regras concernentes à isenção do ICMS, nos termos da Lei 12.670/96⁷⁵, que passou a prever, no art. 9º-B, a isenção do imposto na saída de energia elétrica da distribuidora à unidade consumidora, conforme autorizado no Convênio⁷⁶.

Outro instrumento que utiliza o potencial extrafiscal do imposto que merece ser mencionado é o Convênio ICMS 101 de 1997⁷⁷, que autoriza a isenção do ICMS nas operações com diversos equipamentos e componentes para o aproveitamento das energias solar e eólica. O referido Convênio condiciona a isenção do ICMS aos equipamentos que forem isentos ou tributados à alíquota zero do imposto sobre operação de industrialização (IPI). Até o momento, o estado do Ceará ainda não trouxe essa isenção para o ordenamento jurídico e administrativo do Estado, apesar de estar devidamente autorizado pelo Convênio.

kW e menor ou igual a 1 MW” (Ibid). O benefício não é aplicado ao custo de disponibilidade, à energia reativa, à demanda de potência, aos encargos de conexão ou uso do sistema de distribuição, e a quaisquer outros valores cobrados pela distribuidora, nos termos do inciso II, parágrafo 1º, da cláusula primeira. A isenção de que trata o convênio é condicionada à observância pelas distribuidoras e pelos microgeradores e minigeradores dos procedimentos previstos em Ajuste SINIEF 2 de 2015, que trata dos procedimentos relacionados às operações de circulação de energia elétrica, sujeitas a faturamento sob o Sistema de Compensação de Energia Elétrica, nos termos da RN 482 da ANEEL.

O convênio ainda condiciona a isenção, nos termos da cláusula segunda, inciso II, a que as operações estejam contempladas com desoneração das contribuições para PIS/PASEP e da COFINS.

72 Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2015/CV052_15>. Acesso em: 06 fev. 2020.

73 Após a ratificação nacional do Convênio 16/2015 através do Ato Declaratório 10/15, as unidades Federativas, devidamente autorizadas, puderam aderir ao referido convênio.

74 Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/l/70z8/decreto-do-estado-do-ceara-n-31853-de-14122015>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

75 Disponível em: <<https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/6176-lei-n-12-670-de-30-12-96-d-o-de-30-12-96>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

76 Antes do referido Decreto, sobre o excedente da energia elétrica das micro e minigeradores, que é cedido à rede distribuidora a título gratuito e retorna para a unidade consumidora na forma de créditos de energia ativa, incidia o ICMS. Após a alteração da lei, essa “saída” (ou retorno) de energia elétrica da distribuidora à unidade consumidora é isento da cobrança do referido imposto. Assim, com a isenção de ICMS, é possível a redução de custos vinculados à utilização de energia solar fotovoltaica, no intuito de fomentar sua expansão.

77 Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV101_97>. Acesso em: 07 fev. 2020.

Recentemente, o Ceará passou a conceder diferimento⁷⁸ do ICMS nas *importações* de componentes para geração de energia solar, através do Decreto 33.029 de 2019⁷⁹, nos termos que especifica. Trata-se um caso de substituição tributária, em que a responsabilidade pelo pagamento do ICMS é transferida para o importador, quando vier a realizar a operação de importação dos componentes listados.

Assim, quando se pensa sob a perspectiva da prorrogação do pagamento para um momento posterior, tem o condão de facilitar, por exemplo, para o contribuinte que trabalhe com a compra de equipamentos de instalação de sistemas de geração de energias renováveis. Para gozar desse benefício, o parágrafo 2º impõe que “o contribuinte deve comprovar a inexistência de produto similar fabricado no estado, mediante Certificado de Não Similaridade expedido nos termos da legislação vigente”.

TAXAS

Outra medida para fomentar o desenvolvimento do setor energético sustentável no Ceará, utilizando-se de tributo da espécie taxa, foi a implantação, em 2016, da Resolução 3, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA)⁸⁰, que dispõe sobre os critérios e procedimentos simplificados para a implantação de sistemas de micro e minigeração distribuída de energia elétrica, a partir de fontes renováveis⁸¹.

Não se objetiva analisar minuciosamente as peculiaridades do tributo “taxa” e suas espécies, mas apenas enfatizar que, no caso do estado do Ceará, este utilizou-se de uma *taxa de polícia* para acrescentar-lhe um caráter extrafiscal quando dispensa o contribuinte do seu pagamento, ou seja, do pagamento da

78 Trata-se de uma espécie de substituição tributária, em que existe uma postergação ou adiamento do pagamento do imposto para uma próxima etapa de operação, ao mesmo tempo em que a responsabilidade pelo pagamento deste é transferida para um terceiro (SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018). O diferimento do ICMS, por exemplo, ocorre quando o lançamento e/ou pagamento do imposto, incidente sobre determinada operação ou prestação, são transferidos para uma etapa posterior de comercialização, industrialização, prestação, uso ou consumo.

79 GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ – DEC. 33.029, 2019. Disponível em: <<https://taxpratico.com.br/media/ESTADUAL/INs%2Cdecretos%20-%20atualizados/NORMAS%20ESTADUAIS%20-DECRETOS%20-%202019/Decreto%20n%C2%BA%2033.029%2C%20de%202019.pdf>>. Acesso em: 05 mar.2020.

80 Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=318644>>. Acesso em 08 fev. 2020.

81 Dentre as diretrizes previstas na Resolução, é possível destacar: Art. 3º Os sistemas de microgeração solar fotovoltaica ou eólica, bem como os de minigeração eólica, serão isentos de licenças ambientais, desde que não interfira em Áreas de Preservação Permanente -APP e/ou Unidade de Conservação. (...) Art. 4º Os sistemas de minigeração solar fotovoltaica que forem instalados em telhado ou fachada, em terrenos em área urbana ou rural, com potência menor ou igual a 2 megawatts (MW), estarão isentos de licença ambiental.

licença ambiental, barateando os custos para implementação desses sistemas.

Outra política de cunho fiscal para atrair investimentos no setor de energias renováveis no Estado, a partir do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), é o Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis⁸² (PIER), lançado em 2017. Esse programa beneficia empresas fabricantes de equipamentos e de geração de energias renováveis⁸³.

Pode-se perceber, portanto que, existem alguns incentivos fiscais para promoção de energias solar e eólica no Estado, mas que este poderia lançar mão de todas as medidas autorizativas em vigor – tais como Convênios de ICMS, conforme expomos anteriormente – para possibilitar o aumento da quantidade de benefícios tributários para as empresas e consumidores da região.

CONCLUSÃO

Alguns documentos internacionais reconhecem, direta ou indiretamente, o direito ao meio ambiente sustentável como um direito humano fundamental, tais como o Relatório Brundtland, a Declaração do Rio de 1992, a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, o Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, contendo esta um conjunto de diretrizes para políticas públicas, a fim de promover o desenvolvimento sustentável nos mais variados aspectos, concebido na forma dos 17 ODS apresentados à comunidade internacional em 2015.

Numa ênfase ao ODS 7, que é o foco de estudo deste capítulo, cujo teor trata do acesso à energia limpa e sustentável, chega-se à conclusão de que essa norma está diretamente relacionada à garantia da dignidade humana, demonstrando que a desigualdade social é um dos principais motivos da chamada pobreza de energia.

Verifica-se que o Brasil tem dado, ainda, pesados incentivos para a produção de energia baseada em combustíveis fósseis, ainda que sua matriz energética desponte, dentro da América Latina e do mundo, como uma das mais limpas do mundo. Se por um lado, a produção de energia elétrica é bastante “limpa”, por ter como fonte principal a energia hidráulica, por outro, o consumo de energia,

82 O citado programa está detalhado no Capítulo III do Decreto 32.438/2017. (Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=353521>>. Acesso em: 08 fev. 2020).

83 Serão assegurados às empresas incentivadas pelo PIER: a) Garantia, pelo prazo de até 120 meses consecutivos, dos incentivos concedidos; b) Diferimento equivalente a 75% do valor do ICMS recolhido mensalmente e dentro do prazo legal; c) Retorno do principal e acréscimos de 1%, devidamente corrigido pela aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou outro índice a ser definido (Ibid).

como um todo no Brasil, é ainda muito pautado em combustíveis fósseis. O petróleo toma parcela considerável de incentivos no país, quando parte desses incentivos poderiam ser revertidos para o incentivo à produção e consumo de energia solar, eólica e outros tipos de combustíveis pautados em biomassa.

Em matéria de incentivos, o presente capítulo levanta a possibilidade da extrafiscalidade tributária e seu potencial como instrumento indutor da produção de energia limpa, sobretudo, no Estado do Ceará, dando ênfase às energias solar e eólica, por serem as que possuem maior potencial de produção nesse Estado. O Estado do Ceará tem sido um dos entes da Federação a adotar, proporcionalmente, um maior número de incentivos à produção e consumo de energias renováveis. Foram, aqui, apresentados sucintamente os principais instrumentos fiscais utilizados pelo Ceará para estimular a implementação e utilização de tais energias.

No geral, conclui-se que a extrafiscalidade tributária ambiental permite o uso da imposição tributária a fim de promover o meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo ser perfeitamente utilizada para promoção do ODS 7 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e que o Estado do Ceará vem explorando algumas destas ferramentas na busca de soluções ambientalmente adequadas no tocante ao acesso à energia elétrica, mas que não é explorado todo o potencial da tributação extrafiscal estadual neste sentido. Ainda assim, trata-se de Estado-modelo, e esse padrão de incentivo à produção e consumo de energias renováveis adotado no Ceará poder ser empregado em outros Estados do Brasil. Será necessária boa vontade política e uma consciência plena de interesse realmente público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Maria Patrícia de; et al. *Políticas Públicas para micro e minigeração de energia solar no estado do Ceará: um estudo levando-se em consideração o contexto nacional e municípios no semiárido cearense*. Revista Multidisciplinar e de Psicologia, v. 12, n. 39, p. 192-223, 2018.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. *Brasil ultrapassa marca de 1GW em geração distribuída*. 2019.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa n.

482, de 17 de abril de 2012. *Estabelece as condições gerais para o acesso de microgeração e minigeração distribuída aos sistemas de distribuição de energia elétrica, o sistema de compensação de energia elétrica, e dá outras providências.* 2012.

ATLAS. *Eólico e Solar*. Ceará, 2019.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é – o que não é*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Ed., 1991.

COMISSÃO Interamericana de Direitos Humanos. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, “Protocolo De San Salvador”, 1988.

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária. Convênio ICMS 16, de 22 de abril de 2015. *Autoriza a conceder isenção nas operações internas relativas à circulação de energia elétrica, sujeitas a faturamento sob o Sistema de Compensação de Energia Elétrica de que trata a Resolução Normativa n. 482, de 2012, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL*. 2015.

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária. Convênio ICMS 101, de 18 de dezembro de 1997. *Concede isenção do ICMS nas operações com equipamentos e componentes para o aproveitamento das energias solar e eólica que específica*. 1997.

FERRAZ, Renan Teófilo; CODICEIRA, Alcides. Diversificação da Matriz de Energias Renováveis no Brasil: O Desenvolvimento das Novas Fontes de 2010 a 2016. *Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada*, v. 2, n. 4, 30 dez. 2017.

GOVERNO do Estado do Ceará. Convênio ICMS 52, de 30 de junho de 2015. *Dispõe sobre a adesão dos Estados do Ceará e do Tocantins ao Convênio ICMS 16/15, que autoriza a conceder isenção nas operações internas relativas à circulação de energia elétrica, sujeitas a faturamento sob o Sistema de Compensação de Energia Elétrica de que trata a Resolução Normativa n. 482, de 2012, da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL*. 2015.

GUIMARÃES, Renan Eschiletti Machado; WALDMAN, Ricardo Libe. *O acordo de Paris e o seu mecanismo de desenvolvimento sustentável como um instrumento para se alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável*. *Revista de Direito Ambiental*, v. 86/2017, abr- jun, p. 515–537, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Domicílios e Moradores*

com energia elétrica proveniente de rede geral em tempo integral. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Participação percentual das energias renováveis na Oferta Interna de Energia (OIE)*. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, 2018.

IEA - International Energy Agency. *Tracking Clean Energy Progress 2017: Energy Technology Perspectives 2017 Excerpt; Informing Energy Sector Transformations*. OECD/IEA, 2017.

LOSEKANN, Luciano; HALLACK, Michelle. *Novas energias renováveis no Brasil: desafios e oportunidades*. 2018.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOURA, Francisco Ercílio; LUCENA, Iamara Feitosa Furtado. *A utilização das normas convencionais de proteção dos direitos humanos pela magistratura brasileira*. Anais do XXVII Encontro Nacional do CONPEDI. 2018.

ONUBR. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos*. 2018.

_____. *Momento de ação global para as pessoas e o planeta*. 2018.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

_____. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 7 - Energia limpa e acessível*. 2015.

OPAS/OMS - Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus*. 2020.

OPAS/OMS - Organização Pan-Americana da Saúde; Organização Mundial da Saúde. *Folha informativa – COVID-19*, 2020.

PARKS, Bradley C; ROBERTS, J Timmons. *A Climate of Injustice: Global Inequality, North- South Politics, and Climate Policy*. Cambridge: Mit Press, 2006.

PINTO, Rodrigo Jambeiro; SANTOS, Viviani Marques Leite dos. *Energia*

eólica no Brasil: evolução, desafios e perspectivas. *RISUS - Journal on Innovation and Sustainability*. São Paulo, v. 10, n. 1, p. 124-142, 2019..

REIS, João Henrique Souza dos; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. *Razões para a utilização de normas de soft law no Direito Internacional do Meio Ambiente*. Revista Brasileira de Direito Internacional. Salvador, v. 4, n. 1, p. 83-103, Jan/Jun. 2018.

ROSA, Taís Hemann da. *O acesso à energia elétrica como manifestação do direito ao mínimo existencial: uma análise com ênfase na dimensão defensiva do direito de acesso à energia elétrica*. 2016. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RUEDIGER, Marco Aurélio; JANNUZZI, Paulo de Martino; MEIRELLES, Beatriz; PIMENTEL, Joyce. *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SACHS, Ignacy. *Caminho para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamound, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio. *Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. SANTOS, E.P; CONTI, T. *Mercado profissional para a área de energia e eficiência energética no Brasil*. Revista Internacional de Ciências, v. 7, n. 2, p. 142-178, 2018.

SANTOS, Edson Pereira dos; CONTI, Thadeu das Neves. *Mercado profissional para a área de energia e eficiência energética no Brasil*. Revista Internacional de Ciências, v. 7, n. 2, p. 142-178, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THE OFFICE of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Baseline Study on the Human Rights Impacts and Implications of Mega-Infrastructure Investment*. 2017..

THIÉBAUT, Renata; VIEIRA, Andréia Costa; PENÃ, Mônica Almeida. *Regulação econômica do setor de energia: Cenário global, Brics, One Belt One*

Road e Políticas Públicas Adotadas no Estado de São Paulo e na Região Metropolitana de Santos. Estudos sobre direito econômico internacional e meio ambiente. Implementação local dos objetivos de desenvolvimento sustentável o Porto de Santos e região na rota 2030. Andréia Costa Vieira (Org.). São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2019.

UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs. *Accelerating SDG7 Achievement Policy Briefs In Support Of The First SDG7 Review at The UN High-Level Political Forum*. 2018.

UNOPS - Escritório da Organização das Nações Unidas de Serviços para Projetos. *Policy for Sustainable Infrastructure*. 2012.

VIEIRA, Andreia Costa. A. C. Vieira, Climate Governance and the reality of Brazil, In: Anais do Simpósio Internacional sobre Cooperacion entre China y America Latina en La Governanza Global, Universidad de Shanghai, 24 Agosto 2019.

VIEIRA, Andréia Costa. *O princípio da precaução e a extrafiscalidade na tributação ambiental*. Direito Tributário Atual. v. 32, p. 31-44, 2014.

VIEIRA, Andréia Costa (org.). *O Porto de Santos e Região na Rota 2030*, Santos: Leopoldianum, 2019.

WEHAB Working Group. *A Framework for Action on Energy*. 2002.

YAGHSISIAN, Adriana Machado; GARCEZ, Gabriela Soldano. A mediação como método de resolução de conflitos urbanos e ambientais: uma alternativa para o incremento do desenvolvimento sustentável, conforme a agenda 2030. In: Maria Luiza Machado Granziera, Fernando Rei. *Anais do IV Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional*. Santos: Leopoldianum, 2016.

NEGÓCIOS, COMÉRCIO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS HUMAN AND ENVIRONMENTALLY FRIENDLY: O EXEMPLO DO CONSUMO COMPARTILHADO

João Alfredo Lopes Nyegray¹

INTRODUÇÃO

Vivemos num mundo conectado numa realidade na qual notícias e fatos do outro lado do planeta chegam a nosso conhecimento em instantes. Podemos ver, ouvir e presenciar, em tempo real, situações de vários continentes, de forma simultânea. De um lado, essa possibilidade deriva do amplo avanço tecnológico experimentado nas últimas décadas. De outro, de um movimento de globalização que sempre esteve presente na história da humanidade. A partir dessas constatações, o presente capítulo busca demonstrar como o comércio internacional, os negócios e as relações internacionais evoluíram em conjunto.

As trocas comerciais e a industrialização permitiram o aumento da produção de itens em geral, reduzindo seus preços. Esse cenário incentivou o consumo desenfreado que colocou em xeque o futuro do planeta. Conscientes disso, os mesmos fenômenos que inicialmente auxiliaram na degradação ambiental do planeta – comércio, consumo e produção – hoje atuam não mais como um problema, mas como geradores de solução.

Consumidores cada vez mais atentos têm buscado adquirir itens e serviços de organizações responsáveis. A partir dessa mudança no perfil de compra do consumidor, surgiu uma nova tendência: a do consumo compartilhado. Essa novidade alinha-se com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável²: “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”, na medida em que promove a redução na geração de resíduos, a prática de compras sustentáveis e pode garantir o acesso de mais pessoas a alguns produtos e serviços outrora distantes. Nesse cenário,

1 Doutorando em Administração (Universidade Positivo), Mestre em Internacionalização e Estratégia (Universidade Positivo). Especialista em Negócios Internacionais (FAE), Advogado, graduado em Relações Internacionais (Centro Universitário Curitiba).

2 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

um dos atuais desafios é entender o papel do Direito num mundo de *shared items*, o que se discute a partir daqui.

COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI: DA GLOBALIZAÇÃO DOS NEGÓCIOS, DO CONSUMO EXCESSIVO ATÉ A CONSCIÊNCIA GLOBAL

Seja nas Relações Internacionais, no Direito ou nos Negócios Internacionais, o tema da globalização é bastante frequente. Não parece ser possível abordar qualquer tema de abrangência global sem recorrer à globalização como sua causa primária. Como colocou Bauman,

[a] “globalização” está na ordem do dia; uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir as portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, “globalização” é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, “globalização” é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo “globalizados” — e isso significa basicamente o mesmo para todos³.

Ainda assim, por mais recorrente que seja o tema globalização, é bastante difícil traçar um histórico de sua ocorrência ou pontuar um momento a partir do qual o fenômeno se inicia, uma vez que diversos autores de diversas áreas pontuam um ou outro momento inicial. De forma mais ampla, pode-se pontuar como prelúdio do movimento da globalização as trocas comerciais entre as primeiras cidades-estados da antiga Suméria. Desde a antiguidade, o ser humano buscou saber o que havia além de suas fronteiras, e trocar aquilo que produzia pelo que não tinha. Assim, tanto a globalização quanto o comércio internacional, possuem a mesma semente que germinou em conjunto.

De maneira mais contemporânea, como aponta Tamer Cavusgil, a globalização pode ser dividida em quatro fases, coincidindo a primeira delas com a primeira Revolução Industrial. Na sequência, a segunda fase seria “associada ao aumento da produção de eletricidade e aço”⁴ no início do século XX, enquanto a terceira fase teria ocorrência após o final da Segunda Guerra Mundial, com o

3 BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: As conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

4 CAVUSGIL, S. Tamer; KNIGHT, Gary; RIESENBERGER, John. *Negócios Internacionais – estratégia, gestão e novas realidades*. Pearson: São Paulo, 2010.

surgimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)⁵. A expansão dos negócios globais é, mais uma vez, ponto forte do movimento de globalização.

Por fim, a quarta e atual fase “testemunhou um enorme crescimento no comércio e no investimento entre países”⁶. Como se pode perceber, a globalização sempre existiu. Uma de suas mais marcantes características é que sua evolução caminha lado a lado com o comércio global, o que se pode notar quando se busca uma definição para o fenômeno: “a globalização de mercados refere-se à integração econômica e à crescente interdependência de países, que ocorrem em escala mundial”⁷.

Outra forma de entender a globalização é que “exatamente como a palavra ‘internacionalização’ no final do século XIX, ele pretende descrever o processo de unificação do campo econômico e, por extensão, caracteriza estado geral do planeta”⁸. Assim, ainda que a globalização possua impactos culturais e sociais, seu impacto econômico talvez seja o mais sentido e mais fácil de se perceber. Como demonstra o gráfico de Ortiz-Ospina⁹, o valor global das exportações cresceu e se expandiu de maneira exponencial nos últimos dois séculos. Esse crescimento certamente só foi possível devido a uma globalização mais e mais intensa.

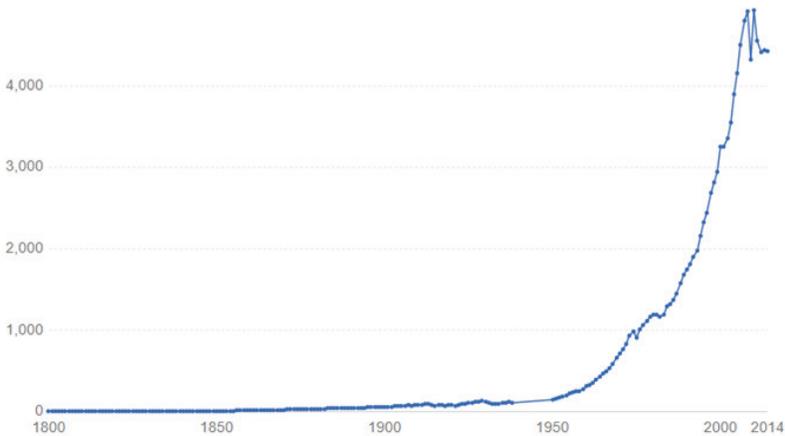
5 OMC (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO). Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GAAT 47). 1947. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/LTF_MA_26142.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2020.

6 Ibid, p. 25.

7 Ibid, p. 4.

8 MATTELART, Armand. *A globalização da comunicação*. EDUSC: Bauru, 2000.

9 ORTIZ-OSPINA, Esteban; BELTEKIAN, Diana. Trade and Globalization, Our World in Data, 2014. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

Gráfico 1 – Exportações e trocas comerciais globais de 1800 a 2014¹⁰

Tomando por base o crescimento exponencial nas exportações e trocas globais de mercadorias, se pode concluir que tal aumento só foi possível graças a equivalente alta na produção e no consumo. A terceira fase da globalização, como comentado anteriormente, com a característica expansão das empresas multinacionais, causou significativo impacto no crescimento demonstrado no gráfico acima. Uma das potenciais explicações para esse crescimento é o consumo excessivo. Para se ter uma ideia, White¹¹ aponta que “[f]rom 1900 to 1950 in the United States, consumer expenditures increased sixfold, while the amount thrown away rose steadily”¹². A partir da década de 1950 o consumo excessivo cresce ainda mais e, como ensina Leslie Elrod:

*The use of mass media for advertising has created a monolith of spiraling overconsumption: the more products one has, the more space one needs to store the products, and the more waste that accumulates, eventually affecting landfills with packaging and products*¹³.

10 Ibid.

11 WHITE, Ann Folino. History of Consumption and Waste, U.S., 1900–1950. In: ZIMRING, Carl; RATHJE, William (Eds). Encyclopedia of consumption and waste: the social science of garbage. SAGE: Thousand Oaks, 2012.

12 “[d]e 1900 a 1950 nos Estados Unidos, as despesas dos consumidores aumentaram seis vezes, enquanto o valor jogado fora aumentou de forma constante” (tradução livre). (ZIMRING, Carl; RATHJE, William. Op. cit.).

13 “O uso da mídia de massa para a publicidade criou um monólito de espiral consumo excessivo: quanto mais produtos houver, mais espaço é necessário para armazenar os produtos, e mais resíduos que se acumulam” (tradução livre). (ELROD, Leslie. Marketing, Consumer Behavior, and Garbage. In. ZIMRING, Carl; RATHJE, William. Op. cit.)

Tal qual cresceram os negócios, as exportações, a presença de multinacionais por todo o mundo, o consumo e o descarte também cresceram. Por isso, não parece ser errado afirmar que os Negócios Internacionais prosperaram enquanto o meio ambiente tornou-se sua vítima. É só a partir da década de 1960 que, nos Estados Unidos da América (EUA), começa-se a falar em reciclagem de forma mais abrangente, mas a ideia só ganha popularidade a partir da década de 1980¹⁴. É esse cenário que leva Bampilis a afirmar que:

The 20th century was the most devastating period of world history in terms of consumption and waste. It began with the declining age of European empires and ended with the increased pace of globalization and worldwide commodity consumption. During this period, large political, social, and technological changes resulted in new forms of consumption and commoditization. Waste emerged as a major problem inherited from the Industrial Revolution and was intensified to the extent that, at the end of the century, a social and political ideology known as environmentalism or “green” politics emerged in many nations. New forms of waste appeared as a result of various technological and scientific innovations. The 20th century, in the words of historian John McNeill, was unusual for the intensity of environmental change and the centrality of human effort in provoking it.¹⁵

É curioso que, atualmente, após décadas da memorável Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (conhecida como Conferência de Estocolmo)¹⁶, em 1972, os próprios consumidores – responsáveis pela onda de superprodução, consumo, desperdício e geração de resíduos, estejam mudando seu perfil. Cada vez mais, há a preocupação em consumir produtos sustentáveis provenientes de organizações cautelosas no trato ambiental. Como explicaram Farina e Zimring, “a consciência ambiental não reduziu o consumo americano no final do século XX, mas transformou-o. O acesso expandido ao

14 ZIMRING, Carl; RATHJE, William. Op. cit.

15 “O século XX foi o período mais devastador da história mundial em termos de consumo e desperdício. Começou com o declínio da era dos impérios europeus e terminou com o aumento do ritmo da globalização e do consumo mundial de mercadorias. Durante esse período, grandes mudanças políticas, sociais e tecnológicas resultaram em novas formas de consumo e comoditização. O desperdício emergiu como um grande problema herdado da Revolução Industrial e foi intensificado na medida em que, no final do século, uma ideologia social e política conhecida como ambientalismo ou política “verde” emergiu em muitos países. Novas formas de resíduos surgiram como resultado de várias inovações tecnológicas e científicas. O século XX, nas palavras do historiador John McNeill, era incomum para a intensidade da mudança ambiental e a centralidade do esforço humano em provocá-la.” (tradução livre) (BAMPILIS, Tryfon. *History of Consumption and Waste, World, 1900s*. In. ZIMRING, Carl; RATHJE, William (Eds). Op. cit.)

16 A Conferência de Estocolmo gerou a Declaração de Estocolmo, que está disponível em: <http://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf> Acesso em: 06 mai. 2020.

crédito, nas formas de cartões de crédito e empréstimos para imóveis, educação e bens, aumentou os gastos do consumidor”¹⁷.

Do lado das organizações também foi necessário mudar. Consumidores hoje não toleram facilmente aquelas organizações pouco cuidadosas com o ambiente onde estão instaladas ou com seus *stakeholders*. Recentes escândalos, que vão desde derramamento de petróleo a maus tratos animais, fizeram não apenas cair o valor de mercado daqueles que os praticaram, mas também reduziram drasticamente seu faturamento no médio prazo.

Para evitar tais dissabores, cada vez mais tem-se preocupado com a responsabilidade social corporativa, explicada por Wood como “*the configuration of the principles of social responsibility, process of social responsiveness, and policies, programs, and observable outcomes as they relate to the firm’s societal relationships*”¹⁸. Trata-se, conforme Wood¹⁹, de uma “*it is a broad, integrated, strategic view of business’s vital roles and responsibilities in every society and in the global environment*”²⁰. É essa responsabilização uma das consequências do aumento da consciência em relação aos temas da sustentabilidade e à responsabilidade coletiva com nosso futuro comum.

DA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL ATÉ OS NOSSOS DIAS: O PAPEL DA INDÚSTRIA NA CRISE AMBIENTAL

Enquanto em nossos dias, graças a debates e pressões recentes, as empresas e indústrias possuem papel importante na redução de vulnerabilidades, nem sempre foi assim. Num passado nem tão distante, sequer cogitava-se qualquer coisa semelhante. A atual degradação ambiental, como comentou Bampilis²¹, deriva da Revolução Industrial, comumente apontada como seu ponto de partida.

Dentre as características da Revolução Industrial está, principalmente, a inovação nos mais variados aspectos da vida. Como explica Perry²², “[a]s

17 FARINA, Blaise; ZIMRING, Carl. History of Consumption and Waste, U.S., 1950–Present. In. ZIMRING, Carl; RATHJE, William. Op cit.

18 “A configuração dos princípios de responsabilidade social, processo de responsividade social e políticas, programas e resultados observáveis, relacionados a relacionamentos sociais da empresa” (tradução livre). (WOOD, Donna J. Corporate Social Performance Revisited. *The Academy Of Management Review*, v. 16, n. 4, p.691-718, 1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2307/258977>>. Acesso em: 20 abr. 2020)

19 Ibid.

20 “É uma visão ampla, integrada e estratégica dos papéis e responsabilidades vitais das empresas em todas as sociedades e no ambiente global.” (Tradução livre).

21 BAMPILIS, Tryfon. Op cit.

22 PERRY, Marvin. Civilização Ocidental – uma história concisa. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 357.

inovações na produção agrícola, na organização dos negócios e na tecnologia tiveram consequências revolucionárias para a sociedade, a economia e a política.”

Para além da óbvia constatação de que a Revolução Industrial mudou o paradigma produtivo – do artesanal e caseiro para o industrializado e em escala – dentre as consequências revolucionárias das quais mencionou Perry, pode-se listar o surgimento de uma nova classe consumidora. A industrialização aumentou a oferta de itens em geral, o que ocasionou uma drástica redução nos preços. A explosão do consumo, mencionada na parte anterior, começa justamente aqui.

É a respeito da redução de preços que Freeman e Soete afirmam que:

Foi com base em toda uma série de invenções e melhorias [...] que se tornaram possíveis os grandes aumentos na produtividade, cuja exploração ocorreu no novo sistema de produção baseado nas fábricas. Estas melhorias nas tecnologias de processo possibilitaram rápidas reduções dos preços, as quais, por sua vez, deram origem à força competitiva que tornou as exportações britânicas de produtos têxteis mais baratas do que os tecidos indianos e asiáticos, e de fato mais baratas que os de todos os demais produtores²³.

O imenso crescimento das trocas globais de mercadorias, demonstrado no Gráfico 1, é consequência direta desse aumento de produção, queda de preços e aumento da competitividade. A Revolução Industrial, obviamente, não ocorreu num só momento. Pelo contrário: demorou-se em fases, etapas e países distintos, com características variadas. Em seu princípio, foi movida principalmente pelo carvão mineral. Na sequência, veio o que Freeman e Soete chamaram de “a era da eletricidade e da siderurgia”²⁴, que – de acordo com os autores – trouxe novidades em processos químicos e petrolíferos, seguidos por materiais sintéticos em meados da década de 20, produção em massa de automóveis entre as décadas de 1930 e 1960 e, atualmente, de itens eletrônicos.

Ao analisar as indústrias que mais se revolucionaram, é inegável a presença de grandes poluidores, de segmentos cujos rejeitos e processos trazem grande prejuízo ao meio ambiente. Hoje, por outro lado, enquanto países desenvolvidos já plenamente industrializados colhem os frutos de poluições e desmatamentos progressos, os países em desenvolvimento lutam para atingir um patamar ideal de geração de riqueza. Aproveitando-se desse gap, indústrias tem buscado – justamente – tais países. A globalização, cujos amplos efeitos já foram apontados, afeta também o meio ambiente. É o que afirma Cavusgil:

23 FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. *Economia da Inovação Industrial*. Campinas: Editora Unicamp, 2008. p. 70.

24 REEMAN, Chris; SOETE, Luc. *Op cit*.

A globalização pode causar danos ao meio ambiente, ao promover intensa atividade industrial e econômica, resultando em poluição, destruição do habitat e deterioração da camada de ozônio. Por exemplo, o desenvolvimento econômico da China está atraindo muito IDE e estimulando a expansão de inúmeras indústrias. A construção de fábricas, infraestrutura e moradia moderna pode arruinar ambientes originalmente intactos. É o caso da crescente demanda industrial por eletricidade, que levou à construção da Barragem de Três Gargantas, responsável pela inundação de terras agriculturáveis e pela modificação permanente da paisagem natural na região leste da China²⁵.

As mesmas pressões podem ser vistas em outros Estados, em especial no sudeste asiático e em países em desenvolvimento no continente africano. Enquanto o mundo – e os consumidores – pressionam por leis ambientais mais rígidas como forma de preservar um direito humano difuso a um ambiente saudável e preservado, alguns países optam por manter suas leis um pouco mais frouxas. Novamente, Cavusgil ensina que:

Os governos também criam leis para preservar os recursos naturais, combater a poluição e o abuso contra o ar, a terra e a água e garantir a saúde e a segurança. Na Alemanha, as empresas devem seguir rigorosas regulamentações referentes à reciclagem. O ônus de reciclar a embalagem de produtos é transferido a fabricantes e distribuidores. No entanto, os governos tentam conciliar as leis ambientais com o impacto que elas podem exercer sobre o emprego, o espírito empreendedor e o desenvolvimento econômico. Por exemplo, os padrões ambientais no México são mais frouxos ou menos rígidos do que em outros países, mas o governo mexicano reluta em torná-los mais rigorosos por temer a redução de investimentos das multinacionais estrangeiras²⁶.

A questão que se coloca, nesse momento em que a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico e industrial parecem estar em choque é: como solucionar esse dilema? É exatamente esse o papel da inovação, visto adiante.

NOVAS RESPOSTAS: O PAPEL DA INOVAÇÃO

Da mesma forma que o termo *globalização* tem presença frequente no cotidiano, o termo *inovação* repete-se incontáveis vezes, ainda que muitas vezes incompreendido em sua totalidade e profundidade. Tidd, Bessant e Pavitt ensinam que “inovação vem do latim *innovare*, que significa ‘fazer algo novo’”²⁷.

25 CAVUSGIL, S. Tamer; KNIGHT, Gary; RIESENBERGER, John. Op. cit., p. 35.

26 Ibid, p. 133.

27 TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. *Gestão da Inovação*. São Paulo: Bookman, 2005. p. 86.

Freeman e Soete, por outro lado, considera a inovação como “técnica, design, fabricação, gerenciamento e atividades comerciais pertinentes ao marketing de um produto novo ou incrementado ou do primeiro uso comercial de um processo ou equipamento novo (ou incrementado)”²⁸.

Além desses, vários outros autores já abordaram a questão da inovação, tratando de explicá-la, conceituá-la e diferenciá-la. Por mais diferentes que possam ser suas perspectivas, percebe-se de forma clara uma semelhança: a ideia de que a inovação traz em si algum grau de novidade. Quando se trata de algo absolutamente novo, chama-se a inovação de radical. De outro lado, quando a novidade repousa no melhoramento de algo que já existia, chama-se a inovação de incremental.

Como exemplo podemos dizer que, hoje, os automóveis, são munidos de inovações incrementais que os tornam mais seguros, econômicos e velozes. Tecnologias absolutamente novas como o motor a combustão no século XIX, as máquinas de tomografia no século XX ou a biotecnologia em seus usos médicos no século XXI são inovações radicais, pouquíssimo parecidas com o que havia até então.

Desde a Revolução Industrial as inovações, radicais e incrementais, têm feito parte do cotidiano da humanidade. Até a década de 1970, destacam-se tecnologias de indústrias pesadas e altamente poluentes. Dali em diante, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) passam a se destacar. São justamente essas tecnologias que alavancaram o processo de globalização e de integração do comércio global. Como ensina Castells, “sem a nova tecnologia da informação, o capitalismo global teria sido uma realidade muito limitada”²⁹. A partir das TIC, a própria sociedade se altera: mudaram os modos de vida, de comunicar, de consumir. O que caracteriza essa revolução tecnológica, conforme Castells,

Não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso³⁰.

A partir dessa constatação, ganham força os estudos de transição sociotécnica. A teoria da transição mostra, como em um determinado momento,

28 FREEMAN, Chris; SOETE. Op. cit., p. 12.

29 CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 55.

30 Ibid, p. 69.

uma tecnologia vai ganhando peso enquanto a mais antiga decai. É um momento de transição de um regime sociotécnico para outro regime sociotécnico. Do bojo dessas teorias a chamada ecoinovação ganha peso.

Carrillo-Hermosilla conceitua a econinovação como uma “mudança sistêmica social e tecnológica na melhoria do desempenho ambiental. As ecoinovações aparecem como solução capaz de atender objetivos ambientais e competitivos, além dos benefícios sociais”³¹. Essa mudança de preocupação – de apenas inovação para a ecoinovação – fez emergir uma nova perspectiva, “na qual se colocam como aliadas, a tecnologia e o desenvolvimento econômico de forma ambientalmente responsável”³², como ensinou Mendonça. O advento da responsabilidade corporativa, abordada anteriormente, e da ecoinovação enquanto preocupações frequentes, parecem ser o despontar de uma nova tendência industrial e produtiva. Essa tendência, no entanto, tem impactos ainda mais profundos, como visto adiante.

NEW TRENDS: RESOLVENDO OS PROBLEMAS QUE NÓS MESMOS CAUSAMOS

Previamente expôs-se o expressivo aumento no comércio, produção e consumo desde a Revolução Industrial e, especialmente, no decorrer do século XX. As preocupações ambientais, as discussões sobre transição sociotécnica e a tendência da ecoinovação, no entanto, fizeram despertar novas formas de se consumir. O ponto de partida de tais mudanças é, como argumenta Buczyński, a triste realidade do planeta:

*We see that there are more of us than ever before (and the population is growing exponentially), we're consuming more than ever before (and it's not proportionate to population growth), and the waste from this excessive consumption has nowhere to go (and as a result, it's poisoning our planet)*³³.

31 CARRILLO-HERMOSILLA, Javier, GONZÁLEZ, Pablo Del Rio, KÖNNÖLÄ, Totti. *Eco-Innovation: When Sustainability and Competitiveness Shake Hands*. Palgrave Macmillan. New York: 2009. p. 37.

32 MENDONÇA, Andréa Torres Barros Batinga de. *O Processo de Transição Sociotécnica para a Ecoinovação a partir da Relação Multinível: o caso dos programas da Itaipu Brasil*. 2014. 222 p. Tese apresentada ao Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Área de Concentração Inovação e Tecnologia, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná para a obtenção do Título de Doutora, Curitiba, 2014. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37351>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

33 “Vemos que há mais de nós do que nunca (e a população está crescendo exponencialmente), estamos consumindo mais do que nunca (e não é proporcional ao crescimento da população), e o desperdício desse consumo excessivo não tem para onde ir (e, como resultado, está envenenando nosso planeta)” (tradução livre). (BUCZYNSKI, Beth. *Sharing is Good: How to Save Money, Time and Resources through Collaborative Consumption*. Gabriola Island: New Society Publishers, 2013).

É nesse contexto de explosão populacional, despertar daecoinovação e preocupação com um futuro sustentável que surgiu a forte tendência da economia compartilhada. Como explicam Albinsson e Perera, “*the principle of the sharing economy is to consume surplus or unused goods that otherwise would go to waste*”³⁴. Uma possível definição de economia compartilhada é de Frenken, para quem o fenômeno refere-se a uma situação na qual “consumidores (ou empresas) concedendo um ao outro acesso temporário aos seus ativos físicos subutilizados (“capacidade ociosa”), possivelmente por dinheiro”³⁵. Um dos dados que mais atraiu curiosidade para o compartilhamento relaciona-se às furadeiras e seu tempo de uso. Como demonstraram Botsman e Rogers, enquanto esses equipamentos são projetados para uma vida útil de cerca de 22 horas, a maior parte das pessoas que os adquire não os utiliza por mais de 13 minutos:

And yet supposedly half of all U.S. households have bought their own power drill. There are approximately 50 million drills in homes across America gathering dust. Ownership of a product you use for just a few minutes makes no rational sense. There is the obvious cost of the money spent on the drill itself, but there are also the hassles of replacing those little screw heads that are always going missing; fixing it when it breaks; and then buying a newer version when the current one seems old or no longer works because the bit you lost is “coincidentally” no longer made by the manufacturer. And when it comes right down to it, what most of us really want is, as legendary designer Victor Papanek put it, “the hole, not the drill”³⁶.

O relato acima não é exclusividade da furadeira, e Botsman e Rogers comentam que a maior parte dos automóveis passa cerca de 22 horas por dia desligados e estacionados³⁷. Nesse contexto, a economia compartilhada ganhou

34 “O princípio da economia compartilhada é consumir bens excedentes ou não utilizados que de outra forma seriam desperdiçados” (tradução livre). (ALBINSSON, Pia A.; PERERA, Yasanthi. *The Rise of the Sharing Economy: Exploring the Challenges and Opportunities of Collaborative Consumption*. Santa Barbara: Praeger, 2018. p. 32.

35 “Consumers (or firms) granting each other temporary access to their under-utilized physical assets (“idle capacity”), possibly for money.” (Tradução livre). (FRENKEN, Koen et al. *Smarter regulation for the sharing economy*. *The Guardian*. Londres, 2015).

36 “E, no entanto, supostamente metade de todas as famílias dos EUA comprou sua própria furadeira. Existem aproximadamente 50 milhões de brocas em residências espalhadas pelos Estados Unidos acumulando poeira. A propriedade de um produto usado por apenas alguns minutos não faz sentido racional. Existe o custo óbvio do dinheiro gasto na própria furadeira, mas também existem os aborrecimentos de substituir aquelas pequenas cabeças de parafuso que sempre desaparecem; consertá-las quando quebram; e, em seguida, comprar uma versão mais recente quando a atual parecer antiga ou não funcionar mais, porque a parte que você perdeu, “coincidentalmente”, não é mais fabricada. E quando se trata exatamente disso, o que a maioria de nós realmente quer é, como disse o lendário designer Victor Papanek, “o buraco, não a broca” (Tradução livre). (Ibid)

37 Ibid.

destaque, ao partilhar itens e produtos de menor uso através de – na maioria das vezes – plataformas online.

Obviamente que a ideia do compartilhamento não é nova. Antigas comunidades humanas o faziam com ferramentas, e o primeiro compartilhamento de veículos data de 1948. No entanto, essa tendência se espalhou online e, por isso, ganhou um oceano de novos adeptos: segundo Stephany³⁸ existem mais de 30.000 cooperativas online com mais de 1 bilhão de membros. Atualmente, despontam entre os exemplos da economia compartilhada, empresas como *Uber*, *AirBnB*, *Didi Chuxing*, *DogHero*, *BlaBlaCar*, *Yellow*, *Chevrolet Maven*, dentre vários outros.

O compartilhamento possui potencial para resolver vários problemas ambientais numa só vez: desde a superprodução e seus respectivos agentes poluentes, até a diminuição da geração de lixo e resíduos. Conforme Buczynski,

*Sharing drastically extends the life cycle of physical goods, thus limiting the need to buy new things until it's truly necessary. In cases where an item or tool can't be recycled or repurposed from existing materials, lending libraries, swaps, and rental services provide temporary access without the burden and high cost of ownership*³⁹.

Outro problema ambiental resolvido pelo compartilhamento é a questão de espaço. Como apontam Botsman e Rogers, hoje existem “*more than 53,000 personal storage facilities—more than seven times the number of Starbucks—in the United States. This amounts to a staggering 2.35 billion square feet or more than 38,000 football fields put together in America alone*”⁴⁰. Itens compartilhados tendem a reduzir a necessidade de armazenamento pessoal, assim como reduzem o consumo de energia e estimulam a adoção de designs inteligentes.

Pesquisadores da área são unânimes ao afirmar que o consumo compartilhado não apenas já está plenamente estabelecido como suas raízes estão cada vez mais profundas na sociedade e na mentalidade dos consumidores. Por fim, resta questionar: e qual o papel do Direito num mundo *shared*?

38 STEPHANY, Alex. *The Business of Sharing: Making it in the New Sharing Economy*. Londres: Palgrave Mcmillan, 2015. p. 19.

39 “O compartilhamento estende drasticamente o ciclo de vida de bens físicos, limitando assim a necessidade de comprar coisas novas até que seja realmente necessário. Nos casos em que um item ou ferramenta não pode ser reciclado ou reaproveitado a partir de materiais existentes, as bibliotecas de empréstimos, as trocas e os serviços de aluguel fornecem acesso temporário sem a carga e o alto custo de propriedade” (Tradução livre). (BUCZYNSKI, Beth. Op. cit., p. 49).

40 “Mais de 53.000 instalações de armazenamento pessoal – mais de sete vezes o número de [lojas] Starbucks – nos Estados Unidos. Isso equivale a impressionantes 2,35 bilhões de pés quadrados ou mais de 38.000 campos de futebol” (Tradução livre). (BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. Op. cit., p. 27).

E O DIREITO COM ISSO?

Antes da Revolução Industrial a ocupação principal da humanidade era agrícola: homens e mulheres dedicavam-se a tentar obter seu sustento da terra. Atualmente, como mostram dados do Banco Mundial⁴¹, o percentual da população mundial empregada na agricultura vem caindo ano a ano. Isso significa que as tecnologias e inovações mudaram não apenas as ocupações, mas a maneira pela qual são desempenhadas. Castells aponta as profundas relações entre a tecnologia e a sociedade:

Devido a sua penetrabilidade em todas as esferas da atividade humana, a revolução da tecnologia da informação será meu ponto inicial para analisar a complexidade da nova economia, sociedade e cultura em formação. Essa opção metodológica não sugere que novas formas e processos sociais surgem em consequência de transformação tecnológica. É claro que a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica, uma vez que muitos fatores, inclusive criatividade e iniciativa empreendedora, intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações sociais, de forma que o resultado final depende de um complexo padrão iterativo. Na verdade, o dilema do determinismo tecnológico é, provavelmente, um problema infundado, dado que a *tecnologia é a sociedade*, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas⁴².

Se, como defende Castells a tecnologia é a sociedade, torna-se cada vez mais difícil dissociar as duas coisas. Da mesma maneira, é cada vez mais difícil – para não dizer impossível – que se abandonem novas tecnologias para retornar a antigos métodos.

Devemos discutir, diante desse cenário, qual é o papel do Direito. Uma vez que o Direito é o fruto da vontade social, e essa vontade caminha lado a lado com as tecnologias que permeiam as interações sociais, seu papel deve ser regulador e conciliatório, sempre estimulando que as novidades se dissolvam, sem as inibir. Movimentos regulatórios que tentem proibir ou banir as tecnologias tendem a fracassar. Basta lembrar por quanto tempo duraram as sentenças judiciais que suspenderam o funcionamento do aplicativo *WhatsApp* no Brasil.

Na luta contra as vulnerabilidades, o desenvolvimento e seu estímulo são fundamentais. A tecnologia, a inovação e o Direito possuem um importante papel nesse processo. Como ensinou Sen,

41 Emprego na agricultura. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

42 CASTELLS, Manuel. Op. cit., p. 43.

[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. As vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico⁴³.

Que o redentor caminho da lei e da democracia possa garantir a todos o acesso a tudo o que seja necessário a uma vida digna. O consumo compartilhado é a chave para pulverizar a todos aquilo que outrora era só de alguns.

CONCLUSÃO

A globalização sempre existiu. No entanto, foi a partir da Revolução Industrial, que a acelerou. A mudança no paradigma produtivo aumentou a produção, baixou os preços e acelerou o consumo. O aumento do consumo, ligado a baixa preocupação com o efeito humano sobre o meio ambiente, gerou um acúmulo sem precedentes de resíduos. Hoje, a humanidade é forçada a enfrentar o desafio causado por décadas e séculos de desleixo.

O consumo compartilhado surgiu, então, como uma tendência que pode não apenas reduzir a geração de resíduos, mas também o desperdício, o uso de energia e aumentar o acesso das pessoas a itens anteriormente inacessíveis a elas. Essa possibilidade, se disseminada, pode reduzir vulnerabilidades na medida em que pode democratizar o acesso a produtos e serviços variados. Essa tendência possui ampla relação com o ODS 12, “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”.

O consumo compartilhado pode, também, contribuir para o uso mais eficiente dos recursos naturais, para a redução de resíduos, para a promoção de compras sustentáveis e racionalização no uso de combustíveis fósseis, cujo elevado uso é consequência do consumo desenfreado. A propensão ao compartilhamento, vista nos últimos anos, não apenas contribui para a realização plena do ODS 12, contribui para o aumento nos padrões de vida daqueles que terão acesso ao uso

43 SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 16.

produtos outrora distantes. O próximo passo para nos aproximarmos do pleno cumprimento desse ODS é a disseminação do compartilhamento, o que deve ocorrer no futuro próximo.

REFERÊNCIAS

ALBINSSON, Pia A.; PERERA, Yasanthi. *The Rise of the Sharing Economy: Exploring the Challenges and Opportunities of Collaborative Consumption*. Santa Barbara: Praeger, 2018.

BAMPILIS, Tryfon. History of Consumption and Waste, World, 1900s. In. ZIMRING, Carl; RATHJÉ, William (eds). *Encyclopedia of consumption and waste: the social science of garbage*. SAGE: Thousand Oaks, 2012.

BAUMAN, Zigmunt. *Globalização: As conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BOTSMAN, Rachel; ROGERS, Roo. *What's Mine Is Yours: the rise of collaborative consumption*. Nova York: Harper Collins Publishers, 2010.

BUCZYNSKI, Beth. *Sharing is Good: How to Save Money, Time and Resources through Collaborative Consumption*. Gabriola Island: New Society Publishers, 2013.

CARRILLO-HERMOSILLA, Javier, GONZÁLEZ, Pablo Del Rio, KÖNNÖLÄ, Totti. *Eco-Innovation: When Sustainability and Competitiveness Shake Hands*. Palgrave Macmillan, New York, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra, 2010.

CAVUSGIL, S. Tamer; KNIGHT, Gary; RIESENBERGER, John. *Negócios Internacionais – estratégia, gestão e novas realidades*. Pearson: São Paulo, 2010.

ELROD, Leslie. Marketing, Consumer Behavior, and Garbage. In. ZIMRING, Carl; RATHJE, William (eds). *Encyclopedia of consumption and waste: the social science of garbage*. SAGE: Thousand Oaks, 2012.

FARINA, Blaise; ZIMRING, Carl. History of Consumption and Waste, U.S., 1950–Present. In. ZIMRING, Carl; RATHJE, William (eds). *Encyclopedia of consumption and waste: the social science of garbage*. SAGE: Thousand Oaks, 2012.

FREEMAN, Chris; SOETE, Luc. *Economia da Inovação Industrial*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

FRENKEN, Koen; et al. Smarter regulation for the sharing economy. *The Guardian*. Londres, 2015.

MATTELART, Armand. *A globalização da comunicação*. EDUSC: Bauru, 2000.

MENDONÇA, Andréa Torres Barros Batinga de. *O Processo de Transição Sociotécnica para a EcoInovação a partir da Relação Multinível: o caso dos programas da Itaipu Brasil*. 2014. 222 p. Tese apresentada ao Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Área de Concentração Inovação e Tecnologia, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná para a obtenção do Título de Doutora, Curitiba, 2014.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

ORTIZ-OSPINA, Esteban; BELTEKIAN, Diana. Trade and Globalization, *Our World in Data*, 2014.

PERRY, Marvin. *Civilização Ocidental – uma história concisa*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STEPHANY, Alex. *The Business of Sharing: Making it in the New Sharing Economy*. Londres: Palgrave Mcmillan, 2015.

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. *Gestão da Inovação*. São Paulo: Bookman, 2005.

WHITE, Ann Folino. History of Consumption and Waste, U.S., 1900–1950. In: ZIMRING, Carl; RATHJE, William (Eds). *Encyclopedia of consumption and waste: the social science of garbage*. SAGE: Thousand Oaks, 2012.

WOOD, Donna J. Corporate Social Performance Revisited. *The Academy Of Management Review*, v. 16, n. 4, p.691-718, 1991.

ENTRE O VOLUNTARISMO E A IMPOSIÇÃO: OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 12 E A COOPERAÇÃO DE ESTADOS E EMPRESAS RUMO AO CONSUMO E PRODUÇÃO SUSTENTÁVEIS NA INDÚSTRIA DA MODA

Melina Girardi Fachin¹
Giulia Fontana Bolzan²

INTRODUÇÃO

Mariana. Brumadinho. Rana Plaza. Kiobel. Kaliña e Lokono. Somam-se casos de graves violações a direitos humanos cometidos por empresas enquanto, no Direito Internacional, ainda há vazio na matéria que permita prevenir tais danos, mas também punir os perpetradores.

Nesse sentido, pretende-se com este capítulo estudar o papel das empresas na contribuição para o atingimento das metas estabelecidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O principal foco será o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12 que pugna por assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, com especial destaque para que empresas, especialmente as transnacionais, adotam práticas sustentáveis.

Nesse tocante, a fim de delimitar a abrangência do estudo, a perspectiva da análise focará na produção e consumo consciente no mundo da moda. Isto porque a *fashion industry* ainda tem um longo percurso a trilhar para se adequar aos padrões sustentáveis, considerando que até 2030, data limite para o cumprimento da agenda do desenvolvimento sustentável, o consumo de vestuário no mundo está estimado a crescer em 63%³. Pesquisa da *Global Slavery Index* aponta que 40,3 milhões de pessoas em situação de escravidão moderna, grande parte

1 Professora Adjunta dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Estágio de pós-doutoramento em curso pela Universidade de Coimbra no Instituto de direitos humanos e democracia. Doutora em Direito Constitucional, com ênfase em direitos humanos, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). *Visiting researcher* da Harvard Law School.

2 ** Mestranda na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

3 SUSTAINABLE BRAND INDEX. The 2 SDGs Everyone Needs to Prioritise. Disponível em: <<https://www.sb-index.com/news/2018/11/8/sdgs>>. Acesso em 29 jan. 2020.

empregada na indústria da moda. Destas, 71% são mulheres⁴, o que ressalta o caráter interseccional das discriminações sobrepostas. Além disso, indústria têxtil produz 1.2 bilhões de toneladas de gases de efeito estufa anualmente, mais do que voos internacionais e navegação marítima combinados⁵. Estes dados exemplificativos apenas demonstram a necessidade de trazer o tema à evidência neste setor específico.

Diante do exposto, a principal perspectiva a guiar e iluminar os debates em matéria de direitos humanos e empresas deve ser, além da punição das corporações e o fim da impunidade, a prevenção de violações, a garantia de direitos e a reparação às vítimas. Portanto, a busca de mecanismos de efetivação e a criação de novos instrumentos deve ser guiada sob essa luz, sob pena de ser deturpado o real sentido da luta a ser travada e longe ainda de ter seu fim. Ainda que os padrões globais tenham mudado, a defesa dos direitos humanos não pode sair de moda⁶, sob pena de aniquilamento dos próprios sujeitos protegidos.

ENTRE O VOLUNTARISMO E MECANISMOS VINCULANTES: A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS

Em setembro de 2015, os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁷ cujo principal objetivo consiste na erradicação da pobreza como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável⁸.

4 GLOBAL SLAVERY INDEX. Global Findings. Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>> Acesso em: 10 dez. 2019.

5 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: 11 jan. 2020.

6 “Os direitos humanos podem ter saído de moda, se os compararmos na insignificância relativa de agora com a importância que tinham alguns anos atrás. Mas são, certamente, ainda, armas e escudos ético-jurídicos de natureza universal, contra o arbítrio e as iniquidades no mundo, nas lutas pela liberdade e pela igualdade de todos.” (ALVES, José Augusto Lindgren. É preciso salvar os direitos humanos! *Lua Nova*, São Paulo, n. 86, p.51-88, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2020).

7 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

8 PLATAFORMA AGENDA 2030. *Conheça a Agenda 2030: Conheça o plano de ação global pra mudar o mundo até 2030*. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Nos dizeres do primeiro relatório dedicado à Agenda 2030 o Desenvolvimento Sustentável:

Uma nova era pós-2015 exige uma nova visão e uma estrutura responsiva. O desenvolvimento sustentável - impulsionado pela integração do crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental - deve se tornar o nosso princípio orientador e procedimento operacional padrão⁹.

Trata-se, portanto, de iniciativa dos Estados Membros da ONU, bem como de *stakeholders*, sociedade civil, comunidade científica e outros sistemas da ONU, visando promover a diversidade de perspectivas na formulação dos objetivos a serem alcançados até 2030¹⁰. A formulação desta nova agenda contou com a pluralidade colaborativa destes variados atores e, por esta razão, chegou-se a um resultado complexo reflexivo da diversidade que o compôs.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelece o marco do equilíbrio entre os aspectos econômico, social e ambiental, necessários para garantir o desenvolvimento sustentável¹¹. Neste sentido, os 17 ODS e as 169 metas são “integrados e indivisíveis [...] 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”¹². Há, assim, complementaridade dialética que demanda visão não segmentada dos direitos para o resguardo substancial dos direitos humanos.

Nada obstante um dos pilares sobre o qual se baseia a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ser a esfera econômica, bem como a provisão em relação ao cumprimento dos objetivos pelo setor privado, verifica-se que os ODS foram criados, precipuamente, por e para Estados. Veja-se, neste sentido, que a meta 12.1 dispõe o seguinte:

Implementar o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com todos os países tomando medidas, e os países desenvolvidos assumindo a liderança, tendo em conta o desenvolvimento e as capacidades dos países em desenvolvimento.

9 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). A/68/202. 26 jul. 2013. *A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*.

10 SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>> Acesso em: 10 jan.2020.

11 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando o Nosso Mundo*. [...] Op. cit.

12 PLATAFORMA AGENDA 2030. Op. cit.

E ainda, a meta 12.6: “Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar práticas sustentáveis a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios”¹³.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável consiste em metas a serem cumpridas, mas que, contudo, não apresentam nenhum caráter vinculante à conduta das empresas, tendo em vista ter sido adotada pelos Estados-membros da ONU. O idioma pelo qual as normas internacionais operam é, desde após a Segunda Guerra Mundial, aquele dos Estados. Isto porque, desde então, para fazer frente às atrocidades cometidas, a comunidade internacional se mobilizou, culminando na promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cuja principal preocupação era proteger os indivíduos dos Estados¹⁴. Contudo, com o fenômeno das globalizações¹⁵, surgem novos atores que não se enquadram nas diretrizes até então estabelecidas para a tutela dos direitos humanos. Dentre estes, um bastante relevante e significativo pelo seu poder econômico: as empresas transnacionais.

De algum modo, a ascensão destes novos atores impactou também no próprio lugar que os Estados ocupam na ordem internacional. Estes, antes imbuídos do dever de garantir os direitos básicos de seus cidadãos, não possuem mais o poder de fazer frente às corporações. De acordo com Dani Rodrik, “*Hence, global markets are doubly problematic: they lack the institutional underpinnings of national markets and they fall between existing institutional boundaries*”¹⁶.

Como resposta às preocupações da atuação corporativa frente aos direitos humanos, em 2000, Kofi Annan, Secretário Geral da ONU, lançou uma missão chamada de Global Compact (Pacto Global), “iniciativa voluntária que procura fornecer diretrizes para a promoção do crescimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas e inovadoras”¹⁷.

13 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods12/>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

14 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115.

15 SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica da Ciências Sociais*, nº. 48, jun-2007. p. 13.

16 Portanto, os mercados globais são duplamente problemáticos: carecem dos alicerces dos mercados nacionais e se escondem entre as barreiras institucionais existentes. (tradução livre) (RODRICK, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York: W. W. Norton & Company, Inc, 2011).

17 REDE BRASIL. *Pacto Global: o que é? s/d* Disponível em: <<http://pactoglobal.org.br/o-que-e/>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

Anterior à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Pacto Global estabelece 10 princípios com os quais as empresas devem aderir, separados em quatro grupos: direitos humanos, meio ambiente, direito do trabalho e combate à corrupção. Mais restritos que os ODS, os princípios, no entanto, dialogam e se entrecruzam com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Foi neste sentido, da importância da aderência das corporações ao cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sem a qual não será possível a concretização das metas, que o Pacto Global incorporou os ODS em sua agenda, vejamos: “O papel do Pacto Global é engajar o setor privado para que desenvolva ações que contribuam para o alcance da Agenda 2030 e para que atue de acordo com os 10 Princípios”¹⁸. O Pacto Global é, portanto, uma ponte entre o setor privado à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O voluntarismo do Pacto Global, no entanto, não é suficiente para frear a produção sem fronteiras das transnacionais, que buscam aumentar a competitividade e baixar os preços, sem considerar o custo humano, social ou ambiental. Prova disso são as tragédias que ocupam as manchetes dos jornais com frequência. A tônica *soft* do Direito Internacional não tem sido capaz de produzir resultados suficientes para garantir que os atores não estatais cumpram com sua parcela de responsabilidade no que toca a essa nova agenda de desenvolvimento.

Em 2008, o Conselho de Direitos Humanos acolheu o framework *Proteger, Respeitar e Remediar*, proposta por John Ruggie, Representante Especial das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos¹⁹ e fundada em três pilares: i) o dever dos estados de proteger contra violações a direitos humanos por terceiros, incluindo empresas; ii) responsabilidade das empresas em respeitar direitos humanos; e iii) maior acesso às vítimas a remédios efetivos, tanto judiciais quanto não judiciais²⁰.

O segundo mandato de Ruggie culminou na aprovação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (Princípios Ruggie), em 2011, consistindo em parâmetros globais para prevenir o risco do impacto da

18 PACTO GLOBAL REDE BRASIL. *ODS & Empresas*. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods_empresas>. Acesso em: 02 fev. 2020.

19 OHCHR. *Special Representative of the Secretary-General of human rights and transnational corporations and other business enterprises*. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/SRSGTransCorpIndex.aspx>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

20 UN (UNITED NATIONS). *The UN “Protect, Respect and Remedy” Framework for Business and Human Rights*. Disponível em: <<https://business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-protect-respect-remedy-framework.pdf>>. Acesso em: 04 fev.2020.

atividade empresarial dos direitos humanos. Os Princípios Ruggie se tornaram o principal instrumento de referência na matéria de direitos humanos e empresas²¹. No entanto, o que se observou foi a ausência do caráter vinculante dos princípios e a insuficiência do documento no que tange ao cumprimento de parâmetros mínimos de direitos humanos por parte das empresas.

Em junho de 2014, a partir da Resolução 26/9, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, foi criado um Grupo de Trabalho para dar início a um processo de elaboração de um instrumento juridicamente vinculante sobre empresas e direitos humanos. A primeira sessão, realizada em 2014, demonstrou os desafios e impasses a serem enfrentados rumo à adoção de um tratado internacional juridicamente vinculante²².

Diferentemente do consenso atingido para a adoção dos Princípios Reitores, o consenso para a adoção de um tratado internacional juridicamente vinculante depende ainda da discussão de complexas matérias que ainda não possuem solução na doutrina internacional ou na sociedade civil. Os principais desafios e discordâncias em relação a um tratado vinculante em matéria de direitos humanos e empresas veio à tona no marco da terceira sessão do Grupo de Trabalho que culminou na apresentação do ‘Draft Zero’²³.

Ocorre que, a imposição de respeito ao tratado enfrentará as mesmas dificuldades que hoje se encontram na responsabilização de Estados por violações a normas internacionais. Nesta seara, soluções impositivas e adesões voluntárias devem ser complementares. Enquanto códigos espontâneos são construídos a partir do consenso e, portanto, possuem maior probabilidade de sucesso, soluções impostas são necessárias para garantir o respeito aos direitos humanos quando não há observância das diretrizes assumidas voluntariamente.

Essa ambivalência será levada à análise no presente caso à luz do exemplo contemporâneo da indústria da moda. Tendo em vista o disposto no ODS em relação ao consumo e produção sustentáveis e sua menção direta ao papel das empresas do setor.

21 CIDH (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS). Caso Povo Kaliña e Lokono v. Suriname. Mérito, Reparações e Custas. Julgamento de 25 de novembro de 2015. Série C 309.

22 SCHUTTER, Olivier de. Towards a New Treaty on Business and Human Rights. *Business and Human Rights Journal*, vol. 4(1), p. 41-67, 2016. p. 43.

23 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), p. 24-40, 2018. p. 27.

PRODUÇÃO E CONSUMO SUSTENTÁVEL: O PAPEL DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS DA MODA NO ODS 12

Consoante estabelecido pelo principal marco em matéria de direitos humanos e empresas, a garantia dos direitos humanos na atividade empresarial depende da atuação conjunta de Estados e empresas. Esta ação coordenada é entoada pelos Princípios Orientadores Sobre Empresas e Direitos Humanos (Princípios Ruggie)²⁴ que reforçam o papel dos Estados de garantir e o das empresas de respeitar. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o cumprimento dos ODS igualmente clamam por uma atuação conjunta dos atores do Direito Internacional.

Contudo, da análise dos ODS, depara-se com o fato de que o papel das empresas está ainda vinculado ao dever de incentivo dos Estados. A tônica ainda é, portanto, a responsabilidade do Estado em conscientizar, educar e mesmo punir agentes particulares pelas suas violações. Não se rompe, destarte, com o padrão clássico do Direito Internacional que tem na categoria Estado seu sujeito central.

Mais uma razão de destaque ao ODS 12 em comento, pois é um dos únicos que, especificamente na meta 12.6, demonstra a preocupação da gestão insustentável da atividade empresarial. É certo que o verbo é ainda voltado ao Estado quando destaca o dever de *incentivar* as empresas a adotarem práticas sustentáveis. De todo modo, verifica-se a relevância de referido objetivo, tendo em vista que, a partir da visão holística e interdependente da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a mudança do paradigma do consumo desenfreado e descartável que hoje se observa para um consumo sustentável, aliado à reformulação da cadeia de produção, visando atender aos padrões mínimos que atualmente não são observados, acarretará na maior transparência da cadeia de produção e na necessidade de atendimento aos demais direitos humanos envolvidos.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Sustentável de 2019, os países do G20 possuem maior déficit no cumprimento do ODS 12²⁵, o que demonstra a relevância de se lançar o olhar ao consumo e produção sustentável. O ODS 12 consiste em assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis e as metas estabelecidas envolvem: a gestão sustentável e o uso eficiente dos

24 OHCHR. *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2020.

25 SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. *Sustainable Development Report 2019: Transformations to achieve the Sustainable Development Goals*, 2019. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2020.

recursos naturais (12.2); o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos e reduzir a liberação pelo ar, água e solo, para minimizar o impacto na saúde humana e meio ambiente (12.4); reduzir a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso (12.5); incentivar empresas a adotarem práticas sustentáveis (12.6); garantir que as pessoas tenham informação relevante e conscientização para ao desenvolvimento sustentável (12.8); apoiar países em desenvolvimento a fortalecer capacidades científicas e tecnológicas para padrões mais sustentáveis de produção e consumo (12.a).

Nada obstante apenas a meta 12.6 fazer menção às práticas sustentáveis das empresas, o que se verifica é que todas as outras metas elencadas estão interconectadas. Ou seja, a gestão dos recursos naturais, o manejo de produtos químicos, a redução de resíduos, o fortalecimento de capacidades científicas e tecnológicas e a conscientização do consumo somente podem ser atingidos a partir da reformulação da produção das empresas, em cooperação com os Estados, o que demanda “uma combinação inteligente de medidas – nacionais e internacionais, obrigatórias e voluntárias - para promover o respeito aos direitos humanos pelas empresas”²⁶.

Em matéria de empresas transnacionais e o cumprimento de direitos humanos, o respeito e a garantia enfrentam a ausência de barreiras geográficas e que dificultam o cumprimento de direitos humanos em cadeias de produção transnacionais. Não se trata apenas da relação entre um Estado e uma empresa, senão de dois ou mais Estados e toda a cadeia de fornecimento envolvida na produção transnacional.

A compreensão integrada e indivisível da proteção dos direitos chama a responsabilidade de todos os atores envolvidos que, neste caso, são, no mínimo, três: os Estados produtores, as corporações e os Estados-sede. Primeiramente, os países produtores não protegem adequadamente os direitos humanos, pois competem entre si para aumentar sua participação na exportação mundial de vestimentas, se envolvendo em uma competição cujo custo é a violação aos direitos humanos básicos. Em segundo lugar, as corporações não respeitam adequadamente os direitos humanos, novamente devido à competição intensa. A eficiência é comumente priorizada e os direitos humanos considerados fator de custo indesejado. Em terceiro lugar, países em que transnacionais possuem sua sede não protegem os direitos humanos extraterritorialmente²⁷.

26 CONECTAS. *Empresas e Direitos Humanos*: Parâmetros da ONU para Proteger, Respeitar e Reparar. Relatório Final de John Ruggie – Representante Especial do Secretário Geral. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/conectas_principiosorientadoresruggie_mar20121.pdf> Acesso em: 15 jan. 2020.

27 NIEBANK, Jan-Christian. *Bringing Human Rights into Fashion: Issues, challenges and underused potentials in the transnational garment industry*. Berlin: German Institute for Human Rights, 2018. p. 9.

Referida atuação transnacional torna-se palpável na indústria de vestuário, em que as exigências do consumo da *fast fashion* são repassadas à cadeia de fornecedores com a exigência de custo baixo e produção em massa, o que resulta em uma cadeia de violações²⁸. Os principais países produtores não possuem estruturas governamentais efetivas para reforçar os direitos humanos. Ainda quando há mecanismos existentes, os Estados não possuem capacidade institucional para impor seu cumprimento. As empresas transnacionais se beneficiam da possibilidade de segmentar a produção em diferentes locais, de acordo com o melhor custo benefício e no local com a menor regulação para determinado setor de produção. Como prática, separam os domicílios em diferentes jurisdições, fazendo com que a cadeia de fornecimento seja composta de complexo sistema de subsidiárias, contratantes, fornecedores e joint ventures²⁹.

Como consequência, as violações sociais e ambientais são observadas ao largo de toda a cadeia de produção. O consumo e produção do *fast fashion* é entrave direto às metas 12.2, 12.4 e 12.5, atinentes ao uso eficiente dos recursos naturais, manejo dos produtos químicos e geração de resíduos, respectivamente. Veja-se, por exemplo, dados relativos ao cultivo de algodão e as preocupações delineadas nas três metas acima expostas. De acordo com a *Organic Consumers Association*, estima-se que mais de 25% de todo o inseticida utilizado no mundo decorre da produção de algodão³⁰; a *World Wildlife Fund* calcula que para a produção de um quilo de algodão, suficiente para uma camiseta, utiliza 20.000 litros de água³¹; o escoamento dos plantios de algodão, contendo pesticidas e fertilizantes contaminam rios, lagoas e aquíferos subaquáticos³². Ainda, 73% dos 54 milhões de toneladas de fibras utilizadas para fazer roupas e têxteis anualmente são queimadas ou enviadas a aterros sanitários³³.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 ALEEN, Will. Fact Sheet on U.S. Cotton Subsidies and Cotton Production. *Organic Consumers Associations*, 2004. Disponível em: <https://www.organicconsumers.org/old_articles/clothes/224subsidies/php>. Acesso em: 09 fev. 2020.

31 WORLD WILD LIFE FUND. *Cotton*. Disponível em: <<https://www.worldwildlife.org/industries/cotton>>. Acesso em: 09 fev. 2020.

32 NIEBANK, Jan-Christian. Op. cit, p. 25.

33 FASHION REVOLUTION. *Written evidence submitted by the Fashion Revolution* (SFI0056), 2018. Disponível em: <<http://data.parliament.uk/WrittenEvidence/CommitteeEvidence.svc/EvidenceDocument/Environmental%20Audit/Sustainability%20of%20the%20fashion%20industry/Written/90117.html>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

Enquanto os números são assustadores e refletem a problemática ambiental, a produção desenfreada, reflexo de uma demanda de consumo criada pelas próprias marcas, é insustentável não somente do ponto de vista ambiental, como também social, atingindo principalmente a questão trabalhista, o que impacta diretamente o ODS 8, relacionado ao trabalho decente. Considerando que a principal mão de obra do setor é feminina³⁴, e que as precárias condições e ausência de garantia de direitos resulta em abusos e assédios, há reflexos também no ODS 5.

A abordagem holística da produção e consumo sustentável é definida pelo Ministério do Meio Ambiente no sentido de visar tanto minimizar os impactos ambientais negativos, quanto promover a melhora na qualidade de vida. O estímulo à gestão sustentável deve estar aliada ao fomento da geração de trabalho decente e comércio justo³⁵. No mesmo sentido, o Programa da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), defende que a visão holística de produção e consumo sustentável (SCP) “*will sustain improvements in economic development and human welfare that we depend on, including improvements in health and education*”³⁶.

Nesta esteira, a indústria transnacional têxtil tem potencial de ser um grande contribuinte para o desenvolvimento econômico e social³⁷. Trata-se de um dos setores que mais emprega³⁸, contribui ao crescimento econômico, arrecada impostos e promove o desenvolvimento de habilidades e intercâmbio internacional³⁹. Esses fatores têm o potencial de contribuir para a melhora na vida dos trabalhadores e da comunidade e consequentemente às metas do ODS 8, no que tange ao crescimento econômico⁴⁰.

34 GLOBAL SLAVERY INDEX. *Global Findings*, 2018. Disponível em: <<https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>> Acesso em: 10 dez. 2019

35 BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Produção e consumo sustentáveis*, 2020. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel>> Acesso em: 20 jan. 2020.

36 Gerará melhoras no desenvolvimento econômico e bem-estar de que dependemos, incluindo melhoras na saúde e na educação. Em outras palavras, SCP visa fazer melhor com menos – em toda o ciclo de vida dos produtos, enquanto aumenta a qualidade de vida para todos. (tradução livre) (UN. *Global outlook on sustainable consumption and production policies: taking action together*. Paris: Unep, 2012. p. 19

37 NIEBANK, Jan-Christian. Op. cit, p. 9.

38 FASHION REVOLUTION. Op. cit.

39 UNITED STATES CONGRESS. *The Economic Impact of the Fashion Industry*. Disponível em: <https://www.jec.senate.gov/public/_cache/files/39201d61-aec8-4458-80e8-2fe26ee8a31e/economic-impact-of-the-fashion-industry.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2020.

40 BAPTIST WORLD AID AUSTRALIA. *The 2019 Ethical Fashion Report: The Truth Behind the Barcode*. North Ryde: Baptist World Aid, 2019.

Portanto, o papel das empresas é essencial não somente do ponto de vista passivo, de adotar padrões de consumo e produção sustentável para cumprir as metas 12.2, 12.4 e 12.5, como também assumem dever impar quanto às metas 12.8 e 12.a, no tocante à conscientização das pessoas quanto o apoio e desenvolvimento de capacidades científicas e tecnológicas nos países de produção. A conscientização e a mudança dos padrões de consumo são essenciais para o cumprimento das metas na próxima década, tendo em vista que atualmente a indústria do vestuário é a terceira maior indústria manufatureira, atrás apenas da automotiva e tecnológica⁴¹. O que se espera, no entanto, é o rompimento do paradigma que dita o consumo.

Somente com a redução do atual *modus operandi* do *fast fashion* é que se perceberá uma mudança do impacto nos direitos humanos durante a produção de vestuário. A queda na demanda a partir do consumo consciente, e a redução, reciclagem e reuso terá impacto significativo na diminuição de resíduos, emissões de carbono, bem como na melhora das condições de trabalho e desenvolvimento das comunidades envolvidas na cadeia de fornecimento de vestimentas.

O potencial transformador da cooperação de Estados e empresas é ímpar e, neste desiderato, essencial a utilização dos mecanismos já existentes, tanto voluntários quanto reguladores, para que haja a cobrança do respeito e garantia aos direitos humanos, e a consequente implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Portanto, iniciativas voluntárias como o Pacto Global, que propulsionam empresas ao cumprimento dos ODS devem ser lidas em conjunto com os Princípios Ruggie e demais documentos em matéria de direitos humanos, engajando Estados e empresas rumo aos mesmos objetivos.

Não se trata de abnegação dos envolvidos, ao revés. Os padrões de consumo sustentáveis têm movimentado um relevante mercado consumidor, demonstrando que o consumo sustentável é economicamente atrativo. Pesquisa realizada nos Estados Unidos demonstra que a compra de produtos sustentáveis cresceu 3% entre 2014 e 2017, enquanto que produtos convencionais caíram 4%.⁴²

41 FASHION REVOLUTION. Op. cit.

42 NIELSEN. *Was 2018 the Year of the Influential Sustainable Consumer?*, 2018. Disponível em: <<https://www.nielsen.com/us/en/insights/article/2018/was-2018-the-year-of-the-influential-sustainable-consumer/>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ENTRE ESTADOS E EMPRESAS: AS MELHORES PRÁTICAS

Menos de uma década do prazo estabelecido pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, urge que os Estados e as empresas tomem medidas efetivas e urgentes para o cumprimento das metas estabelecidas, sob pena de não serem alcançadas, ou ainda, se mantido o consumo irresponsável e a produção em larga escala, despreocupada com os impactos sociais e ambientais, que o atingimento tempestivo das metas se encontre impossibilitada.

Neste sentido, a sustentabilidade nos negócios tanto de corporações quanto dos Estados, ainda que a passos curtos, tem sido incluída na agenda. De acordo com *The 2019 Ethical Fashion Report*, 45% das empresas introduziram políticas direcionadas à compra responsável, visando melhorar as condições trabalhistas na sua cadeia de produção.

No entanto, com o aumento na cobrança das empresas em diminuir os impactos sociais e ambientais de suas produções, surge o fenômeno denominado *greenwashing*, definido pela Greenpeace como “*the act of misleading consumers regarding the environmental practices of a company or the environmental benefits of a product or service*”⁴³. Nestes casos, as empresas investem mais no marketing, para parecerem ecologicamente engajadas, do que no processo de produção propriamente.

Frise-se, neste tocante, a importância da atuação das empresas na meta 12.8. Em 2011, a Patagônia, uma das marcas de esportes outdoor mais conhecidas, nas vésperas da *Black Friday*, publicou uma campanha de uma página no *The New York Times*⁴⁴. A chamada era a seguinte, em letras garrafais: *DONT BUY THIS JACKET*. Abaixo, no anúncio, seguia-se uma foto da jaqueta mais vendida da marca. No terço final da página, a explicação da campanha, consistente em uma chamada para que as pessoas considerem suas compras e o impacto ambiental decorrente.

Em atitude transparente, descreve os danos causados pela produção da jaqueta do anúncio: 135 litros de água, 9 quilos de dióxido de carbono e dois terços de seu peso em lixo. Ainda que a jaqueta seja feita de 60% de poliéster reciclado, e a empresa possua programa de reciclagem dos produtos vendidos, a conclusão do anúncio é a seguinte: “*But, as is true of all the thing we can make and you can buy, this jacket comes with an environmental costa higher than its price. There is much*

43 O ato de dar falsa impressão aos consumidores sobre as práticas ambientais da companhia ou dos benefícios ambientais de um produto ou serviço. (tradução livre) (GREENPEACE. *Greenwashing*, s/d. Disponível em: <<https://www.stopgreenwash.org/submit>>. Acesso em: 12 fev. 2020).

44 PATAGONIA. *Don't Buy This Jacket*, 2011. Disponível em: <https://www.patagonia.com/blog/wp-content/uploads/2016/07/nyt_11-25-11.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2020.

*to be done and plenty for us all to do. Don't buy what you don't need. Think twice before you buy anything*⁷⁴⁵.

Por certo, a conscientização e educação terão importante impacto no cumprimento do ODS 12, na medida que a diminuição no consumo, por si só, apresenta freio para diversas violações a direitos humanos. No entanto, apenas a mudança no consumo, alimentado ainda fortemente pela indústria da *fast fashion*, não ocorrerá na velocidade que se espera. Ao passo que deve se reconhecer o impacto da iniciativa da Patagônia de advogar pela diminuição do consumo, a própria propaganda indica que a produção da jaqueta não é isenta de impactos ambientais.

A produção sustentável depende, intrinsecamente, do investimento em capacidades científicas e técnicas, consoante determina a meta 12.a, para a criação de alternativas, por exemplo, ao uso de algodão e de plástico. O desenvolvimento sustentável demanda altos custos, mas que o mercado começou a entender que valem a pena⁴⁶. É o que demonstra o sucesso da Allbirds, empresa que produz tênis com o objetivo de causar o mínimo impacto ambiental possível ao longo de toda a cadeia de produção, criando um produto sustentável. O tênis é feito a partir de materiais naturais e renováveis, como lã de ovelha, em substituição à materiais sintéticos, fibra de árvores, que utiliza 95% menos água que algodão, e cana de açúcar, que cresce rápido e remove carbono da atmosfera⁴⁷.

Para a criação do produto ecologicamente responsável, a empresa não encontrou no mercado uma opção sustentável e que atingisse o padrão desejável. Então, investiu na criação de seu próprio material, denominado Trino™, que utiliza lã e fibras de árvores. Em 2016, quando do lançamento, somente os cadarços utilizavam poliéster, único material não reciclável. Não satisfeitos, os idealizadores da marca pressionaram a fábrica em busca de solução alternativa, encontrada finalmente em garrafas recicláveis.

O custo dos cadarços triplicou e foi incorporado pela empresa⁴⁸, que não optou pelo barateamento do preço da produção em detrimento do custo

45 Mas, como é verdade sobre todas as coisas que fazemos e compramos, esta jaqueta vem com um custo ambiental mais alto que o seu preço. Tem muito a ser feito e bastante para todos fazerem. Não compre o que você não precisa. Pense duas vezes antes de comprar qualquer coisa. (tradução livre) (Ibid).

46 A Patagônia cresceu 30% em 2012 e adicionais 6% em 2013. INVESTOPEDIA. *The Success of Patagonia's Marketing Strategy*. Disponível em: <<https://www.investopedia.com/articles/personal-finance/070715/success-patagonias-marketing-strategy.asp>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

47 ALLBIRDS. *Our Materials*. Disponível em: <<https://www.allbirds.com/pages/our-materials-sugar>>. Acesso em: 19 jan.2020.

48 VOGUE BUSINESS. *How Allbirds built a sustainable supply chain*. Disponível em: <<https://www.voguebusiness.com/companies/allbirds-building-a-sustainable-supply-chain>> Acesso em: 05 fev. 2020.

ambiental. Com o aprimoramento do processo de produção e o interesse de outras marcas na tecnologia e no resultado, o preço eventualmente reduziu, resultando em custo muito próximo dos cadarços feitos de poliéster. Tal qual a Patagônia, que demonstrou resultados expressivos de crescimento após o lançamento do anúncio, dois anos após o lançamento do produto sustentável da Allbirds, a empresa passou a ser avaliada em 1.4 bilhão de dólares⁴⁹.

Nenhuma dessas duas experiências está isenta de críticas. Por obvio, não há ingenuidade em verificar que se trata de estratégias de marketing bem montadas para impulsionamento das marcas. Inseridas no modelo de produção de mercado, todavia, isto faz parte da atividade empresária para sobreviver competitivamente. Melhor que as vantagens competitivas sejam conectadas às práticas consentâneas com os direitos humanos que a um modelo de produção e consumo insustentáveis.

Verifica-se, portanto, o potencial papel transformador das empresas, que pode e deve impulsionar o cumprimento dos ODS em cooperação com os Estados. Ademais, diante do significativo impacto – positivo e negativo – da atividade empresarial, o sucesso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável depende de mecanismos voluntários que falam a linguagem do mercado e aportam benefícios às empresas, mas também de efetiva regulação internacional e também nacional, que coíba violações a direitos humanos e promova ações em prol do desenvolvimento sustentável.

CONCLUSÃO

Se a proteção dos indivíduos contra os Estados na esfera internacional já era campo de construção e luta, adicionadas as empresas transnacionais e a complexidade das globalizações, a tutela do Direito Internacional dos Direitos Humanos precisa se reinventar. Na ausência de instrumento vinculante para a matéria, soluções criativas aliando iniciativas voluntárias e documentos impositivos que falem a linguagem dos mercados são uma das saídas necessárias para o cumprimento dos 17 ODS.

Nestes termos, a adequação pelas empresas de toda a cadeia de produção e fornecimento a padrões sustentáveis reclama também a participação na conscientização quanto ao consumo consciente. Os exemplos analisados, o

49 DEITCH, Cameron Albert. Comfy Shoes Helped Allbirds Become a \$1.4 Billion Company, but It's Never Been Just About Shoes. *Inc*, 2018. Disponível em: <<https://www.inc.com/cameron-albert-deitch/allbirds-2018-company-of-the-year-nominee.html>> Acesso em: 05 fev. 2020.

primeiro quanto à possibilidade de as próprias marcas se engajarem na meta 12.5 e na redução do consumo, e o segundo em relação à reinvenção da produção baseada na sustentabilidade, demonstram não só a exigência de reinvenção dos negócios, como a incipiente maturidade dos mercados e dos consumidores, também na indústria da moda, para falar a linguagem dos direitos humanos.

Não se pode perder de vista, porém, que a atividade propulsora das empresas é a geração do lucro, e as marcas analisadas, ainda que protagonistas de um novo modelo de negócios, ao visarem as vendas, incorrem em vícios em sua cadeia de fornecimento que devem ser remediados. Daí a importância do constante aprimoramento do Direito Internacional, seja a partir de iniciativas voluntárias, como o Pacto Global⁵⁰, que reforçam o cumprimento da Agenda 2030 por parte do setor privado, como também instrumentos impositivos, como os Princípios Ruggie, específicos nas responsabilidades dos atores frente aos direitos humanos.

O caminho a trilhar ainda é longo para o cumprimento dos 12 ODS até o final da década, mas as empresas da indústria da moda têm começado a atentar à cobrança dos consumidores pela produção sustentável. Ainda ligada à lógica do mercado e muitas vezes explorando a agenda sustentável como incremento das vendas e do lucro, o desafio do Direito Internacional e também dos consumidores, enquanto ponta final da cadeia de produção, é quebrar o paradigma de consumo existente, para que o reflexo na produção seja o da garantia do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos a todas e todos.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. É preciso salvar os direitos humanos! **Lua Nova**, São Paulo, n. 86, p. 51-88, 2012.

BAPTIST WORLD AID AUSTRALIA. The 2019 Ethical Fashion Report: The Truth Behind the Barcode. Northe Ryde: Baptist World Aid, 2019.

CANTÚ RIVERA, Humberto. Derechos humanos y empresas: reflexiones desde América Latina. San José: IIDH, 2017.

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), 24-40. p. 27, 2018.

50 REDE BRASIL. Op. cit.

HOUSE OF COMMONS ENVIRONMENTAL AUDIT COMMITTEE. Fixing fashion: clothing consumption and sustainability. HC 1952. London: House of Commons, 2019.

NIEBANK, Jan-Christian. Bringing Human Rights into Fashion. Issues, challenges and underused potentials in the transnational garment industry. Berlin: German Institute for Human Rights, 2018.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. From Judgment to Justice – implementing international and regional human rights decisions. New York: Open Society Foundations, 2010.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAMPLONA, Danielle Anne (coord.); FACHIN, Melina Girardi (coord.); BOLZANI, Giulia Fontana (org.). Direitos Humanos e Empresas. Curitiba: Íthala, 2019.

RODRICK, Dani. The Globalization Paradox: Democracy and the future of the world economy. New York: W. W. Norton & Company, Inc, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica da Ciências Sociais*, n.º. 48, jun-2007.

SCHUTTER, Olivier de. Towards a New Treaty on Business and Human Rights. *Business and Human Rights Journal*, vol. 4(1), p. 41-67, 2016.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. Sustainable Development Report 2019: Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. 2019.

UN. Global outlook on sustainable consumption and production policies: taking action together. Paris: Unep, 2012.

UN. The UN “Protect, Respect and Remedy” Framework for Business and Human Rights. s/d.

RESILIÊNCIA E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM ESTADOS SUBNACIONAIS

Fernando Cardozo Fernandes Rei¹

Flávio de Miranda Ribeiro²

INTRODUÇÃO

A mudança do clima é um evento global, cujos impactos desregulam economias nacionais e afetam pessoas em todos os lugares do planeta, principalmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade nos países em desenvolvimento. O estabelecimento específico do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13 para lidar com a questão do clima é encarado como estratégico para a mobilização dos atores capazes de promover as mudanças necessárias para impedir que projeções catastróficas possam se tornar realidade, dentre eles os estados subnacionais.

A concretização do impostergável objetivo de estabilidade climática, normatizado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Conferência das Partes - COP), entrelaça o regime climático com a governança global ambiental, e consequentemente com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³, na promoção da cooperação entre Estados nacionais e novos atores internacionais, em um mundo globalizado, interdependente e cada vez mais complexo. Destaque-se neste interim o definido no Acordo de Paris⁴, que reconhece expressamente “a importância dos compromissos de todos os níveis de governo e de diferentes atores, de acordo com as respectivas legislações nacionais das Partes, no combate às mudanças climáticas”.

1 Professor do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos (UniSantos). Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado. (FAAP). Diretor Científico da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente (SBDIMA).

2 Professor do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos (UniSantos).

3 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Adoção do Acordo de Paris. Convenção Quadro sobre Mudança Climática - Conferência das Partes, vigésima primeira sessão (COP21). Paris: ONU, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

Esses arranjos, abraçados e incorporados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, permitem que uma nova complementariedade entre políticas de direitos humanos e políticas climáticas apareça, principalmente no que concerne aos meios de implementação e ao arcabouço de acompanhamento dos ODS. Em assim sendo, a relação entre direitos humanos e mudanças climáticas vai além de referências mútuas, e estrutura uma desejada relação intrínseca de reforço comum, deveras estratégica⁵.

Neste contexto, e impulsionados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, verifica-se que governos subnacionais, na defesa e perseguição de seus objetivos regionais, também tratam de regular a matéria, estabelecendo metas de redução das emissões, implementando políticas públicas e consolidando um intercâmbio internacional com o firme propósito de tornar mais eficiente sua atuação interna, aproveitando, ao máximo, as oportunidades trazidas pela governança global.

Essa atuação dos estados subnacionais, ao contrário de enfraquecer ou colocar oposição aos objetivos e compromissos assumidos pelos países, fortalece os interesses nacionais e globais, pois o esforço conjunto tem muito mais condições de ser efetivo do que medidas nacionais e gerais, que não avistam as individualidades e peculiaridades dos entes subnacionais, onde, em verdade, se concentram os impactos e se manifestam os problemas sociais, como é o caso das mudanças climáticas.

Esses impactos impõem custos à sociedade, incluindo consequências adversas à saúde humana, perdas de patrimônio e degradação de recursos naturais, sobretudo no caso das populações mais vulneráveis em áreas urbanas. Diante dessa realidade, políticas de adaptação à mudança climática são cada vez mais reclamadas, como um processo de preparação e ajuste proativo em função da problemática, seja em virtude dos seus impactos negativos, seja em prol de possíveis oportunidades. Neste contexto, tem se discutido cada vez mais a conversão dos espaços em territórios resilientes, ou seja, preparados para absorver e se adaptar aos impactos climáticos atuais e futuros, de forma a limitar a magnitude e gravidade dos danos.

5 Neste sentido, a decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU, de janeiro de 2020, de determinar que os países não podem deportar pessoas que pediram refúgio devido a ameaças relacionadas ao clima. Cf. ONU. Decisão de comitê da ONU pode impulsionar pedidos de refúgio por mudanças climáticas. *ONU Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/decisao-de-comite-da-onu-pode-impulsionar-pedidos-de-refugio-por-mudancas-climaticas/>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

A resiliência é um atributo de um sistema, relacionado à capacidade de se enfrentar as adversidades resistindo, adaptando-se e recuperando-se das barreiras e empecilhos, superando os riscos por meio de ações planejadas e estratégicas para corrigir e minimizar danos atuais e evitar problemas futuros, restaurando e preservando seu estado normal. O termo resiliência foi tratado por diversos autores, como Gunderson⁶ e Marengo⁷, e possui importantes desdobramentos no enfrentamento das mudanças climáticas por ações integradas de adaptação, com significativo potencial de efeito positivo nos territórios.

O CONCEITO DE RESILIÊNCIA AMBIENTAL

Resiliência é a capacidade de um sistema lidar com uma perturbação, mantendo suas funções, estruturas e identidades essenciais, mediante a habilidade de se adaptar, aprender e transformar⁸. Conforme Gunderson⁹, o termo foi introduzido na literatura científica na década de 1970 pelo ecologista Holling¹⁰. O autor ainda destaca que a ação humana tem reconhecido efeito de alteração da resiliência dos ecossistemas, definindo desta forma o conceito de resiliência ambiental, ou ecológica, sendo esta a quantidade de distúrbio que um ecossistema pode suportar sem alterar seus processos e estruturas.

Conforme relatório da Organização das Nações Unidas (ONU)¹¹, a preocupação com a resiliência de territórios tem, historicamente, foco na prevenção e pronta resposta a desastres naturais – como inundações e

6 GUNDERSON, L. H. Ecological Resilience: In Theory and Application. *Annual Review of Ecology and Systematics*, v. 31, p. 425-439, 2000.

7 MARENGO, J.A. Vulnerabilidade, impactos e adaptação do clima no semiárido do Brasil. *Parcerias estratégicas*, n. 27, p. 1-5. Brasília, 2008. Disponível em: <http://seer.cgec.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/329/323>. Acesso em: 11 mai. 2020.

8 GUERRA, M.; OLIVEIRA, L. R. Resiliência e mudança do clima. *Resilient Cities Series*. Comissão Especial do Rio Grande resiliente. Porto Alegre: ICLEI, 2016. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/ComEspResiliente/Resiliencia%20e%20Mudanca%20do%20Clima%20-%20Luiz%20Roberto%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

9 GUNDERSON, L. H. Op. cit.

10 HOLLING, C.S. Resilience and stability of ecological systems. *Ann.Rev.Ecol.Syst.*, 4:1-23, *apud* GUNDERSON, L. H. Op. cit.

11 ONU. *Como Construir Cidades Mais Resilientes: Um Guia para Gestores Públicos Locais*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). Genebra: UNISDR, 2012. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

terremotos, dentre outros fenômenos que provocam grandes prejuízos à vida, saúde e patrimônio. Destaca-se neste debate que, dentre os fatores de risco de desastres, os efeitos adversos das mudanças climáticas têm se tornado cada vez mais relevantes, e conforme as previsões estes irão provocar de modo cada vez mais frequente o aumento de temperaturas, precipitações, inundações e secas, dentre outros efeitos.

O conceito de resiliência se encontra intimamente relacionado ao de adaptação, que seriam os ajustes nos sistemas em resposta à ocorrência ou expectativa de perturbações¹². No caso das mudanças climáticas, entende-se que a adaptação se refira a ajustes em variáveis ecológicas ou socioeconômicas, como por exemplo as realizadas na configuração do sistema de abastecimento de água na Região Metropolitana de São Paulo, em função da crise hídrica de 2015, que afetou mais de 15 milhões de habitantes¹³.

Neste íterim, outro conceito fundamental é o de vulnerabilidade, entendida como o nível de propensão de um indivíduo, comunidade ou um sistema a ser afetado pela perturbação – no caso as consequências das mudanças climáticas. Exemplo seria a situação de 844 mortos e milhares de desabrigados por deslizamentos de terra na região serrana do Rio de Janeiro (RJ), em 2010. A vulnerabilidade, importante destacar, é função da exposição ao risco, sensibilidade e capacidade de adaptação em cada caso¹⁴.

Assim, para os fins do presente artigo, podemos compreender a resiliência ambiental às mudanças climáticas como um atributo de um território, referente à sua capacidade de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, obtidas por meio de ações que reduzam riscos e minimizem sua vulnerabilidade a estes fenômenos.

A CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO EM TERRITÓRIOS RESILIENTES

Embora de simples enunciação, a busca da resiliência no caso dos territórios está longe de ter um equacionamento fácil, até porque esta possui várias dimensões. Segundo a entidade *Local Governments for Sustainability (ICLEI)*¹⁵, o

12 GUERRA, M.; OLIVEIRA, L. R. Op. cit.

13 ELIAS-TROSTMANN, K. Vulnerabilidade, resiliência e adaptação às mudanças climáticas: o que significa a adaptação para as cidades?. *Seminário Mobilidade Urbana Sustentável*. São Paulo: WRI, 2014.

14 ELIAS-TROSTMANN, K. Op. cit.

15 GUERRA, M.; OLIVEIRA, L. R. Op. cit.

conceito de resiliência abrange e afeta diferentes aspectos da sociedade, tais como a infraestrutura, as instituições, os diversos ambientes, a economia, dentre outros espaços da sociedade. Gunderson¹⁶ traz reflexões sobre a natureza das perturbações sobre a vulnerabilidade ambiental, pontuando que tanto fatores internos como externos podem causar estas perturbações que levariam a um eventual colapso, mas que é geralmente um fator interno que determina a vulnerabilidade e, portanto, a predisposição ao colapso, ficando o sistema “aguardando o acidente ocorrer”.

Assim, no caso das mudanças climáticas em territórios, é fundamental reconhecer que “o desastre não é natural”, como defende a ONU¹⁷, mas sim o desdobramento de elementos indutores de risco, por sua vez função das ameaças, do grau de exposição ao risco e das condições de vulnerabilidade. Gunderson¹⁸ defende, ainda, que a degradação dos sistemas, como no caso da perda de biodiversidade em ecossistemas, leva à perda de resiliência, tornando-os mais vulneráveis e susceptíveis ao dano quando da ocorrência de perturbações. Esta percepção põe por terra a visão da inevitabilidade do dano, conferindo relevância às estratégias de adaptação e responsabilizando gestores para atuação nos territórios visando a torná-los mais resilientes.

Desde o ponto de vista do conhecimento científico sobre as mudanças climáticas, há fartas e inequívocas evidências de que os eventos extremos relacionados às mudanças climáticas irão se intensificar no futuro¹⁹. No entanto, é também perceptível o que Young e Castro denominam como um “descompasso entre o conhecimento científico [...] e as medidas concretas de adaptação adotadas pelas administrações públicas”²⁰. Assim, defendem os autores, os gestores ainda precisam se preparar para enfrentar estes desafios, destacando crescentes grande pressão sobre os estados sub-nacionais.

16 GUNDERSON, L. H. Op. cit.

17 ONU. *Como Construir Cidades Mais Resilientes...* Op. cit.

18 GUNDERSON, L. H. Op. cit.

19 YOUNG, C.E.F; CASTRO, B.S. Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para os municípios brasileiros. *Cadernos Adenauer XVI*, n.2, p.77-93, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281178634_Mudancas_climaticas_resiliencia_socioeconomica_e_coordenacao_de_politicas_publicas_desafios_para_os_municipios_brasileiros>. Acesso em: 11 mai. 2020.

20 Ibid.

Mas, como apresentado pelo *World Resources Institute (WRI)*²¹, construir resiliência às mudanças climáticas é complexo, particularmente em territórios em rápida expansão. O instituto lembra que globalmente 81% das fatalidades de desastres naturais ocorrem em países de rendimentos baixos, ou médio baixos, onde as cidades não possuem infraestrutura resiliente ao clima. Nestes países há também um processo de intensa e desordenada urbanização – sendo que atualmente metade da população mundial já vive em cidades, com previsão de chegarmos a 70% em 2050. No Brasil, a situação é ainda mais intensa, com 84% da população vivendo em áreas urbanas já em 2010, com previsão de 90% em 2050, evidenciando a importância de foco na resiliência das cidades no debate dos direitos humanos à vida e à saúde, dentre outros.

A agricultura é, por sua vez, uma atividade extremamente dependente de fatores meteorológicos e climáticos, onde alterações climáticas podem afetar a produtividade e o manejo das culturas, além de gerar impactos sociais, econômicos e políticos, sendo que essa influência é específica a cada cultura e região.

Neste ínterim, e considerando os países ainda em desenvolvimento, deve-se frisar que uma parcela significativa da população de menor renda tende a ficar cada vez mais vulnerável, principalmente os moradores de favelas e áreas de risco (beira de rios, encostas, etc). Para enfrentamento desta situação, a ONU sugere que a “resiliência e redução de riscos de desastres devem fazer parte do desenho urbano e das estratégias para alcançar o desenvolvimento sustentável”²², sendo necessárias alianças fortes e ampla participação popular. No entanto, principalmente nos países mais carentes, a maioria das cidades ainda não aborda estratégias de adaptação em seus planejamentos urbanos, e estes acabam não tendo capacidade de resposta em casos de desastres – o que reduz drasticamente sua resiliência às mudanças climáticas.

Como menciona Font²³, perante um cenário de imprevisibilidade advindo das mudanças climáticas, serão imprescindíveis medidas adaptativas e inovadoras que antecipem cenário e limitem os riscos nos territórios. Assim, defende, deve-se avançar rumo a um novo modelo urbanístico, que seja muito mais dinâmico e resiliente às mudanças climáticas, com capacidade adaptativa para absorver as incertezas do processo.

21 WRI. *Resiliência climática urbana*. Página institucional na Internet, s/d. Disponível em: <<https://wricidades.org/nosso-trabalho/area-de-atuacao/resiliencia-climatica-urbana>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

22 ONU. *Como Construir Cidades Mais Resilientes...* Op. cit.

23 FONT, J.M.A. La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v.X, n.2, p.1-46, 2019.

Reconhecendo as dificuldades de avançar neste sentido, a ONU, por meio de seu Escritório da Organização das Nações Unidas para Redução de Risco de Desastres (UNIDR), publicou em 2012 um relatório²⁴ com orientações às cidades para redução de riscos por meio do aumento da resiliência em seu planejamento. Outro importante marco é a criação de um regime internacional de redução de risco de desastres, pelo Marco de Ação de Hyogo²⁵, em 2015, e posteriormente pelo Protocolo de Sendai (*Sendai Framework for Disaster Reduction 2015-2030*)²⁶. Este estabelece quatro ações prioritárias: conhecer e compreender o risco de desastres; fortalecer a governança e a capacidade de gestão dos riscos; investir em aumento da resiliência; e preparar respostas eficazes. Para os fins do presente capítulo, vale destacar a relevância da cooperação e coordenação entre entes locais/regionais e entidades internacionais, recomendado como parte das estratégias na melhora da resiliência por novos arranjos de governança²⁷.

Por outro lado, o investimento em resiliência também se configura como oportunidade aos territórios²⁸, não apenas por evitar danos à vida e ao patrimônio, mas também pela perspectiva de compor uma estratégia mais ampla de desenvolvimento local e regional, contribuindo à economia e ao bem-estar social – como por exemplo melhorando a drenagem urbana, a segurança de escolas e hospitais, etc. Outro benefício mencionado pelos autores é a criação de um “legado de liderança”, com o fortalecimento da confiança pela população e da legitimidade das autoridades políticas locais. Além disso, uma estratégia de aumento de resiliência às mudanças climáticas abre a perspectiva da construção coletiva, trazendo a população à participação nas políticas públicas.

Este argumento é corroborado por Young e Castro²⁹, segundo quem políticas de resiliência ambiental criam oportunidades para surgimento de novos padrões de desenvolvimento. Os autores afirmam que na ausência de estratégias coordenadas de redução de riscos, principalmente em territórios mais vulneráveis,

24 ONU. *Como Construir Cidades Mais Resilientes* ... Op. cit.

25 UN. What is the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction?. *United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)*, s/d. Disponível em: <<https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sf>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

26 UN. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), 2015. Disponível em: <<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

27 YOUNG, C.E.F.; CASTRO, B.S. Op. cit.

28 ONU. *Como Construir Cidades Mais Resilientes*... Op. cit.

29 YOUNG, C.E.F.; CASTRO, B.S. Op. cit.

verifica-se um grande custo da falta de resiliência às mudanças climáticas, com forte tendência de aumento no tempo. Este processo, destaca-se, é também assimétrico em relação ao grau de desenvolvimento, com evidentes maiores prejuízos à vida, aos ecossistemas e à economia, nos locais mais precários e de maior vulnerabilidade.

Neste sentido, Gunderson³⁰ destaca as estratégias de gerenciamento adaptativo, nas quais métodos integrados e multidisciplinares devem ser adotados para contornar as inevitáveis incertezas do processo, buscando formas de aprendizagem ativa para tornar as políticas urbanas mais dinâmicas e flexíveis, atendendo a objetivos sociais ligados à redução das vulnerabilidades e graus de risco socioambiental. Porém, conforme apresenta o autor, ainda que na prática as ações se deem como parte do regulamento urbanístico dos municípios, estas medidas devem ser articuladas em uma escala supralocal, mediante novas formas de planejamento e governança que sejam aptos a incorporar dinâmicas estratégicas aos rígidos ditames do planejamento local.

Gunderson³¹ também destaca a atuação em múltiplas escalas com um dos três fatores fundamentais para resiliência, destacando o papel da articulação supralocal. Esta percepção é também compartilhada pelo WRI³², que menciona diversas iniciativas de redes de apoio supralocais, contexto no qual se justifica e se lastreiam as atividades de comunidades de cidades e regiões, apresentadas a seguir.

A AGENDA CLIMÁTICA DE ESTADOS SUBNACIONAIS

Como já observado na introdução, em complemento às ações nacionais, entes subnacionais passaram a desenvolver medidas internas tendentes a controlar ou reduzir suas emissões, assim como a pensar políticas públicas de adaptação, com o propósito de alcançar maior resiliência em seus territórios, em cumprimento às expectativas do ODS13.

Ainda que a assunção de compromissos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável por governos subnacionais esteja em absoluta sintonia com a promoção dos direitos humanos e com os esforços da governança global, é possível que para o leitor reste uma pergunta a ser respondida: o que

30 GUNDERSON, L. H. Op. cit.

31 Ibid.

32 ELIAS-TROSTMANN, K. Op. cit.

levou tais governos a empreenderem esforços para a redução das emissões de GEE e a implantarem ações de adaptação, já que muitas dessas ações são extremamente custosas e muitas vezes acabam por reavaliar o desenvolvimento econômico da região ou do município?

Como argumentam Rei, Cunha e Setzer³³, um dos fatores que leva a tais esforços decorre do engajamento desses governos subnacionais em ações internacionais, com a adequada percepção sobre custos e benefícios de participar em determinadas ações ou políticas na área ambiental. Analisando Bernstein *et al.*³⁴, o estado atual da negociação sobre o avanço do regime internacional de combate ao aquecimento global, marcado pela resistência dos Estados em assumir maiores e novos compromissos, mina a legitimidade desses como interlocutores da solução desse problema ambiental e reforça outros polos de autoridade e tomada de decisão, em particular, os que estão no nível imediatamente abaixo do governo central, os governos subnacionais.

Existem, entretanto, pelo menos dois outros fatores que justificam a dispersão de autoridade para a governança climática para o nível subnacional de governo³⁵. Em primeiro lugar, tanto os vetores das emissões de gases de efeito estufa quanto os impactos das mudanças climáticas ocorrem e são sentidos concretamente nos níveis locais e regionais, pressionando os atores subnacionais a uma resposta mais proativa e efetiva. Além disso, a maioria dos estados subnacionais tem competências legislativas e administrativas sobre importantes fontes de emissão de GEE e sobre a gestão do território, cabendo, portanto, aos governos desses estados, a oportunidade de definição de políticas públicas que visem ou levem em conta o enfrentamento das mudanças climáticas³⁶. Em outras palavras, são eles que suportam diretamente os efeitos das mudanças climáticas, são eles que melhor podem gerir as demandas do ODS 13.

Os desabamentos, as enchentes, a alteração do nível do mar etc. são sentidos diretamente pela população dos entes descentralizados, em particular pelos municípios, e não pelo governo central. Existe, portanto, uma consciência

33 REI, F.; CUNHA, K.; SETZER, J. Paradiplomacia Ambiental: A Participação Brasileira no Regime Internacional das Mudanças Climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, v.71, a.18, p.265-287. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

34 BERNSTEIN, S.; BETSILL, M.; HOFFMANN, M.; PATERSON, M. A tale of two Copenhagens: carbon markets and climate governance. *Millennium—Journal of Int. Studies*, v.39, n.1, p.161-173, 2010.

35 BULKELEY, H.; BETSILL, M. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. London: Routledge, 2003.

36 REI, F.; CUNHA, K.; SETZER, J. Op. cit.

comum dos governos subnacionais em engendrarem esforços para evitar que as consequências do aquecimento global atinjam seu território e afetem seus cidadãos.

Essas articulações, no sentido de combater o problema comum, são desenvolvidas tanto no plano interno, quanto no plano internacional, desenvolvendo relações internacionais com outros governos subnacionais e organizações internacionais, participando de grupos internacionais e em redes voltados para tal fim, angariando até investimentos em infraestrutura, empréstimos e outras medidas para que possam ser úteis no enfrentamento das consequências climáticas.

Assim, é notório que os governos de estados subnacionais possuem um interesse muito grande de participar dessas articulações internacionais, no sentido de contribuir, mas também se beneficiar dos ajustes que são travados a nível mundial para o combate dos problemas ambientais comuns, num amplo e dinâmico espaço de governança global. Governos subnacionais desempenham um papel importante em influenciar a definição dos ODS, advogando com sucesso, em especial, pelo ODS 13, tendo em vista diferentes percepções com relação ao desafio climático. Esse fenômeno de crescimento da atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais não é percebido apenas no Brasil.

Analisando uma série de iniciativas locais e transregionais estadunidenses voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, no início do milênio Engels e Orbach³⁷ identificaram uma correlação direta dessas ações a apelos eleitorais ou de apoio político junto à população, mas nem sempre assentadas em medidas operacionais de enfrentamento dos problemas ambientais. Atualmente, as ações subnacionais de estados norte-americanos resultam em efetivas reduções de GEE, apesar da relativa inércia do atual governo nacional, que ademais já deu início a sua saída do Acordo de Paris.

É cada vez mais perceptível que os impactos dos eventos extremos das mudanças climáticas ignoram barreiras estatais, seja porque o equilíbrio climático constitui um *continuum* ecológico que se projeta tanto nos espaços submetidos à soberania dos Estados, como mais além destes, seja porque os impactos mais relevantes desse problema ambiental são ao fim e ao cabo sentidos concretamente nos níveis infranacionais. A dualidade global-local das mudanças climáticas inculca o sentido de responsabilidade por seu enfrentamento em todos os níveis de organização social.

37 ENGEL, K.H.; ORBACH, B. Micro-Motives for State and Local Climate Change Initiatives. *Harvard Law & Policy Review*, v. 2, p.119-137, 2008.

De qualquer forma, essas iniciativas acabam exercendo certa influência, absolutamente estratégica, nas negociações internacionais do regime climático, uma vez que funcionam como elemento de pressão (e constrangimento) para que os Estados, prejudicados em seu protagonismo, avancem em seus compromissos e estejam abertos a novos esforços multilaterais.

Além disso, a participação dos atores subnacionais na governança ambiental global ganha força à medida tais atores agem por meio de redes horizontais de cooperação^{38,39}. A participação dos estados subnacionais nessas redes transnacionais oferece a esses atores o potencial de influenciar a tomada de decisão nos fóruns internacionais, além de lhes conferir uma personalidade internacional⁴⁰. Apesar de formalmente criadas como mecanismos de troca de informação, técnicas, práticas e experiência em medidas de enfrentamento das mudanças climáticas, estas redes transnacionais acabam por exercer um crescente papel político, principalmente, quando atuam de forma coordenada na esfera internacional de negociação⁴¹.

Trata-se de uma via alternativa crescente no encaminhamento de respostas internacionais, lastreada pela ação e articulação de múltiplos atores. São problemas em que a posição de poder não consegue encaminhar adequadamente soluções, já que na construção da governança ambiental global a cooperação e a negociação pressupõem a participação ampliada na construção do consenso.

Ao longo dos últimos anos, redes de governos subnacionais representam as regiões do mundo junto a diversas instâncias do Sistema da ONU, objetivando o reconhecimento do papel dos governos subnacionais enquanto atores necessários da agenda internacional da sustentabilidade. No âmbito do regime de mudanças climáticas, este reconhecimento se consolidou no Acordo de Paris, em 2015, quando houve reconhecimento expresso da importância do engajamento desses níveis de governo no enfrentamento da problemática. É naturalmente que esse reconhecimento abre ainda mais espaço de ação para esses níveis de governo na implementação do ODS 13 em seus territórios.

38 BULKELEY, H.; BETSILL. Op. cit.

39 SETZER, J. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, F.C.F. (Org.). *Direito e Desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013.

40 HAPPAERTS, S.; VAN DEN BRANDE, K.; BRUYNINCKX, H. Governance for sustainable development at the inter-subnational level: The case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD), *Working paper n. 3*, p. 127-149, fev. 2008.

41 BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p.875-902, 2005.

Tal reconhecimento no âmbito do regime internacional das mudanças climáticas é de suma importância e destaca a emergência e a relevância da paradiplomacia ambiental no âmbito dos Acordos Ambientais Multilaterais, abrindo um espaço sem precedentes para que os governos subnacionais possam contribuir na nova fase em construção do regime internacional para a governança climática multinível, sinalizando que, apesar de certos retrocessos no campo das relações internacionais, é possível acreditar que se aproximam novos tempos e que modelos inovadores podem ser considerados nesse novo período de compromissos pós 2020.

Há, porém, um aspecto crítico importante, a ser considerado na agenda das iniciativas existentes, relativo à assimetria na capacidade dos municípios e regiões em aceder aos recursos internacionais. Segundo Young e Castro⁴², há um risco da cooperação acabar se concentrando em municípios e regiões com maior capacidade de organização e captação de recursos. Ocorrem que, em geral, estes são aqueles também de melhores indicadores socioeconômicos, deixando aqueles mais carentes e necessitados de apoio, à margem das agendas de adaptação e aumento de resiliência. Recomenda-se assim o cuidado de não excluir das estratégias propostas por estas entidades aqueles municípios periféricos das grandes regiões metropolitanas, que teriam muito a se beneficiar da cooperação internacional e inter-regional.

O PAPEL DE REGIONS4

Originalmente lançada como a Rede de Governos Regionais pela Sustentabilidade (nrg4SD), durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10)⁴³, em 2002, esta rede está sediada na Bélgica, possui o status de associação civil sem fins lucrativos desde 2004 e dedica-se à participação e cooperação dos governos subnacionais nas discussões relativas ao desenvolvimento sustentável. Embora sua finalidade específica seja o desenvolvimento sustentável, também desenvolve, desde 2008, ações voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, coordenando políticas públicas realizadas em nível horizontal, promovendo a capacitação, transferência de tecnologia, financiamentos e troca de experiências entre seus membros⁴⁴.

42 YOUNG, C.E.F.; CASTRO, B.S. Op. cit.

43 REGIONS4. *We are Regions4*. s/d. Disponível em: <<https://www.regions4.org/about-us/regions4/>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

44 SETZER, J. Op. cit., p. 147-183.

Desde o ano de 2019 a rede é denominada *Regions4*, sendo a voz global dos governos regionais nos campos da biodiversidade, mudança climática e desenvolvimento sustentável, representando atualmente 42 governos regionais de 20 países em 4 continentes. Além dos atores governamentais, a rede admite a participação de outros interessados, tais como universidades, institutos acadêmicos, associações e outros grupos que tenham interesse em ações tendentes ao desenvolvimento sustentável, admitidos na qualidade de associados e/ou observadores e, portanto, sem direito a voto. A estrutura administrativa do *Regions4* é composta por um Comitê de Direção (*Steering Committee*), com representação plural, a Secretaria-Geral, a Tesouraria e a Assembleia Geral. Atualmente preside a organização o País Basco.

Ademais, a rede é credenciada como observador da sociedade civil, pela ONU, junto à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, o que lhe garante a participação em um grupo de trabalho sobre financiamento em mudança do clima no nível subnacional⁴⁵, e como colaboradora do Secretariado da Convenção e grupos de trabalho sobre questões técnicas, com presença regular nas negociações e divulgação das iniciativas de subdelegações.

A INICIATIVA REGIONS ADAPT

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)⁴⁶, a adaptação à mudança do clima é um processo de ajuste não apenas ao clima atual, mas também ao futuro e seus efeitos, pois “em sistemas humanos, a adaptação procura mitigar, evitar danos ou explorar oportunidades benéficas. Em sistemas naturais, a intervenção humana pode facilitar o ajuste ao clima futuro e seus efeitos”, portanto a adaptação tem como objetivo promover a redução da vulnerabilidade por intermédio da gestão do risco climático.

Sem as ações de adaptação não há como enfrentar os impactos climáticos, e por isso, para que a adaptação seja bem-sucedida, exige-se uma visão sistêmica

45 REI, F.; CUNHA, K.; SETZER, J. Op. cit., p. 129-140.

46 IPCC. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx(eds.)]. New York: Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_frontmatter.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2020.

com múltiplos atores, onde todas as partes interessadas, nas diversas esferas de poder, intercambiem experiências para que juntos possam tentar reverter possíveis catástrofes⁴⁷.

Se a adaptação é uma nova vertente nas discussões das questões climáticas, uma iniciativa inovadora, denominada *Regions Adapt*, apresenta uma proposta arrojada para os atores subnacionais, em absoluta consonância com a meta 13.1 (reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais). A iniciativa *Regions Adapt* é um compromisso global com o intuito de instituir uma plataforma para permutar experiências sobre as ações de adaptação, apoiando os governos regionais a tomar medidas, colaborar e disseminar os esforços de adaptação às mudanças climáticas, com objetivos de:

Rastrear planos e estratégias de adaptação estaduais, regionais e provinciais em todo o mundo; Promover a aceleração da adoção ou revisão de planos e estratégias regionais de adaptação ao clima; Promover ações concretas de adaptação; Compartilhamento dos participantes das melhores práticas no âmbito das suas diferentes capacidades e experiências em matéria de adaptação ao clima; e Elaborar relatórios e monitorar processos de adaptação, ações e seus resultados⁴⁸.

A iniciativa *Regions Adapt* é apoiada pelo *The Climate Group*, e é aberta a qualquer participante, a nível local ou regional, independente do estágio onde se encontre sua política voltada para os problemas climáticos. Neste caso, o *Regions Adapt* atua como secretariado, enquanto o *Carbon Disclosure Project* (CDP), o *Climate Group*, a R20 e a *Capacity Development in Sustainable Water Management* (Cap-Net) operam como parceiros.

Esta ação se efetivou em 4 de dezembro de 2015, na realização da Conferência das Partes em Paris (COP21), quando foi constituída inicialmente com a cooperação de 27 membros fundadores de todos os continentes sendo: nove da América Latina, seis da África, cinco da América do Norte, quatro da Europa, dois da Austrália/Oceania e um da Ásia, além de quatro associações de governos regionais sendo, como já dito, a primeira iniciativa global que permite aos governos regionais adotar ações concretas no enfrentamento da agenda de adaptações⁴⁹. Assim, os governos que aderem à iniciativa *Regions Adapt*, comprometem-se a:

47 PINHO, M. M. L. *Paradiplomacia Ambiental e Econômica no Regime Internacional de Mudanças Climáticas: A Iniciativa Regions Adapt*. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos para obtenção do Título de Doutor em Direito, 2017.

48 REGIONS ADAPT. *Report: an Assessment of Risks and Actions*. Bruxelas: Nrg4SD, 2016, p.13.

49 PINHO, M. M. L. Op. cit., p. 193

Adotar uma abordagem estratégica para a adaptação climática; Adotar medidas concretas de adaptação em pelo menos uma das áreas prioritárias identificadas; e Informar anualmente os progressos das ações de adaptação por meio da seção de risco e adaptação da plataforma de estados e regiões do CDP.⁵⁰

Quando um novo membro adere à iniciativa deve comprometer-se em desenvolver estratégias de adaptação nos dois primeiros anos, subsequentes à assinatura do protocolo e executar uma ação entre as sete áreas prioritárias, disseminando as informações anualmente⁵¹. A iniciativa apresenta sete áreas, que devem ser priorizadas nas ações de adaptação a serem implementadas por se tratarem de ações chave para atuação, a saber⁵²: Recursos hídricos e sua gestão; Resiliência e redução do risco de desastres; Agricultura e zootecnia; Florestas, áreas protegidas e biodiversidade; Infraestrutura (incluindo os transportes e a energia) e planejamento territorial; Impactos econômicos e oportunidades; e Adaptação e impactos sociais.

De acordo com Nayananda Nilwala⁵³, a iniciativa *Regions Adapt* pode preservar a biodiversidade em seus territórios e auxiliar na realização dos ODS relacionados ao plano de ação de cada região. Na sua análise, nove objetivos podem ser diretamente relacionados às ações da iniciativa.

O último relatório desta iniciativa foi apresentado em dezembro de 2019 na COP 25, em Madri, e descreve os resultados de ações em setenta e um governos subnacionais⁵⁴. A análise revela desafios comuns e destaca as realizações experimentadas pelos governos subnacionais no planejamento, implementação e monitoramento, no relato e avaliação de políticas e ações de adaptação às mudanças climáticas. Também fornece recomendações aos governos nacionais e subnacionais para melhorar a integração vertical e horizontal nas diferentes condições e fases do estabelecimento de ações de adaptação.

50 REGIONS ADAPT. Op. cit.

51 MOTTA, L. Governos Regionais dos 5 continentes se integram em rede para a adaptação às mudanças climáticas. *Revista Adaptação à Mudança do Clima*, v.1, n.1. Brasília: MMA, 2016. p. 51.

52 REGIONS ADAPT. Op. cit.

53 NILWALA, N. *Regions Adapt Initiative: A key driver of SDGs Implementation*. SDG Knowledge Hub, 2017. Disponível em <<http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/regionsadapt-initiative-a-key-driver-of-sdgs-implementation/>>. Acesso em: 11 mai. de 2020.

54 Cf. REGIONS4. *Regions Adapt: The first global initiative that supports the acceleration of climate adaptation by subnational governments*. s/d. Disponível em: <<https://www.regions4.org/project/regionsadapt>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

Segundo a Plataforma de iniciativas climáticas da ONU⁵⁵, a iniciativa *Regions Adapt* colabora com capacitação de quadros, implementação de políticas, diálogo técnico e diálogo político para a consecução de metas dos ODS 11 e 13 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

CONCLUSÃO

Territórios enfrentam desafios específicos para adaptar-se aos impactos das mudanças climáticas, sofrendo intervenções decorrentes de diversos eventos extremos. Esses impactos levam igualmente a impactos adversos sobre os direitos humanos nas pessoas em todo o mundo, desde a escassez de alimentos até o encurtamento de territórios. Felizmente, a história ensina que muitas vezes as sociedades posicionam-se em torno de uma combinação de necessidades e desafios, recursos e oportunidades, ditadas por circunstâncias em constante mutação, integrando processos consolidados com eventos complexos em curso, definindo-se, de alguma forma, cenários de futuro. Para superá-las, deve-se buscar alguns ingredientes institucionais chave, tais como o aperfeiçoamento das funções de aprendizagem, o engajamento e a confiança da população de modo a assegurar o desenvolvimento de processos rumo a maiores níveis de resiliência às mudanças climáticas.

Apesar de um cenário mundial preocupante, quanto às possibilidades de bem enfrentar os desafios das mudanças climáticas, observa-se que existem perspectivas positivas, quando se demonstram caminhos que científica, política e financeiramente viabilizam projetos economicamente exequíveis, socialmente justos e tecnicamente compatíveis com as demandas ambientais exigidas nas diferentes instâncias de discussão sobre o tema.

Impulsionados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, verifica-se que governos subnacionais, na defesa e perseguição de seus objetivos regionais e locais, tratam de regular a matéria, inspirados na consecução de resultados do ODS 13, estabelecendo metas de redução das emissões, implementando políticas públicas e consolidando um intercâmbio internacional com o firme propósito de tornar mais eficiente sua atuação interna, aproveitando, ao máximo, as oportunidades trazidas pela governança global.

55 Cf. UN ENVIRONMENT. *RegionsAdapt. Climate Initiatives Platform*, s/d. Disponível em: <<http://climateinitiativesplatform.org/index.php/RegionsAdapt>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

Medidas de aumento da resiliência contribuem para a redução de riscos, com impacto direto na redução de mortes e na melhoria das condições de qualidade de vida das populações, eminentemente aquelas de menor renda. Assim, investir em medidas efetivas de adaptação às mudanças climáticas, principalmente em países de menor renda per capita, é uma forma concreta de proteger importantes direitos humanos – a começar pelo próprio direito à vida.

Não há como negar a influência econômica na iniciativa *Regions Adapt*, pois as ações exigem recursos financeiros para serem desenvolvidas e implementadas, valorizando a região, evitando sua degradação e conservando as áreas com a adequação aos efeitos das mudanças climáticas.

Em suma: um estado subnacional resiliente frente às mudanças climáticas é aquele que, não obstante os episódios extremos e de crise que venha a enfrentar, conserva e conquista resultados favoráveis ao longo do tempo, desencadeando de forma contínua mudanças convenientes para a qualidade de vida de sua população, qualidade essa que decididamente incorpora a natureza capacitadora dos direitos humanos. Afinal, trabalhar para alcançar o ODS 13, bem como para os ODS em geral, tornará o mundo melhor para as gerações futuras, já que o desenvolvimento sustentável não pode ser alcançado sem ações em favor do clima.

REFERÊNCIAS

BERNSTEIN, S.; BETSILL, M.; HOFFMANN, M.; PATERSON, M. A tale of two Copenhagen: carbon markets and climate governance. *Millennium – Journal of International Studies*, v. 39, n. 1, p.161-173, 2010.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. London: Routledge, 2003.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, n. 24, p. 875-902, 2005.

ELIAS-TROSTMANN, K. Vulnerabilidade, resiliência e adaptação às mudanças climáticas: o que significa a adaptação para as cidades?. *Seminário Mobilidade Urbana Sustentável*. São Paulo: WRI Brasil, 2014.

ENGEL, K. H.; ORBACH, B. Micro-Motives for State and Local Climate Change Initiatives. *Harvard Law & Policy Review*, v. 2, p. 119-137, 2008.

FONT, J. M. A. La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. v. X, n. 2, p.1-46, 2019.

GUERRA, M.; OLIVEIRA, L. R. Resiliência e mudança do clima. *Resilient Cities Series*. Comissão Especial do Rio Grande resiliente. Porto Alegre: ICLEI, 2016.

GUNDERSON, L. H. Ecological Resilience: In Theory and Application. *Annual Review of Ecology and Systematics*, v. 31, p. 425-439, 2000.

HAPPAERTS, S.; VAN DEN BRANDE, K.; BRUYNINCKX, H. *Governance for sustainable development at the inter-subnational level: The case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)*. Working paper n.3, p. 127-149, fev. 2008.

INTERNATIONAL PANNEL FOR CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx(eds.)]. New York: Cambridge University Press, 2014.

MARENGO, J.A. Vulnerabilidade, impactos e adaptação do clima no semiárido do Brasil. *Parcerias estratégicas*, n. 27, p. 149-176. Brasília, 2008.

MOTTA, L. Governos Regionais dos 5 continentes se integram em rede para a adaptação às mudanças climáticas. *Revista Adaptação à Mudança do Clima*, n.1, p.50-52. Brasília: MMA, 2016.

NILWALA, N. *Regions Adapt Initiative: A key driver of SDGs Implementation*. SDG Knowledge Hub, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Como Construir Cidades Mais Resilientes: Um Guia para Gestores Públicos Locais*. United Nations International Strategy for Disaster Reduction United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), Genebra: UNISDR, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Decisão de comitê da ONU pode impulsionar pedidos de refúgio por mudanças climáticas. *ONU Brasil*, 2020.

PINHO, M. M. L. *Paradiplomacia Ambiental e Econômica no Regime Internacional de Mudanças Climáticas: A Iniciativa Regions Adapt*. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos para obtenção do Título de Doutor em Direito, 2017.

REI, F.; CUNHA, K.; SETZER, J. Paradiplomacia Ambiental: A Participação Brasileira no Regime Internacional das Mudanças Climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, v.71, a.18, p.265-287. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

REGIONS ADAPT. *Regions Adapt 2016 Report: An assessment of risks and actions. Nrg4SD*. Bruxelas: Regions Adapt, 2016.

SETZER, J. Governança multinível das mudanças climáticas: políticas subnacionais e ações transnacionais em São Paulo. In: REI, F.C.F. (Org.). *Direito e Desenvolvimento: uma abordagem sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2013.

UNITED NATIONS (UN). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), 2015.

WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI). *Resiliência climática urbana*. Página institucional na Internet, s/d.

YOUNG, C.E.F.; CASTRO, B.S. Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para os municípios brasileiros. *Cadernos Adenauer XVI*, n.2, p.77-93, 2015.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E POBREZA: DESAFIO PARA A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Yolanda Maria De Menezes Pedroso Speranza¹

INTRODUÇÃO

O tema do presente capítulo é a interrelação entre as mudanças climáticas e a pobreza, que compõem o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13 e o ODS 1, respectivamente, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável². Tem-se por objetivo demonstrar que os efeitos das mudanças climáticas têm potencial para atingir desproporcionalmente as populações em situação de pobreza, já que possuem uma vulnerabilidade inerente à situação que vivenciam, impedindo que tenham resiliência para a adequação ao desastre ou degradação ambiental que os atingem e fazendo com que as ações de erradicação da pobreza decorrentes das metas do ODS 1 não tenham efetividade.

Para tanto, o capítulo divide-se em cinco seções, de modo a abordar, primeiramente, a pobreza e o que Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável estabelece como metas para a sua erradicação, seguido do estudo das mudanças climáticas e sua agenda mundial, relacionando-as com o desenvolvimento sustentável, para, por fim, tratar do impacto das mudanças climáticas na pobreza.

No que tange à metodologia de pesquisa, é realizada pesquisa exploratória, bibliográfica e documental, abordando-se os dados pelo método hipotético-dedutivo, sendo a análise documental o método de procedimento.

AS DEFINIÇÕES DE POBREZA

Dos 17 ODS constantes na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável para o alcance a nível global, de modo que todos e todas sejam incluídos nessa grande transformação, o de número um é o da erradicação da

1 Yolanda Maria De Menezes Pedroso Speranza - Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da mesma instituição.

2 UN (UNITED NATIONS). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> Acesso em: 24 fev. 2020.

pobreza. Sua inserção no topo da lista dos ODS pode refletir a importância que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável confere à questão, tratada, em seu preâmbulo, como de enfrentamento indispensável para o alcance do desenvolvimento sustentável³. Dessa forma, todos os objetivos e suas metas equivalentes convergem para que a pobreza, entrave maior à sustentabilidade almejada, seja erradicada, sendo este o desafio global máximo⁴.

Não é possível estabelecer um conceito fechado de pobreza, bem como não é viável escolher uma definição de várias áreas que estudam o fenômeno. Para fins deste capítulo, escolheu-se seguir o conceito efetuado pela Organização das Nações Unidas (ONU), já que por tal instituição foram lançados os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Em 1995, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, ocorrida em Copenhague, Dinamarca, foram apresentadas duas definições que caracterizam a pobreza, uma relacionada à pobreza em geral e outra à pobreza absoluta. Assim, a Declaração de Copenhague considera que a pobreza em geral pode manifestar-se de variadas formas, como através da

[...] lack of income and productive resources to ensure sustainable livelihoods; hunger and malnutrition; ill health; limited or lack of access to education and other basic services; increased morbidity and mortality from illness; homelessness and inadequate housing; unsafe environments and social discrimination and exclusion. It is also characterised by lack of participation in decision making and in civil, social and cultural life. It occurs in all countries: as mass poverty in many developing countries, pockets of poverty amid wealth in developed countries, loss of livelihoods as a result of economic recession, sudden poverty as a result of disaster or conflict, the poverty of low-wage workers, and the utter destitution of people who fall outside family support systems, social institutions and safety nets.[...] Furthermore, poverty in its various forms represents a barrier to communication and access to services, as well as a major health risk, and people living in poverty are particularly vulnerable to the consequences of disasters and conflicts⁵.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 “[...] falta de rendimentos e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis, fome e subnutrição, doença, falta de acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da mortalidade e da mortalidade devido a doenças, carências de habitação e discriminação e exclusão sociais. Também se caracteriza pela falta de participação na tomada de decisões na vida civil, social e cultural. A pobreza manifesta-se em todos os países, como pobreza generalizada em muitos países em desenvolvimento, como focos de pobreza no meio da abundância em países desenvolvidos, como perda de fontes de rendimento por causa de uma recessão econômica, como consequência repentina de catástrofes ou conflitos, como pobreza dos trabalhadores de baixos rendimentos e como miséria absoluta dos que estão à margem dos sistemas de apoio das famílias, das instituições sociais e das redes de segurança. [...] Além disso, a pobreza, nas suas diversas formas, constitui uma barreira à comunicação, dificulta o acesso aos serviços e comporta importantes riscos para a saúde; por outro lado, as pessoas que vivem em pobreza são especialmente vulneráveis às consequências das catástrofes e dos conflitos” (tradução livre). (UN. *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*. Report of

No que se refere à pobreza absoluta, o documento considera serem situações caracterizadas

[...] characterized by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information. It depends not only on income but also on access to social services⁶.

Para fins da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a identificação da pobreza absoluta, ou pobreza extrema, como é mencionado na meta 1.1, do ODS 1, segue um parâmetro objetivo definido pelo Banco Mundial. Este critério é baseado na capacidade de consumo, medida através do indicador chamado de Paridade do Poder de Compra (PPC)⁷, que traça a linha internacional da pobreza, estando aqueles que vivem abaixo dela em situação de pobreza extrema. À época da adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a PPC era de US\$ 1,25 por dia, mas em 2015 o Banco Mundial alterou esse valor para US\$ 1,90 diários⁸.

World Summit for Social Development. 6-12 Mar 1995. New York: United Nations Publications, 1995. Disponível em: <<https://undocs.org/A/CONF.166/9>>. Acesso em: 01 mai. 2020).

- 6 “[...] por uma grave privação de bens de importância vital: comida, água potável, instalações de saneamento, cuidados de saúde, habitação, instrumentos e informação. Essas situações dependem não só dos rendimentos, mas também da possibilidade de aceder aos serviços sociais” (Tradução livre). (Ibid).
- 7 *“Purchasing power parities (PPPs) are the rates of currency conversion that try to equalise the purchasing power of different currencies, by eliminating the differences in price levels between countries. The basket of goods and services priced is a sample of all those that are part of final expenditures: final consumption of households and government, fixed capital formation, and net exports. This indicator is measured in terms of national currency per US dollar”.* “A PPC consiste nas cotações de conversões monetárias que “tentam igualar o poder de compra de diferentes moedas, de modo a eliminar as diferenças nos níveis de preços entre os países. A cesta de bens e serviços precificados é uma amostra de tudo o que compõem as despesas finais: consumo final das famílias e do governo, formação de capital fixo e exportações líquidas. Este indicador é medido em termos de moeda nacional por dólar americano” (tradução livre). (OECD. Purchasing power parities (PPP), *OECD Data*, s/d. Disponível em: <<https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>>. Acesso em: 02 mai 2020).
- 8 FERREIRA, F.; JOLLIFFE, D.M.; PRYDZ, E.B. The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged: How is that even possible?. *World Bank Blogs*. 04 out 2015. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

METAS PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA NA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Relacionadas ao objetivo de combate à pobreza, foram definidas metas para que a pobreza seja extirpada no período de quinze anos contados do pacto global. Inicialmente, o ODS 1 estabelece como metas a redução, em pelo menos metade, da “proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais”, como consta na meta 1.2, e a implementação, em nível nacional, de “medidas e sistemas de proteção social apropriados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis”, como traz a meta 1.3⁹.

Tais metas são claramente de responsabilidade de cada Estado Nacional, que devem implementar políticas de proteção social, alcançando os pobres e vulneráveis, e, afastando-se de quaisquer padrões internacionais para a definição de pobreza, definir seus padrões próprios para fim de cálculo da redução proporcional da pobreza a cinquenta por cento.

Também são metas relacionadas a garantia de acesso igualitário “aos recursos econômicos, [...] serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra [...], herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros[...]”, como aponta o meta 1.4, e o desenvolvimento de resiliência e redução da vulnerabilidade “[...] a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais”, como indica o meta 1.5¹⁰.

Ainda, são apontadas como metas a concentração de recursos, das mais variadas fontes, com base em cooperação, de forma a auxiliar os países não desenvolvidos (meta 1.a) e a criação de estratégias nacionais, regionais e internacionais, através de marcos políticos sólidos baseados “[...] em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza” (meta 1.b)¹¹.

9 UN. Op. cit.

10 Ibid.

11 Ibid.

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS SEUS IMPACTOS NO MEIO AMBIENTE

Apesar de ser considerado muitas vezes controverso, somente uma minoria no meio científico defende que as mudanças no clima do planeta não passam de ciclos atmosféricos naturais, como o aquecimento global, sucedido de uma era glacial, e posterior reaquecimento do planeta. Grande parte da comunidade científica aceita que causas antrópicas desencadearam a elevação dos níveis de temperatura globais através da emissão de gases de efeito estufa (GEE).

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel On Climate Change – IPCC*), entidade científico-política criada em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), há 90% de certeza de que as mudanças climáticas ocorrem por causas do ser humano¹².

De acordo com o mais recente relatório do IPCC de 2018, as projeções efetuadas pelos modelos climáticos apontam grande diferença nas características regionais que temos hoje das que teríamos com um aquecimento global de 1,5° e entre 1,5° e 2°C. Resumidamente, nas duas projeções há evidências da ocorrência do aumento da temperatura média na maioria das regiões terrestres e oceânicas, da ocorrência de extremos de calor na maioria das regiões habitadas, fortes chuvas em várias regiões e seca em outras, além do aumento do nível do mar¹³.

Segundo Walter Kälin¹⁴, pode-se efetuar uma divisão entre cinco cenários possíveis dos modos em que os impactos das mudanças climáticas atuam: *sudden-onset disasters* (desastres de início súbito), *slow-onset environmental degradation* (degradação ambiental lenta), *“sinking” small island states* (submersão de pequenos Estados Insulares), *high-risk zones* (zonas de alto risco) e *unrest seriously disturbing public order, violence or even armed conflict* (séria perturbação da ordem pública, violência ou conflito armado).

12 IPCC. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability - Part B: Regional Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartB_FINAL.pdf>. Acesso em: 14 mar 2019.

13 IPCC. *Global Warming of 1.5°C - An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Working Group I Technical Support Unit, 2018. p.7. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf>. Acesso em: 04 mai 2020.

14 KÄLIN, W. Conceptualising climate-induced displacement. In MCADAM, J. *Climate change and displacement multidisciplinary perspectives*. Portland: Hart Publishing, 2010. p. 84-86.

De acordo com a classificação do autor, *Sudden-onset disasters* ou desastres de início súbito são aqueles que ocorrem repentinamente e resultam em, por exemplo, inundações, tempestades ou deslizamentos de terra. Esses tipos de desastres não são necessariamente resultantes das mudanças climáticas, o que impossibilita fazer essa relação em situações específicas de desastres, já que as projeções científicas não alcançam essa especificidade; elas apontam que haverá um aumento da ocorrência e intensidade dos eventos, mas isso continua não sendo o necessário para afirmar que é uma consequência direta da mudança climática¹⁵.

Já com relação à *slow-onset environmental degradation* ou degradação ambiental lenta, Kälín explica que ela é consequência da atuação constante e progressiva do aquecimento global¹⁶. Os efeitos consistirão no aumento do nível dos mares; na salinização crescente das águas subterrâneas; no degelo do *permafrost*¹⁷; nas secas e na desertificação, que resultarão na redução da disponibilidade de água em determinadas regiões, enquanto outras sofrerão os efeitos de inundações recorrentes.

O terceiro cenário indicado pelo autor aponta para a “*sinking*” *small island states*, que é o caso dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS), que estão submergindo e, com o decorrer do tempo, irão desaparecer. Entende-se que o cenário dos Estados insulares em processo de submersão seria um desdobramento da degradação ambiental lenta, que tem por resultado o aumento do nível do mar, o que inseriria na classificação proposta como um subtipo de consequências mediatas¹⁸.

As *high-risk zones* ou áreas de alto risco serão as margens de rios e a costa em regiões com risco de inundações ou regiões montanhosas com risco de aumento de deslizamento de terra¹⁹.

Por fim, o caso de *unrest seriously disturbing public order, violence or even armed conflict* ou a ocorrência de séria perturbação da ordem pública, violência ou conflito armado resultaria da redução do acesso à recursos essenciais em razão da mudança climática, como a água potável, terras cultiváveis e pastagens, o que

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Ou em português, pergelissolo, é um tipo de solo constituído por terra, gelo e rochas permanentemente congelados encontrado na região do Ártico. O seu derretimento liberaria na atmosfera um grande volume de metano e dióxido de carbono, o que aceleraria o aquecimento global (UNEP. *Policy implications of warming permafrost*. 2012. Disponível em: <<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8533/-/Policy%20implications%20of%20warming%20permafrost-2012permafrost.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 06 fev. 2019).

18 KÄLIN, W. Op. cit.

19 Ibid.

afetaria regiões que já sofrem com limitações de recursos e que a pobreza impede adaptações. Entende-se ser possível relacionar este cenário com as degradações ambientais de início lento, pois são estas que gerariam mudanças tão profundas em uma região, mas não se pode excluir os eventos de início súbito, que poderiam vir a agravar a circunstância vivida pela região com um desastre diferente²⁰.

A AGENDA MUNDIAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A SUA RELAÇÃO COM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A preocupação em relação às mudanças climáticas por conta do aquecimento global foi objeto de discussão na Conferência da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)²¹, também conhecida como a Cúpula da Terra ou ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. As negociações ocorridas na Conferência em menção tiveram por base científica o Relatório *Brundtland*²², de 1987, que conceituou desenvolvimento sustentável, e o parecer emitido em 1990 no primeiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que afirmou pela primeira vez, com rigor científico, que a temperatura da Terra estava crescente em razão da emissão de gases de efeito estufa²³.

A CNUMAD teve como um dos seus resultados a adoção da Convenção-Quadro das Organizações das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)²⁴, que, em seu art 1º, item 2, define as mudanças climáticas como sendo a

mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis²⁵.

20 Ibid.

21 UN. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. 1992. Disponível em: <<https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/Agenda%2021.pdf>>. Acesso em: 27 mai 2020.

22 UN. *Report of the World Commission on Environment and Development: our common future*. 1987. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 27 mai 2020.

23 IPCC. *Climate change: the 1990 and 1992 IPCC Assessments*. Canada, 1992. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_full_report.pdf>. Acesso em: 14 mar 2019.

24 UN. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. 1992. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940321%2004-56%20AM/Ch_XXVII_07p.pdf>. Acesso em: 27 mai 2020.

25 Ibid, p. 4.

O principal objetivo da UNFCCC em questão foi afirmar o comprometimento dos Estados-membros com metas de estabilização das concentrações de GEE na atmosfera. Vale ressaltar que a UNFCCC reconhece o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, segundo o qual todos os Estados-membros são responsáveis pela redução dos GEE, mas suas metas são diversas, considerando-se que os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pelas emissões dos referidos gases, ante sua prematura industrialização em relação aos países em desenvolvimento, que somente vieram produzir tais gases tardiamente em concentrações muito menores do que os já desenvolvidos. O funcionamento da UNFCCC dá-se por meio da Conferência das Partes (COP) e dos seus grupos de apoio técnico e administrativo.

Sob a égide da UNFCCC foi firmado o Protocolo de Quioto²⁶, em 1997, com o estabelecimento de metas obrigatórias de redução de GEE's e a criação de ferramentas de flexibilização com o escopo de auxiliar os Estados-membros a alcançarem suas metas de redução, tais como mecanismo de implementação conjunta, mecanismo de desenvolvimento limpo (MBL) e o comércio de emissões.

Em 2009 foi firmado o Acordo de Copenhague²⁷ durante a COP-15, que recomendou aos Estados-membros da Convenção-quadro que adotassem ações nacionais de mitigação à mudança do clima, bem como apresentou um guia metodológico para o desenvolvimento de atividades ligadas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal e conservação (REDD+).

Já em 2015 firmou-se o Acordo de Paris²⁸ na COP-21, segundo o qual os Estados-membros UNFCCC se comprometeram a unir esforços para limitar o aumento da temperatura global a 1,5° C acima dos níveis pré-industriais. O Secretário-Geral da ONU à época, Ban Ki-moon, afirmou ser este um momento decisivo para a redução dos riscos das mudanças climáticas, de modo a fortalecer a paz e a garantir uma vida digna e com oportunidades para todos.

Uma mudança de perspectiva ocorreu com o anúncio da retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris em 2017, por entender que ele seria desvantajoso para as suas políticas de crescimento econômico, contrário aos

26 UN. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. 1997. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980921%2004-41%20PM/Ch_XXVII_07_ap.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

27 UNFCCC. *Copenhagen Accord*. 2009. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>>. Acesso em 27 mai. 2020.

28 UN. *Paris Agreement*. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

interesses dos seus trabalhadores e injusto com a sua economia²⁹. Mesmo com a saída de um dos maiores emissores de GEE's, muitos governadores de diversos estados americanos demonstraram interesse em manter os planos firmados no compromisso em Paris, comparecendo, inclusive formando uma delegação alternativa para participar da COP-23, realizada em 2017 na cidade de Bonn, na Alemanha, e presidida por Fiji³⁰.

Desde a COP-24, em Katowice, na Polônia, demonstra-se mais afinco para operacionalizar a implementação do firmado em Paris, já que novo relatório do IPCC indicava a diferença entre limitar aquecimento global a 1,5° C ou 2° C acima dos níveis pré-industriais³¹, o que exigia que ações de mitigação fossem tomadas com mais urgência, ainda que insuficientes. O mesmo relatório correlaciona como as mudanças do clima com o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza:

Os impactos e as respostas às mudanças climáticas estão intimamente ligados ao desenvolvimento sustentável, que equilibra bem-estar social, prosperidade econômica e proteção ambiental. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS), adotados em 2015, fornecem uma estrutura estabelecida para avaliar os vínculos entre o aquecimento global de 1,5 ° C ou 2 ° C e os objetivos de desenvolvimento que incluem erradicação da pobreza, redução de desigualdades e ação climática (alta confiança)³².

Diante da correlação efetuada pelo IPCC, foi destacado na COP-24 que, caso não ocorra a implementação de medidas urgentes, as mudanças climáticas estimularão o avanço da pobreza e desacelerar o progresso dos ODS. Essa reunião das partes resultou no Pacote Climático de Katowice³³, que reúne o que foi negociado e acordado para a implementação da maior parte do Acordo de Paris³⁴.

29 MCGRATH, M. Cinco efeitos globais da saída dos EUA do Acordo de Paris. *BBC News Brasil*, 1º jun 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40114352>>. Acesso em: 04 mai 2020

30 WE ARE STILL IN. *Press Release: We Are Still In Outlines COP23 Plans*. 2017. Disponível em: <<https://www.wearestillin.com/cop23-press-release>>. Acesso em 05 mai. 2020

31 IPCC. *Global Warming of 1.5°C - An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. 2018.

32 Ibid, p. 18

33 UNFCCC. Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session. 2018. Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/10a1.pdf>>. Acesso em 27 mai. 2020

34 ONU. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Acordo de Paris. 2016. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

No ano seguinte, em 2019, ocorreu a primeira Conferência Global sobre Fortalecimento de Sinergias³⁵ entre o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³⁶, além da Cúpula de Ação Climática de 2019 do Secretário-Geral da ONU³⁷ e do Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF)³⁸ da ONU, cujo relatório afirmou as múltiplas ligações entre as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável e alertou sobre o impacto que aquela têm sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a ponto de ameaçar reverter os avanços já ocorridos nos últimos anos³⁹, reforçando o que já havia sido afirmado na COP-24.

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS ENQUANTO IMPEDITIVO PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Como visto, com base inclusive em estudo recente do IPCC, o sistema ONU considera como realidade a correlação entre mudanças climáticas e não só a pobreza, mas também os demais ODS, prejudicando o alcance do desenvolvimento sustentável como um todo.

Sem ações de mitigação das mudanças climáticas, elas permanecerão avançando rapidamente, aumentando os desafios da adaptação e a vulnerabilidade e insegurança de vários grupos populacionais, o que justifica a urgência do cumprimento dos objetivos do Acordo de Paris, já que os outros ODS, como é o caso do ODS 1, terão a sua concretização ameaçada⁴⁰. Vale ressaltar que a ocorrência de desastres

35 UN. *Global conference on strengthening synergies between the paris agreement on climate change and the 2030 agenda for sustainable development: Maximizing Co-Benefits by Linking Implementation of the Sustainable Development Goals and Climate Action*. Department of Economic and Social Affairs, 2019. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25256WEB_version.pdf>. Acesso em 28 mai. 2020.

36 A segunda conferência, prevista para abril de 2020, foi suspensa em razão da pandemia de COVID-19.

37 UN. *Report of the secretary-general on the 2019 climate action summit the way forward in 2020*. 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange/assets/pdf/cas_report_11_dec.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2020.

38 UN. *Political declaration of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the General Assembly*. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/74/4>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

39 UNCCN. *Impacts of Climate Change on Sustainable Development Goals Highlighted at High-Level Political Forum. United Nations Climate Change*, 19 jul 2019. Disponível em: <<https://unfccc.int/news/impacts-of-climate-change-on-sustainable-development-goals-highlighted-at-high-level-political-forum>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

40 UN. *Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals - Report of the Secretary-General*. United Nations Economic and Social Council, 2019 Session - High-level segment: ministerial meeting of the high-level political forum on sustainable development, convened under the auspices of the Economic and Social Council, E/2019/68, 2019. p.5. Disponível em: <<https://undocs.org/E/2019/68>>. Acesso em: 02 mai. 2020

[...] often lead to a downturn in the trajectory of socioeconomic development and exacerbate poverty. From 1998 to 2017, direct economic losses from disasters were estimated at almost \$3 trillion, of which climate-related disasters accounted for 77 per cent of the total – a rise of 151 per cent compared with the period from 1978 to 1997 – and climate-related and geophysical disasters claimed an estimated 1.3 million lives. More than 90 per cent of deaths reported internationally were due to disaster events in low- and middle-income countries, and economic losses from disasters as a percentage of gross domestic product (GDP) were also much higher in these countries. Countries have reported progress in the development and implementation of national and local disaster risk reduction strategies in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030⁴¹.

Assim, em um cenário de pobreza em grupos populacionais, enxerga-se as mudanças climáticas como potencializador de vulnerabilidades, aumentando severamente a dificuldade de acesso a recursos, financeiros ou não. Ao mesmo tempo, regiões afetadas pela pobreza possuem uma vulnerabilidade climática superior às demais do globo, principalmente em comparação com as mais abastadas, tendo em vista a baixa resiliência decorrente da falta de recursos financeiros, tanto das populações, quanto do próprio Estado.

É nessa retroalimentação, em que a pobreza fragiliza a possibilidade de resposta aos impactos das mudanças climáticas, que, por sua vez, aumentam a carência de condições básicas de subsistência, impactando de forma desproporcional os grupos vulneráveis e os que são alvo de desigualdades, como é o caso das mulheres e dos povos originários⁴². Essa vulnerabilidade também está presente em desenvolvimento, de baixa ou média renda, lembrando o caso particular dos SIDS.

Sobre a interação em mudanças no clima e pobreza, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) destaca que *“the various types of poverty, such as chronic or transient poverty, interact with climate shocks and*

41 “[...] geralmente levam a uma queda na trajetória do desenvolvimento socioeconômico e agravam a pobreza. De 1998 a 2017, as perdas econômicas diretas decorrentes de desastres foram estimadas em quase US\$ 3 trilhões, dos quais os desastres relacionados ao clima representaram 77% do total - um aumento de 151% em comparação com o período de 1978 a 1997 - e desastres relacionados e geofísicos mataram cerca de 1,3 milhão de vidas. Mais de 90% das mortes relatadas internacionalmente foram devidas a eventos de desastre em países de baixa e média renda, e as perdas econômicas por desastres como uma porcentagem do produto interno bruto (PIB) também foram muito maiores nesses países. Os países relataram progresso no desenvolvimento e implementação de estratégias nacionais e locais de redução de riscos de desastres, de acordo com a Estrutura de Sendai para Redução de Riscos de Desastres 2015-2030” (tradução livre). (Ibid, p.6)

42 CHARLES, A.; KALIKOSKI, D.; MACNAUGHTON, A. *Addressing the climate change and poverty nexus: a coordinated approach in the context of the 2030 agenda and the Paris agreement*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2019. p. IX. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA6968EN/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

stressors in different ways, compounding vulnerabilities and affecting the possibility and choice of response actions”⁴³.

O Programa para o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (PNUD), que financia ações climáticas da ONU⁴⁴, foca no alinhamento entre o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Especificamente com relação a mudança do clima e a erradicação da pobreza, prioriza a aceleração de ações locais e aumentar a resiliência das populações em situação de pobreza, e ainda considera que

*[...] building synergies between the respective SDG 1 targets to “implement nationally appropriate social protection systems and measures for all” (target 1.3), and to “build the resilience of the poor and those in vulnerable situations and reduce their exposure and vulnerability to climate-related extreme events and other economic, social and environmental shocks and disasters” (target 1.5), is essential*⁴⁵.

Isso porque a pobreza pode não só ter a sua erradicação prejudicada, como novos focos de pobreza podem surgir com o impacto das mudanças climáticas, ainda havendo o risco de populações passarem a figurar em situações de extrema pobreza⁴⁶. Dessa forma, o PNUD destaca a importância de uma abordagem inclusiva na resposta climática, que consiste na priorização dos pobres e vulneráveis, o que irá contribuir, por sua vez, na erradicação da pobreza e redução de desigualdades e exclusões⁴⁷.

43 “os vários tipos de pobreza, como a pobreza crônica ou transitória, interagem com os choques climáticos e estressores de diferentes maneiras, compondo vulnerabilidades e afetando a possibilidade e a escolha de ações de resposta” (tradução livre). (Ibid).

44 UNDP. *UNDP and Climate Change: scaling up climate action to achieve the sustainable development goals*. 2016. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Climate%20and%20Disaster%20Resilience/Climate%20Change%20and%20the%20SDGs%20English%20Report.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

45 “[...] construção de sinergias entre os respectivos objetivos do ODS 1 para “implementar sistemas e medidas de proteção social apropriados nacionalmente para todos” (meta 1.3) e “construir a resiliência dos pobres e das pessoas em situações vulneráveis e reduzir sua exposição e vulnerabilidade a eventos extremos relacionados ao clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais” (meta 1.5), é essencial” (tradução livre). (KHODAY, K; ALLI, W. *Climate Change and the Rise of Poverty. United Nations Development Programme (UNDP)*, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/Climate_Change_and_the_Rise_of_Poverty.html>. Acesso em: 04 mai. 2020).

46 UNDP. Op. cit., p. 20.

47 Ibid.

CONCLUSÃO

Analisada a ocorrência de interrelação entre as mudanças climáticas e a pobreza, vê-se que as medidas de erradicação da pobreza não serão efetivas se o enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas também não o forem. Assim, conclui-se que enfrentamento das mudanças do clima deve observar a vulnerabilidade dos grupos em situação de pobreza, já que ignorar esse nexo prejudicará o alcance da erradicação da pobreza (ODS 1), já que não será considerada a realidade de vulnerabilidade climática que afeta as regiões mais pobres do globo, especialmente em razão da ausência de resiliência desses grupos.

Por mais que a pobreza seja entrave para medidas de mitigação das mudanças climáticas, devendo ser erradicada para que as populações hipossuficientes alcancem resiliência para o enfrentamento do impacto da natureza, a falta de implementação de medidas de combate às mudanças climáticas fará com que o efeito dos desastres impacte fortemente a pobreza. Estabelecer critérios de enfrentamento às mudanças climáticas irá servir como garantia de que as medidas de erradicação da pobreza possuam uma maior efetividade.

REFERÊNCIAS

CHARLES, A.; KALIKOSKI, D.; MACNAUGHTON, A. *Addressing the climate change and poverty nexus: a coordinated approach in the context of the 2030 agenda and the Paris agreement*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2019.

FERREIRA, F.; JOLLIFFE, D.M.; PRYDZ, E.B. The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged: How is that even possible?. *World Bank Blogs*. 04 out 2015.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability - Part B: Regional Aspects*. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate change: the 1990 and 1992 IPCC Assessments*. Canada, 1992.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Global Warming of 1.5°C - An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Working Group I Technical Support Unit, 2018.

KÄLIN, W. Conceptualising climate-induced displacement. In MCADAM, J. *Climate change and displacement multidisciplinary perspectives*. Portland: Hart Publishing, 2010.

KHODAY, K; ALI, W. Climate Change and the Rise of Poverty. *United Nations Development Programme (UNDP)*, 19 dez 2018.

MCGRATH, M. Cinco efeitos globais da saída dos EUA do Acordo de Paris. *BBC News Brasil*, 2017.

UN (UNITED NATIONS). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2015.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Policy implications of warming permafrost*. 2012.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE NEWS (UNCCN). Impacts of Climate Change on Sustainable Development Goals Highlighted at High-Level Political Forum. *United Nations Climate Change*, 19 jul 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *UNDP and Climate Change: scaling up climate action to achieve the sustainable development goals*. 2016.

WE ARE STILL IN. *Press Release: We Are Still In Outlines COP23 Plans*. 2017.

MOBILIDADE HUMANA, MUDANÇA CLIMÁTICA E DESASTRES NA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Diogo Andreola Serraglio¹

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville²

INTRODUÇÃO

A partir de 2015, o enfrentamento de desafios globais pela comunidade internacional – como a estabilidade do sistema climático, a redução dos riscos de desastres e a intensificação de processos migratórios – foi reunido em um único marco de ação, tendo o desenvolvimento sustentável como objetivo central. Intitulado *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*³, esse representa uma oportunidade para que tais obstáculos sejam superados por meio da cooperação nos níveis internacional, regional e nacional.

O presente capítulo aborda o sistema de monitoramento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio de indicadores e se concentra na efetivação dos ODS 11 e 13 no Brasil, verificando as possíveis correlações entre mudança climática, desastres e mobilidade humana. De início, alguns dos embates que permeiam fluxos populacionais induzidos por fatores climáticos, bem como o tratamento dado à questão a partir dos ODS, são examinados. A análise do processo de avaliação da implementação dos ODS por meio de indicadores permite, na sequência, averiguar como tem se dado a implantação dos ODS 11 e 13 em âmbito nacional e em que medida contribuem para o reconhecimento da mobilidade humana no contexto de desastres e mudança climática.

1 Pós-Doutorando na *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* (DIE). Doutor e Mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Membro pesquisador da Comissão Mundial de Direito Ambiental da *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) e da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

2 Pós-Doutoranda na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD/CAPES). Pós-Doutorado na Universidade de Limoges, França. Doutora em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante, Espanha. Membro pesquisadora da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

3 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

O desenvolvimento de indicadores nacionais específicos sobre o tópico no país supriria a inexistência de indicadores no sistema internacional de monitoramento, fomentando a coleta e produção de dados sobre o fenômeno. Ainda, a integração de elementos jurídicos permitiria a verificação do alinhamento dos marcos jurídicos relacionados ao tema às diretrizes internacionais correspondentes.

A MOBILIDADE HUMANA NO CONTEXTO DA MUDANÇA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Considerando a variedade de abordagens quanto ao movimento de pessoas em razão das alterações do clima, explora-se como o tema pode se relacionar à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e as possíveis contribuições dos ODS para a gestão adequada do fenômeno. Inicialmente, a mobilidade humana induzida por fatores climáticos é caracterizada, delimitando os elementos que contribuem para o seu melhor entendimento.

COMPREENDENDO OS FLUXOS POPULACIONAIS RELACIONADOS À MUDANÇA CLIMÁTICA

Apesar do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC) ter afirmado, em 1990, que a mudança climática forçaria a migração de milhares de pessoas⁴, o tema só voltou a ser mencionado pela organização em 2014, diante da constatação que eventos climáticos extremos têm provocado o deslocamento de um número cada vez maior de pessoas, sobretudo nos países em desenvolvimento⁵.

4 IPCC. *Climate Change: The 1990 and 1992 IPCC Assessments*. IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement. Canadá: IPCC, 1990. p. 103.

5 IPCC. *Working Group I Contribution To The IPCC Fifth Assessment Report*. Climate Change 2013: the Physical Science Basis. Suécia: IPCC, 2013. p. 16.

Em 2018 e 2019, o IPCC divulgou dois relatórios especiais, chamados *Aquecimento Global de 1,5° C*⁶ e *Mudança Climática e Terra*⁷, respectivamente. Enquanto o primeiro ressalta a dificuldade de se estabelecer um nexo de causalidade entre os efeitos das alterações induzidas do clima e os processos de migração, enfatizando que tais processos decorrem de fatores múltiplos; o segundo reconhece que a mudança climática amplifica a incidência de fluxos populacionais, sejam eles internos ou transfronteiriços.

Em verdade, a mudança climática não pode ser apontada como causa única de mobilidade humana⁸. Ainda que o desequilíbrio do sistema climático possa operar como um gatilho, as motivações que ensejam o movimento de pessoas são, via de regra, interdependentes, evidenciando a combinação de coeficientes que se agravam mutuamente⁹.

Abordar a mobilidade humana no contexto climático vai além da análise de como indivíduos reagem aos seus impactos. Há que se falar na melhor compreensão dos desafios que raramente são definidos ou relacionados a outros infortúnios ambientais¹⁰: “*the complexity of migration decisions [...] make it virtually impossible to provide an accurate estimate of people who move because of climate change*”¹¹.

Os números apresentados pelo *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) merecem destaque, por se tratar de uma das únicas fontes de dados sobre deslocamentos internos em situações de desastres relacionados ao clima¹². O seu

6 IPCC. *Global Warming of 1,5° C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5° C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. República da Coreia: IPCC, 2018. p. 04.

7 IPCC. *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Suíça: IPCC, 2019.

8 MCADAM, J. *Climate change, forced migration and international law*. Reino Unido: Oxford University Press, 2012. p. 20.

9 RAMOS, E. P. *Refugiados, migrantes ou deslocados ambientais: uma abordagem inspirada na proteção do meio ambiente e nos direitos humanos*. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Manual De Direito Ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 750.

10 HASTRUP, K.; OLWIG, K. F. *Introduction: Climate change and human mobility*. In: HASTRUP, K.; OLWIG, K. F. *Climate Change and Human Mobility: Global Challenges to the Social Sciences*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2012. p. 03.

11 “A complexidade das decisões de migrar [...] torna quase que impossível o fornecimento de estimativas precisas das pessoas que se movem apenas por conta da mudança climática” (tradução livre). (MCADAM. Op. cit., p. 05).

12 Estabelecido pelo Conselho Norueguês para Refugiados (CNR), os dados produzidos pelo IDMC não incluem deslocamentos que resultam de eventos de início lento, tampouco contabilizam o deslocamento de pessoas que ocorre para além de suas fronteiras nacionais.

relatório de 2020 aponta que, entre 2008 e 2019, uma média anual de 24 milhões de indivíduos tornaram-se deslocados internos em razão de desastres ambientais. Somente em 2019, 24.9 milhões de novos deslocamentos foram registrados, desencadeados, sobretudo, por circunstâncias climatológicas: 10 milhões de pessoas deslocadas em razão de inundações; 11.9 milhões por ciclones; 276.700 por estiagens prolongadas; 528.500 por incêndios; 65.800 por deslizamentos de terras; e 24.500 por ondas de calor¹³.

As discussões sobre processos migratórios de cunho climático destacam a urgência de se estabelecer uma terminologia adequada e consensual para descrever o fenômeno. Diferentes expressões – refugiado ambiental, migrante ambiental e deslocado ambiental¹⁴ – refletem divergências que ainda persistem¹⁵. Apesar das categorias propostas terem oportunizado “*a broad nebula of political discourses and arguments which have built a significant momentum in recent years*”¹⁶, está-se diante de “*extremely problematic terms for several reasons*”¹⁷.

Opta-se, diante disso, pelo uso da locução *mobilidade humana*. Além de consensual, ela inclui diferentes formas de movimento e abarca as nuances das diversas situações inerentes ao tema¹⁸. Compreendida como “*an umbrella term that refers to all aspects of the movement of people, human mobility is understood to encompass (in)voluntary internal and cross-border displacement of populations, voluntary internal and cross-border migration and planned and consented relocation*”¹⁹.

13 IDMC. 2020 *Global Report on Internal Displacement (GRID 2020)*. Suíça: IDMC/NRC, 2020. p. 02.

14 Tais terminologias referem-se a pessoas ou grupos humanos que, diante da iminência de adversidades ambientais no local de seu *habitat*, sejam eles provocados por eventos de ordem natural ou induzidos pela ação humana, compõem a onda migratória tanto no âmbito interno de cada Estado quanto na esfera internacional, de forma voluntária ou forçada, em caráter temporário ou permanente, com vistas ao resguardo das garantias fundamentais da pessoa humana (RAMOS. Op. Cit., p. 739).

15 MCADAM. Op. cit., p. 05.

16 “Uma ampla nebulosa de discursos e argumentos políticos que construíram um momentum significativo recentemente” (tradução livre). (MAYER, B. *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its prospects*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, 2016. p. 38).

17 “Vocábulos extremamente controversos por inúmeras razões” (tradução livre). (SAAD, A. *Climate change, compelled migration and global social justice*. In: SANDBERG, L. A.; SANDBERG, T. (Editors). *Climate Change: Who’s carrying the burden? The chilly climates of the global environmental dilemma*. Canadá: Our School/Our Selves (OS/OS), 2010. p. 107).

18 IONESCO, D.; MOKHNACHEVA, D.; GEMENE, F. *The Atlas of environmental migration*. Reino Unido: Routledge - Taylor and Francis Group, 2017. p. 02.

19 “Um termo guarda-chuva que se refere a todos os aspectos do movimento de pessoas, a mobilidade humana abrange processos de migração e de deslocamentos (in)voluntários internos e transfronteiriços, assim como a realocação planejada e consentida de populações” (tradução livre). (ADVISORY GROUP ON HUMAN MOBILITY AND CLIMATE CHANGE. *Human Mobility in the Context of Climate Change: Elements for the UNFCCC Paris Agreement*. Suíça: IOM, 2015. p. 10).

Assim, haveria que se falar em três modalidades de fluxos populacionais, aplicadas independentemente da temporalidade e da transposição de fronteiras nacionais²⁰: migração, manifestada de forma voluntária; deslocamento, identificado a partir de seu caráter forçado; e realocação planejada²¹, expressa a partir de processos de reassentamentos programados de indivíduos ou grupo de pessoas para uma nova localidade^{22, 23}.

Por se tratar de uma temática cujos fundamentos ainda se encontram em fase de desenvolvimento pela agenda internacional, torna-se compreensível o porquê da inexistência de um regime jurídico próprio, com normas e princípios que reconheçam e tutelem esse grupo de pessoas. Assim sendo, ressalta-se que o tópico vem sendo tratado de forma transversal em distintas agendas internacionais – como a migratória, a climática ou a de desastres –, as quais encontram pontos de convergência na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A INCLUSÃO DA MOBILIDADE HUMANA INDUZIDA POR FATORES CLIMÁTICOS NOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (UNGA) por meio da Resolução 70/1 de 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável resultou de processo iniciado em 2012, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, com o intuito de revisar e atualizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)²⁴.

20 EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE ASSOCIATED WITH CLIMATE CHANGE IMPACTS. *Technical Meeting: Action Area 6 – Migration, Displacement and Human Mobility*. Marrocos: IOM, 2016.

21 Cf.: UNHCR. *A TOOLBOX: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Changes*. Suíça: UNHCR e IOM, 2015. p. 03).

22 CAMPBELL, J. *Climate-induced community relocation in the Pacific: the meaning and importance of land*. In: MCADAM, J. *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. EUA: Hart Publishing, 2010. p. 59.

23 Em que pese a relevância da distinção, as controvérsias persistem. Isso porque fluxos populacionais costumam ter início de forma espontânea e, com o esgotamento dos recursos que permitem a permanência em uma localidade específica, revertem-se em compulsórios. Na prática, é difícil distinguir claramente movimentos de caráter forçado e voluntário, o que dificulta a implementação de respostas políticas apropriadas. (IOM; MOKHNACHEVA; GEMENE. Op. cit., p. 18).

24 Os ODM derivam da Declaração do Milênio, adotada por 191 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000. O documento apresentava 08 objetivos e 22 metas que, uma vez implementados nas agendas internacionais e nacionais, seriam responsáveis por avanços na promoção do desenvolvimento humano até 2015. (BRASIL. *Relatório nacional voluntário sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Ministério Do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Brasil, 2017).

A Agenda visa a proteção das pessoas, a preservação do meio ambiente e a promoção da paz por meio da orientação de políticas nacionais e das atividades de cooperação internacional até 2030. Além de englobar 17 ODS, ela lista 169 metas, as quais traçam uma visão integrada das três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental²⁵. Em vigor desde 2016, os ODS guiam ações globais, conectando diretrizes adotadas por agendas diversas.

Ao contrário dos ODM, processos migratórios foram considerados como parte das novas metas para o desenvolvimento sustentável: “*the Agenda 2030 marks a new era in the consideration of international migration at the United Nations*”²⁶. Além de solicitar a cooperação dos Estados para garantir a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, “por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas”²⁷, ela identifica o tema como “uma realidade multidimensional de grande relevância”²⁸ para a promoção dos ODS.

O Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (UN-DESA)²⁹ relaciona migração e assuntos correlatos à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a partir do respeito aos Direitos Humanos daqueles sujeitos à mobilidade humana, independente do *status* legal; da consideração da vulnerabilidade dos deslocados internos, migrantes e refugiados; do reconhecimento das contribuições de processos migratórios para o desenvolvimento sustentável; da necessidade de cooperação internacional para lidar com crises humanitárias; bem como do fortalecimento da resiliência de comunidades de acolhida e de estratégias de retorno de migrantes aos seus países de origem.

Apesar da inexistência de um ODS que aborde mobilidade humana de forma específica, referências ao tema são encontradas em 09 das 169 metas estabelecidas³⁰. São, no entanto, os *Objetivo 11 – Tornar as cidades e os assentamentos*

25 Ibid, p. 09

26 “A Agenda 2030 marca o início de uma nova era no tratamento da migração internacional no âmbito da Organização das Nações Unidas” (tradução livre). (UN-DESA. Integrating migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Population Facts*, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2015-5.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020).

27 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo*. [...]. Op. cit.

28 Ibid, p. 08.

29 UN-DESA. Op. cit., p. 01.

30 Cf. meta 3.c do ODS 3, meta 4.b do ODS 04, meta 5.2 do ODS 05, metas 8.7 e 8.8 do ODS 08, metas 10.7 e 10.c do ODS 10, e metas 16.2 e 16.9 do ODS 16, todos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ODS 11) e *Objetivo 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos* (ODS 13) que merecem destaque no que se refere à mobilidade humana no contexto da mudança climática.

O ODS 11 almeja atenuar o risco de desastres e seus impactos humanos. Para tanto, propõe o desenvolvimento de políticas de redução e gerenciamento do risco de desastres, assim como de mitigação e adaptação à mudança climática³¹. Alinha-se, assim, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável ao Marco de Ação de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (Marco de Sendai)³². Por sua vez, o ODS 13³³ reconhece os impactos ocasionados pela mudança climática a partir da integração de soluções efetivas em políticas e estratégias nacionais. Ademais, prevê o fortalecimento da resiliência e da capacidade adaptativa aos riscos climáticos por meio de melhorias na educação, “aumentando a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce de mudança do clima”³⁴.

Ainda que migração, redução de risco de desastres (RRD) e mudança climática tenham sido correlacionadas em prol do desenvolvimento sustentável, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável não faz menção expressa aos fluxos populacionais que decorrem de desastres. Ao mesmo tempo que a mobilidade humana pode impactar a efetivação dos ODS, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) enfatiza que esses também favorecem a redução do risco de deslocamentos. Preconiza-se, deste modo, a inclusão do tópico nas medidas de adaptação às alterações do clima, na RRD e nos mecanismos de implementação das metas propostas pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³⁵, contribuindo para o enfrentamento dos desafios que a questão enseja. Essa

31 Cf. metas 11.5 e 11.b do ODS 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

32 Resultado da *Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas para a Redução de Riscos de Desastres*, realizada em 2015 no Japão, o Marco de Sendai ambiciona “prevenir novos riscos de desastres e reduzir os riscos de desastres existentes através da implementação de medidas econômicas, estruturais, jurídicas, sociais, de saúde, culturais, educacionais, ambientais, tecnológicas, políticas e institucionais integradas e inclusivas que previnam e reduzam a exposição a perigos e a vulnerabilidade a desastres, aumentando a preparação para resposta e recuperação e, deste modo, a resiliência”. (ONU. *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. Japão: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficial%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020).

33 Cf. metas 13.1, 13.2 e 13.3 do ODS 13, todos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

34 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo*: [...]. Op. cit.

35 APPAVE, G.; SINHA, N. (Eds.). *Migration in the 2030 Agenda*. International Organization for Migration (IOM), 2017.

integração também deve ser refletida nos indicadores pelos quais se avalia a implantação dos ODS.

A ANÁLISE DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS POR MEIO DE INDICADORES³⁶

Em que pese a governança estruturada a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pautar-se em diretrizes e metas de cumprimento voluntário e progressivo, existe um engajamento concreto com o alcance dos resultados almejados, não se tratando de mero conteúdo programático³⁷. Como a sua implementação depende de ações estatais, o acompanhamento dos esforços empreendidos e os avanços alcançados em âmbito nacional torna-se necessário. Portanto, resultados efetivos exigem adequações em políticas e normas que devem ser alinhadas às diretrizes internacionais.

Para que os ODS resultem em ações concretas – possibilitando também a identificação de lacunas, fragilidades e potencialidades – processos de monitoramento e revisão baseados em indicadores foram instaurados. Em 2015, a Comissão de Estatística da ONU³⁸ estabeleceu o Grupo de Peritos e Interagências sobre Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs) a fim de desenvolver critérios para a implementação e acompanhamento dos 17 ODS em âmbito global. Como resultado, adotou-se o Quadro Global de Indicadores da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovado em 2017 por meio da Resolução 71/313 da UNGA³⁹.

Trata-se de instrumento voluntário composto por 230 indicadores que serão revisados em 2020 e 2025⁴⁰. O monitoramento dos progressos tem sido consubstanciado em relatórios anuais que relacionam os indicadores globais

36 Não se pretende analisar todo o processo de implementação e de monitoramento dos ODS, mas apenas os aspectos relacionados à inclusão de indicadores associados à mobilidade humana nos ODS que guardam relação com a RRD e mudança climática.

37 Cf. CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S. Deslocamentos Forçados no Contexto da Mudança Climática e dos Desastres e Crises Humanitárias: as contribuições da Agenda 2030 para a Humanidade como forma de Humanitarismo. In: JUBILUT, L. L.; LOPES, R. O.; GARCEZ, G. S.; FERNANDES, A. P. (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Humanitário*. Brasil: UFRR, 2019. p. 945-978.

38 Órgão do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC) que supervisiona os trabalhos da Divisão Estatística da organização intergovernamental.

39 UNGA. *Resolution 71/313 - Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. EUA: UNGA, 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/71/313>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

40 Cf. parágrafo 1º, da Resolução 71/313 de 2017.

com os dados produzidos em âmbito nacional⁴¹. Deste modo, torna-se possível analisar a incorporação de temas como a RRD e a mudança do clima – ODS 11 e 13, respectivamente – na esfera doméstica.

A partir dos dados remetidos pelos Estados, em relação ao ODS 11, constatou-se que 90% dos óbitos ocasionados por desastres entre 1990 a 2013 ocorreram em países de média e baixa renda. Dos 87 países analisados, 50 possuem estratégias nacionais de RDD e 34 contam com mecanismos locais diversos⁴². Quanto ao ODS 13, verificou-se que 168 signatários do Acordo de Paris comunicaram sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada e 10 submeteram seus Planos Nacionais de Adaptação^{43,44}.

O mecanismo de acompanhamento por indicadores da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável está articulado com o sistema de monitoramento e os indicadores estabelecidos para o Marco de Sendai, especialmente no que se refere aos ODS 1⁴⁵, 11 e 13, relacionados às metas A, B, C, D e E daquele⁴⁶. O quadro abaixo apresenta as sinergias entre os sistemas de monitoramento por indicadores das duas agendas internacionais:

41 Até o momento, quatro relatórios foram apresentados, correspondendo aos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

42 Cf. parágrafos 101 e 102, do Documento E/2018/64 (UN. Progress towards the Sustainable Development – Report of the Secretary-General. *Special Edition*, Department of Economic and Social Affairs (ECOSOC), EUA: ECOSOC, 2018. Disponível em: < https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24978Report_of_the_SG_on_SDG_Progress_2019.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020).

43 Enquanto as NDCs descrevem medidas de mitigação propostas pelos Estados-Partes da CQNUMC com vistas à redução de gases de efeito estufa (GEE) na superfície terrestre, refletindo as ambições de cada país em âmbito doméstico; NAPs objetivam reduzir a vulnerabilidade aos impactos climáticos por meio do desenvolvimento da capacidade adaptativa e resiliência, facilitando a integração da adaptação à mudança do clima a políticas nacionais. (CQNUMC. *Planos Nacionais de Adaptação: Diretrizes técnicas para o processo do plano nacional de adaptação*. CQNUMC, 2012. p. 11).

44 Cf. parágrafos 108 e 109, do Documento E/2018/64 (ECOSOC, Op. cit.).

45 O ODS 1 – *Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares* apresenta indicadores compartilhados com o ODS 11 e 13 e, assim sendo, também guarda relação com os objetivos globais do Marco de Sendai. A verificação do cumprimento das metas relacionadas ao ODS 1 permite concluir que desastres continuam agravando as desigualdades sociais, acentuando a pobreza ao redor do globo. Em que pese os esforços na implementação de medidas de RRD, a incidência de desastres tem provocado altos índices de perdas econômicas desde 2017. Cf. parágrafo 10, do Documento E/2018/64 (Ibid).

46 Meta A: “Reduzir substancialmente a mortalidade global por desastres até 2030, com o objetivo de reduzir a média da mortalidade global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015”; Meta B: “Reduzir consideravelmente, até 2030, o número de pessoas afetadas por desastres em todo o mundo, com o objetivo de reduzir a média global por 100.000 habitantes entre 2020-2030, em comparação com 2005-2015”; Meta C: “Reduzir as perdas econômicas diretas por desastres em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global até 2030”; Meta D: “Reduzir substancialmente os danos causados por desastres em infraestrutura básica e a interrupção de serviços básicos, como unidades de saúde e educação, inclusive por meio do aumento de sua resiliência até 2030”; e Meta E: “Aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução do risco de desastres até 2020” (ONU. *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. Japão: ONU, 2015. p. 07).

QUADRO 01 - Indicadores de RRD e Mudança Climática dos ODS e equivalência com indicadores do Marco de Sendai⁴⁷

INDICADORES – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL		INDICADORES – MARCO DE SENDAI
ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis		
Meta 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 PIB global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.		
11.5.1	Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes.	A1 e B1
11.5.2	Perdas econômicas diretas atribuídas a desastres em relação ao PIB global, incluindo danos causados por desastres em infraestruturas críticas e na interrupção de serviços básicos.	C1, D1 e D5
Meta 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.b.1	Número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de RRD em linha com o Marco de Sendai.	E1
11.b.2	Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de RRD em linha com as estratégias nacionais de RRD.	E2
ODS 13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos		
Meta 13.1 - Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.		
13.1.1	Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes.	A1 e B1
13.1.2	Número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de RRD em linha com o Marco de Sendai.	E1
13.1.3	Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de RRD em linha com as estratégias nacionais de RRD.	E2
Meta 13.2 - Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais.		
13.2.1	Número de países que comunicaram o estabelecimento ou a operacionalização de uma política/estratégia/plano integrado que aumente a sua capacidade de adaptação aos impactos da mudança climática e promova a resiliência climática e o desenvolvimento de emissões de GEE baixas de maneira que não ameacem a produção alimentar (incluindo um plano nacional de adaptação, uma contribuição determinada a nível nacional, uma comunicação nacional, um relatório de atualização bienal ou outro).	Sem correspondência com indicadores do Marco de Sendai.

47 Tabela desenvolvida pelos autores.

Com a exceção da meta 13.2.1, todos os indicadores dos respectivos ODS correlacionam-se àqueles do Marco de Sendai. Além da ausência de indicadores relacionados ao número de pessoas deslocadas por em virtude de desastres, por exemplo, indicadores jurídicos para a identificação de políticas nacionais que estejam alinhadas às metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável são inexistentes. Ainda, ao se estabelecer um conteúdo mínimo para as estratégias de RRD, desconsiderou-se a necessidade da adoção de medidas de prevenção e gestão de deslocamentos ocasionados por desastres climáticos.

Tais fragilidades impedem não apenas a apuração de progressos na redução de deslocamentos, mas também freiam a investigação de como políticas, estratégias e planos domésticos abordam o tópico. Quanto à ausência de indicadores capazes de precisar o número de indivíduos compelidos a abandonar suas moradias por conta de desastres, frisa-se que indivíduos evacuados, deslocados ou realocados foram incluídos no conceito de *pessoas diretamente afetadas por desastres*⁴⁸. Todas essas situações de mobilidade em uma única definição geral – que abarca ainda outras formas de danos humanos – dificulta a produção e obtenção de dados precisos acerca de cada uma dessas categorias.

Para a adoção de políticas e medidas voltadas à mobilidade humana em razão da mudança climática, dados desagregados são necessários. A quantificação efetiva de deslocados depende de informações detalhadas, que incluam não apenas elementos como distância e duração dos fluxos, mas que também levem em consideração aqueles que vivem em situação de risco.

Além disso, sublinha-se que as metas 13.1.2 e 13.1.3 também oportunizariam a incorporação da temática na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Estratégia da Organização das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR), ao fornecer as diretrizes técnicas para a aplicação dos indicadores globais pelos Estados, elencou estratégias a serem integradas à RRD em âmbito doméstico e verificadas na aplicação dos indicadores da meta global E do Marco de Sendai, em consonância com os propósitos do ODS 13⁴⁹.

Nenhum dos elementos apontados pela UNISDR dispõe sobre deslocamentos por desastres, ainda que recomendações neste sentido tenham

48 Cf. UNGA. *Report of the Open-Ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction*. EUA: UNGA, 2016. Disponível em: <<https://www.undrr.org/publication/report-open-ended-intergovernmental-expert-working-group-indicators-and-terminology>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

49 Cf. UNISDR. Technical guidance for monitoring and reporting on progress in achieving the global targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *Collection of Technical Notes on Data and Methodology*. 2017. p. 115-116.

sido feitas no âmbito do Marco de Sendai. Em 2017, a Plataforma Global para a Redução de Riscos de Desastres solicitou o estabelecimento de estratégias de RRD que contemplem disposições sobre a prevenção e diminuição do risco de deslocamento, promovendo a salvaguarda desses indivíduos por meio de soluções duráveis⁵⁰. Logo, os indicadores de avaliação da Meta E deveriam integrar elementos relacionados à presença de disposições sobre mobilidade nas estratégias nacionais de RRD, garantindo a proteção integrada das pessoas deslocadas nesse contexto.

A MOBILIDADE HUMANA NO CONTEXTO DA MUDANÇA CLIMÁTICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS A PARTIR DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) prevê um aumento de 1 a 5 °C na temperatura média do país nas próximas décadas, alterando a distribuição espacial, frequência e intensidade de eventos climáticos extremos no território nacional⁵¹. Como resultado, estima-se a acentuação de processos migratórios, averiguados a seguir.

DADOS SOBRE DESLOCAMENTOS POR DESASTRES CLIMÁTICOS NO BRASIL

O continente americano contabilizou cerca de 6% de todos os deslocamentos associados a desastres ambientais em 2019, totalizando 1.5 milhões de indivíduos forçados a migrar dentro de suas fronteiras nacionais naquele ano⁵². Somente na América do Sul, 12.7 milhões de pessoas foram compelidas a deixar seus locais de residência em razão de eventos súbitos entre os anos de 2008 e 2019. Os 12 países⁵³ que compõem a região apresentam uma média anual de pouco mais

50 Cf. parágrafo 48 do *2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction* (UNISDR. *2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction. Proceedings*. UNISDR, 2017. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/files/55465_globalplatform2017proceedings.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020).

51 PBMC. *Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Primeiro Relatório de Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas: Sumário Executivo*. Brasil: PBMC, 2013. p. 07.

52 IDMC. Op. cit., p. 07.

53 São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

de 01 milhão de deslocamentos internos relacionados a fatores climáticos⁵⁴. Os deslocamentos associados a desastres no Brasil representam 15% do montante total, somando por volta de 2 milhões de pessoas durante o período. Isso significa que, entre 2008 e 2019, uma média anual de 184.000 habitantes foram forçados a migrar em decorrência de adversidades climáticas no país, como demonstra o gráfico abaixo:

Número de deslocados internos no contexto de desastres no Brasil

Dados obtidos pelo IDMC no período de 2008 a 2019.

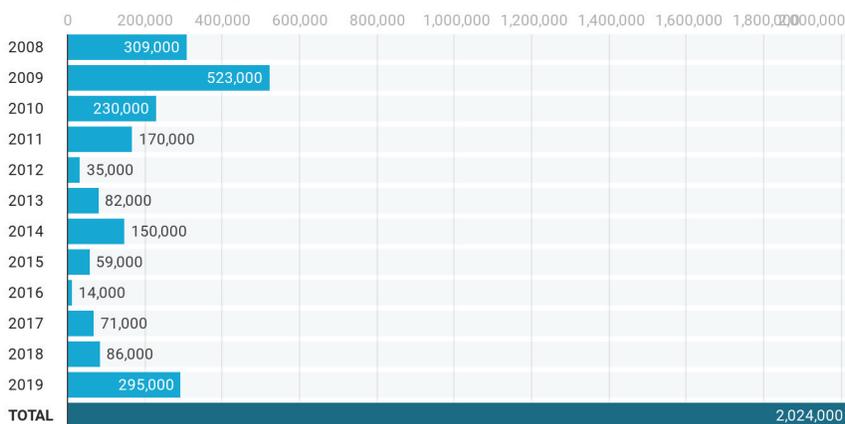


Chart: Gráfico desenvolvido pelos autores desta pesquisa • Source: IDMC (2008-2019) • Created with Datawrapper

Roborando o entendimento, o Instituto Igarapé⁵⁵ estima que 6.4 milhões de brasileiros tornaram-se deslocados internos por motivos ambientais entre 2000 e 2018. Enquanto inundações causaram 45% dos movimentos forçados, precipitações representaram 32% do total. O Amazonas é o estado com o maior número de removidos (840.252), seguido por Santa Catarina (805.726), Rio Grande do Sul (714.903), Minas Gerais (620.404) e Rio de Janeiro (470.387). Blumenau foi a cidade mais atingida, com mais de 137.000 habitantes deslocados por conta de enchentes desde o ano 2000.

Desastres de cunho climáticos são igualmente apontados como causa de fluxos populacionais transfronteiriços em direção ao país⁵⁶. Além do acolhimento

54 IDMC. Op. cit., p. 07.

55 FOLLY, M. *Migrantes invisíveis: a crise do deslocamento forçado no Brasil*. Brasil: Instituto Igarapé, 2018. p. 16-21.

56 RAMOS, E. P.; JUBILUT, L. L.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; CLARO, C. A. B. *Environmental*

de cerca de 58.000 pessoas após o terremoto que atingiu o Haiti em 2010⁵⁷, os deslocamentos provocados pela cheia do Rio Mamoré, em 2014, também se destacam. Os alagamentos ocasionados pelo curso d'água deslocaram 120 famílias bolivianas para abrigos provisórios no Brasil, sendo tal movimento a única opção viável naquela ocasião⁵⁸. Frisa-se, ainda, os assentamentos temporários entre a Colômbia, o Brasil e o Peru: esses intercalam o território da tríplice fronteira de acordo com a elevação do Rio Amazonas⁵⁹.

Prevê-se o deslocamento de 9.4 a 17.1 milhões de sul-americanos em razão de eventos de início lento até 2050⁶⁰. O Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)⁶¹ registrou 4.116 eventos climatológicos no Brasil ao longo de 2018. Desse montante, 2.461 (59.7%) foram relacionados a períodos de seca e estiagem, afetando cerca de 47 milhões de pessoas em um único ano⁶².

Isso posto, salienta-se as limitações existentes na coleta de informações vinculadas ao tema. Além de metodologias incipientes, a ausência de terminologias e categorizações apropriadas, bem como a falta de dados desagregados, dificultam o desenvolvimento de dados precisos e impedem a correta quantificação daqueles sujeitos à mobilidade humana. Sugere-se que *“the true figure for overall displacements in the context of rapid- [and slow-] onset disasters is likely to be higher”*⁶³. Não obstante os dados disponibilizados sobre o tópico no território nacional, informações apuradas sobre fluxos transfronteiriços e desencadeados por eventos que se prolongam ao longo do tempo ainda são necessárias. Enquanto números permanecem subestimados, torna-se compreensível a inexistência de soluções duráveis para a questão.

migration in Brazil: current context and systemic challenges. IOM/MCECLEP, 2016. p. 02.

57 Ibid.

58 CSM. *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural.* Chile: IOM/PDD, 2018. p. 10.

59 SERNA, N. R. *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America.* Noruega: Norwegian Refugee Council (NRC), 2015. p. 15.

60 CANTOR, D. *Displacement, climate change and disasters: Latin America and the Caribbean - Study prepared for UNHCR and PDD at request of governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action.* UNHCR/PDD, 2018. p. 13.

61 O S2ID integra a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), tendo como objetivo qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil por meio da informatização de processos e disponibilização de informações sistematizadas dessa gestão.

62 RAMOS, E. P.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; PALLONE, L. M.; ZAMUR, A. *Making disaster displacement visible in Brazil: an analysis of the official national disaster information system.* IDMC, 2020. p. 05-06.

63 “O número global de deslocados internos no contexto de desastres de início rápido seja muito maior.” (tradução livre). (CANTOR. Op. cit., p. 13).

O ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS 11 E 13 NO BRASIL: OS LIMITES NA ABORDAGEM DA MOBILIDADE HUMANA DE CUNHO CLIMÁTICO

A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), estabelecida por meio do Decreto 8.892 de 2016, foi criada para acompanhar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil, apresentando uma composição descentralizada e participativa capaz de articular distintas agendas por meio de seus respectivos ministérios.⁶⁴ Nesse contexto, coube ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) instituir o assessoramento técnico permanente à CNODS, encarregando-se da adequação das metas globais dos ODS ao contexto brasileiro e da definição de indicadores para monitorar o seu cumprimento.⁶⁵

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é responsável pela produção e disponibilização dos dados produzidos a partir dos indicadores globais. O órgão possui 17 grupos de trabalho, cada um dedicado a um ODS, sendo o quadro doméstico de indicadores analisados anualmente. O acompanhamento dos objetivos, metas e a revisão periódica dos indicadores depende de “dados de qualidade, atualizados, confiáveis e desagregados, baseados em fontes oficiais nacionais”⁶⁶.

Dado que esta pesquisa se volta à análise da mobilidade humana em razão da mudança climática a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, avalia-se em que medida o IBGE circunda o tema na avaliação da implantação dos ODS 11 e 13.

Quanto ao ODS 11, reitera-se a determinação de dois indicadores de acompanhamento para a meta 11.5 e de outros dois para a meta 11.b. Com a exceção do indicador 11.5.2, todos os demais apresentam dados coletados e analisados⁶⁷. Em relação ao ODS 13, repisa-se a instituição de três indicadores de avaliação para a meta 13.1 e um para a meta 13.2. Enquanto todos os critérios de monitoramento relacionados à primeira meta possuem dados sistematizados, a segunda permanece sem metodologias globais⁶⁸.

64 A CNODS foi recentemente extinta pelo Decreto n. 9.759 de 2019, deixando governança dos ODS no Brasil à cargo da Secretaria Especial de Articulação Social da Presidência da República e trazendo limitações quanto à participação social e abordagem multissetorial.

65 IPEA. *Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2018.

66 IBGE. *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. s/d. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

67 IBGE. *Objetivo 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis*. s/d. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>>. Acesso em: 15 fev.2020.

68 IBGE. *Objetivo 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima*. s/d. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=13>>. Acesso em: 15.fev.2020.

As fichas metodológicas dos indicadores 11.5.1 e 13.1.1 definem *desastre* como sendo o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”⁶⁹. Ademais, incluem indivíduos deslocados no conceito de *pessoas diretamente afetadas*, seguindo o padrão adotado no cenário internacional:

[...] aqueles que sofreram danos, doenças ou outros efeitos à saúde; que foram evacuados, deslocados, realocados ou sofreram danos diretos aos seus meios de subsistência, ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais, compondo as categorias feridos, enfermos, desabrigados e desalojados do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID⁷⁰.

Ainda assim, como o número de habitantes atingidos por desastres em 2015, 2016 e 2017 – relatórios disponibilizados pelo IBGE até o momento – foi obtido a partir do alinhamento da metodologia do indicador global com as variáveis e dados fornecidos pelo S2ID⁷¹, foram considerados tão somente sujeitos feridos, enfermos, desabrigados e desalojados como *proxy* para o cômputo do número de pessoas diretamente afetadas. É dizer, a amplitude da definição e a ausência de dados desagregados dificultam a avaliação precisa de todos aqueles sujeitos à mobilidade humana e, à vista disso, prejudicam a quantificação daqueles deslocados de forma isolada.

O IBGE aponta, nos indicadores 11.b.1 e 13.1.2, que o Brasil tem adotado estratégias nacionais de RRD alinhadas ao Marco de Sendai – sendo essas também implementadas por governos estaduais e municipais – e destaca o papel desempenhado tanto pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) quanto pelo Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres⁷². Todavia, ainda que o Marco de Sendai relacione

69 IBGE. *Indicador 11.5.1 – Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes*. s/d. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo11/indicador1151>>. Acesso em: 15 fev.2020.

70 IBGE. *Indicador 13.1.1 – Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes*. s/d. Disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo13/indicador1311>>. Acesso em: 15 fev.2020.

71 O Sistema Integrado de Informação sobre Desastre (S2ID) objetiva qualificar e dar transparência à gestão de riscos e desastres no Brasil por meio da informatização de processos e disponibilização de informações sistematizadas dessa gestão.

72 Enquanto o primeiro foi criado em 2011 com o intuito de monitorar e emitir alertas para municípios de todo o território nacional da provável ocorrência de desastres associados a fenômenos naturais para os órgãos de Defesa Civil, o segundo foi estabelecido no ano seguinte e almeja o mapeamento de áreas de risco, a estruturação do sistema de monitoramento e alerta, bem como o fortalecimento dos órgãos de Defesa Civil em todas as unidades autônomas da federação. (Cf. Indicadores 11.b.1 e 13.1.2. IBGE. Op. cit.).

distintas recomendações sobre deslocamento por desastres, essas não repercutem na governança de desastres no Brasil. No contexto nacional, por exemplo, não se adota a categoria *deslocado* e/ou *deslocamento* em normas e políticas de RRD.

Quanto à orientação de políticas públicas voltadas à RDD pelos governos locais, a partir dos indicadores 11.b.2 e 13.1.3, coletou-se informações sobre desastres e medidas para minimizar os danos por eles causados. Tais elementos servirão de base para o desenvolvimento de mecanismos que previnam desastres e reduzam perdas sociais e econômicas. Dentre os instrumentos já utilizados por alguns municípios, os programas habitacionais para a realocação da população de baixa renda em áreas vulneráveis foram citados. Outras estratégias locais foram mencionadas, como ferramentas de planejamento e de gestão de riscos e a organização de equipes capazes de responder a desastres⁷³.

Apesar dos esforços para a geração de bases de dados associados à contabilização e caracterização das populações vulneráveis a desastres no Brasil, o monitoramento da implementação dos ODS 11 e 13 na esfera doméstica segue o padrão internacional, sem indicadores específicos para acompanhar os avanços em matéria de prevenção e gestão da mobilidade humana associada a desastres e mudança climática. Assim, aqueles que se movem nesses contextos seguem invisíveis no processo de implantação dos ODS.

INDICADORES NACIONAIS COMO ESTRATÉGIA PARA IMPULSIONAR A CONSIDERAÇÃO DA MOBILIDADE HUMANA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS 11 E 13

Assim como o Marco de Sendai, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável permite a complementação dos indicadores globais nos níveis regional e nacional⁷⁴. Além dos indicadores dos ODS 11 e 13 que são compartilhados com aquele, esse prevê a possibilidade de metas particularizadas, a serem definidas em âmbito nacional, para avaliar os progressos nacionais quanto à RRD.

No Brasil, o IBGE se limitou a replicar os indicadores internacionais, sem destrinchá-los ou estabelecer novos critérios para a avaliação da implementação dos ODS. Perdeu-se a oportunidade de adequação dos indicadores às peculiaridades e necessidades do país, no qual o deslocamento por desastres associados ao

73 Cf. indicadores 11.b.2 e 13.1.3. IBGE. Op. cit.

74 Cf. parágrafo 75, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

clima é recorrente. Os indicadores nacionais poderiam ter oportunizado a desagregação de dados sobre pessoas afetadas, trazendo informações específicas sobre evacuados, deslocados e realocados, os quais permanecem diluídos dentro do conceito de *pessoas diretamente afetadas*, anteriormente abordado.

Destaca-se que o IDMC⁷⁵ e a Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres (PDD)⁷⁶ salientam a necessidade da inclusão detalhada da mobilidade humana nos indicadores nacionais de RRD, promovendo a coleta sistemática de dados sobre deslocamentos. A UNISDR, por sua vez, faculta aos Estados a possibilidade de estabelecer indicadores nacionais para monitorar as estratégias locais relacionadas à temática⁷⁷. Além de aprimorar o monitoramento da implementação dos ODS 11 e 13, o desenvolvimento de indicadores nacionais complementares categorizando as diversas nuances da mobilidade humana por conta de desastres reforçaria a visibilidade e impulsionaria a coleta, análise e difusão de dados relacionados ao fenômeno. Ademais, a consideração de elementos jurídicos para a efetivação das metas estabelecidas alinharia os instrumentos legais de RRD e mudança climática às diretrizes e recomendações internacionais sobre a temática.

Os marcos jurídicos nacionais que incidem sobre os ODS 11 e 13 devem ser atualizados, possibilitando o alinhamento às diretrizes dispostas pela governança global⁷⁸. Indicadores associados a esses elementos jurídicos, essenciais para o alcance das metas vinculadas a tais objetivos, contribuiriam para a identificação de lacunas e outras inconsistências nas normas domésticas, orientando o trabalho do legislador na adequação às agendas internacionais. A possibilidade de desenvolver indicadores nacionais adequados às especificidades nacionais

75 IDMC. *Positioned for Action: Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction*. IDMC, 2017. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/publications/positioned-for-action-displacement-in-the-sendai-framework-for-disaster-risk-reduction>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

76 PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT (PDD). *Disaster Displacement and Disaster Risk Reduction - The Global Platform on DRR*. México, 2017. Disponível em: <<https://disasterdisplacement.org/>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

77 UNISDR. Technical guidance for monitoring and reporting on progress in achieving the global targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *Collection of Technical Notes on Data and Methodology*. 2017. p. 116.

78 A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012) não foi revisada após a adoção do Marco de Sendai e faz raras referências à mobilidade humana – os vocábulos *evacuação*, *realocação* e *abrigo provisório* se destacam. O termo *deslocamento* no contexto de desastres, terminologia já consolidada no cenário internacional, não foi incorporada ao texto da lei. Apesar das menções à mobilidade humana no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), as demais políticas e estratégias brasileiras de mitigação e adaptação climáticas, incluindo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), não fazem alusão ao tópico. Tal qual a agenda de RRD, a legislação de cunho climático permanece inalterada desde a ratificação do Acordo de Paris.

representa uma oportunidade para suprir duas omissões dos indicadores globais: a ausência de indicadores específicos referentes à mobilidade humana no contexto de desastres climáticos e a desconsideração dos elementos jurídicos necessários para impulsionar e dar substrato legal às ações de implementação dos ODS no âmbito nacional.

CONCLUSÃO

Por ser um tema transversal na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a mobilidade humana não foi contemplada em um ODS específico. Ademais, não houve o reconhecimento de fluxos populacionais induzidos por fatores ambientais no contexto dos ODS 11 e 13. No entanto, uma interpretação sistêmica e uma visão integrada dos ODS permite o estabelecimento de conexões entre mobilidade humana, RRD e mudança climática. Ainda que o sistema de monitoramento da implementação dos ODS almeje a efetividade da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, verificam-se lacunas no que tange ao tema da pesquisa. Os indicadores aplicados aos ODS 11 e 13 não contemplam, de forma específica e detalhada, informações sobre mobilidade humana no contexto climático. Inexistem indicadores que permitam identificar, quantificar e monitorar o número de pessoas deslocadas por desastres, que acabam diluídas no conceito de pessoas diretamente afetadas. Em que pese a implantação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em âmbito nacional, não há instrumentos que permitam verificar o alinhamento do direito interno aos ODS e suas metas, os quais poderiam se manifestar a partir de indicadores de conteúdo jurídico. Os marcos legais domésticos são elementos chave de suporte e de reforço das responsabilidades estatais para a efetiva implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A complementação dos indicadores globais por meio de indicadores nacionais adaptados às necessidades e especificidades de cada país supriria tais lacunas, pela incorporação de indicadores sobre mobilidade humana no contexto dos ODS 11 e 13, e que contemplem os elementos jurídicos necessários à implementação destes ODS no contexto nacional. Os compromissos dos países relacionados aos ODS 11 e 13 devem se refletir nas normas e políticas nacionais a partir: i) do alinhamento às diretrizes internacionais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; ii) da consideração da mobilidade humana nas agendas nacionais climática e de redução do risco de desastres; iii) do compromisso na produção de dados confiáveis e informações que possam subsidiar processos

decisórios na matéria; iv) do desenvolvimento de indicadores nacionais de monitoramento dos progressos na implementação dos ODS, especificamente relacionados à mobilidade humana induzida por fatores climáticos.

REFERÊNCIAS

ADVISORY GROUP ON HUMAN MOBILITY AND CLIMATE CHANGE. *Human Mobility in the Context of Climate Change: Elements for the UNFCCC Paris Agreement*. Suíça: IOM, 2015.

APPAVE, G.; SINHA, N. (Eds.). *Migration in the 2030 Agenda*. International Organization for Migration (IOM), 2017.

BRASIL. *Relatório nacional voluntário sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Ministério Do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Brasil, 2017

CAMPBELL, J. *Climate-induced community relocation in the Pacific: the meaning and importance of land*. In: MCADAM, J. *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. EUA: Hart Publishing, 2010.

CANTOR, D. *Displacement, climate change and disasters: Latin America and the Caribbean - Study prepared for UNHCR and PDD at request of governments participating in the 2014 Brazil Declaration and Plan of Action*. UNHCR/PDD, 2018.

CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES (CSM). *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural*. Chile: IOM/PDD, 2018.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (CQNUMC). *Planos Nacionais de Adaptação: Diretrizes técnicas para o processo do plano nacional de adaptação*. CQNUMC, 2012.

EXECUTIVE COMMITTEE OF THE WARSAW INTERNATIONAL MECHANISM FOR LOSS AND DAMAGE ASSOCIATED WITH CLIMATE CHANGE IMPACTS. *Technical Meeting: Action Area 6 – Migration, Displacement and Human Mobility*. Marrocos: IOM, 2016.

FOLLY, M. *Migrantes invisíveis: a crise do deslocamento forçado no Brasil*. Brasil: Instituto Igarapé, 2018.

HASTRUP, K.; OLWIG, K. F. *Introduction: Climate change and human mobility*. In: HASTRUP, K.; OLWIG, K. F. *Climate Change and Human Mobility: Global Challenges to the Social Sciences*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. s/d.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Agenda 2030 – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, 2018.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change: The 1990 and 1992 IPCC Assessments*. IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement. Canadá: IPCC, 1990.

_____. *Working Group I Contribution To The IPCC Fifth Assessment Report*. Climate Change 2013: the Physical Science Basis. Suécia: IPCC, 2013.

_____. *Global Warming of 1,5° C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1,5° C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. República da Coreia: IPCC, 2018.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). *2019 Global Report on Internal Displacement (GRID 2019)*. Suíça: IDMC/NRC, 2019.

_____. *Positioned for Action: Displacement in the Sendai Framework for disaster risk reduction*. IDMC, 2017.

IONESCO, D.; MOKHNACHEVA, D.; GEMENE, F. *The Atlas of environmental migration*. Reino Unido: Routledge - Taylor and Francis Group, 2017.

MAYER, B. *THE CONCEPT OF CLIMATE MIGRATION: Advocacy and its prospects*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

MCADAM, J. *Climate change, forced migration and international law*. Reino Unido: Oxford University Press, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: Volume 1 – Estratégia Geral*. Portaria MMA n. 150 de 10 de maio de 2016. Brasil: MMA, 2016.

_____. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: Volume 2 – Estratégia Setoriais e temáticas*. Portaria MMA n. 150 de 10 de maio de 2016. Brasil: MMA, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030*. Japão: ONU, 2015.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PBMC). *Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Primeiro Relatório de Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas: Sumário Executivo*. Brasil: PBMC, 2013.

PLATFORM ON DISASTER DISPLACEMENT (PDD). *Disaster Displacement and Disaster Risk Reduction - The Global Platform on DRR*. México, 2017.

RAMOS, E. P. *Refugiados, migrantes ou deslocados ambientais: uma abordagem inspirada na proteção do meio ambiente e nos direitos humanos*. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Manual De Direito Ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; PALLONE, L. M.; ZAMUR, A. *Making disaster displacement visible in Brazil: an analysis of the official national disaster information system*. IDMC, 2020.

_____; JUBILUT, L. L.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S.; CLARO, C. A. B. *Environmental migration in Brazil: current context and systemic challenges*. IOM/MCECLEP, 2016.

SANDBERG, L. A.; SANDBERG, T. (Editors). *CLIMATE CHANGE: Who's carrying the burden? The chilly climates of the global environmental dilemma*. Canadá: Our School/Our Selves (OS/OS), 2010.

SERNA, N. R. *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America*. Noruega: Norwegian Refugee Council (NRC), 2015.

UNITED NATIONS (UN). *Progress towards the Sustainable Development – Report of the Secretary-General. Special Edition*, Department of Economic and Social Affairs (ECOSOC), EUA: ECOSOC, 2018.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN-DESA). *Integrating migration into the 2030 Agenda for Sustainable Development. Population Facts*, 2015.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Report of the Open-Ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction*. EUA: UNGA, 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *A TOOLBOX: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environmental Changes*. Suíça: UNHCR e IOM, 2015.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNISDR). *2017 Global Platform for Disaster Risk Reduction. Proceedings*. UNISDR, 2017

_____. Technical guidance for monitoring and reporting on progress in achieving the global targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. *Collection of Technical Notes on Data and Methodology*. 2017.

DILEMAS E ENTRAVES À SOBREVIVÊNCIA DAS COMUNIDADES CAIÇARAS VULNERÁVEIS: UMA REFLEXÃO DO CASO DA RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA BARRA DO UNA, PERUÍBE, SÃO PAULO

Denyse Moreira Guedes¹

Fabiola Andrea Chofard Adam²

INTRODUÇÃO

O termo desenvolvimento sustentável entrou na pauta internacional após a divulgação do Relatório Nosso Futuro Comum³, conhecido como Relatório *Brundtland*, publicado em 1987. Nos anos seguintes, a ideia de sustentabilidade incorporou, além da dimensão ambiental, os aspectos

-
- 1 Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Pós-Doutora em Ciências Humanas e Sociais com Especialização em Serviço Social pela Universidade Fernando Pessoa, Porto/Portugal. Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos), com Bolsa CAPES e doutorado sanduíche na Universidade Lusíada do Porto, Portugal. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Especialista em Direito Penal pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP). Advogada. Assistente Social. Audiodescritora. Mediadora e Conciliadora Judicial e Mediadora Socioambiental. Parecerista da Revista Brasileira de Psicodrama. Membro do Grupo de Revisores Científicos da SISYPHUS – *Journal of Education* da Universidade de Lisboa, Portugal. Membro da Comissão de Direitos das Pessoas com Deficiência da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santos (OAB/Santos). Membro do Grupo de Pesquisa *Social Child International Rights* (SOCHIR) da Universidade Fernando Pessoa, Porto/Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa Mediação para Solução de Conflitos Socioambientais da Universidade Católica de Santos (UniSantos). Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos (UniSantos).
 - 2 Advogada. Mestre em Ecologia - Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos. Licenciada em Ciências. Bacharel em Química. Bacharel em Direito. Especialista em Administração, em Qualidade, e em Direito. Foi Diretora Jurídica e Pró Reitora Acadêmica da Universidade Ibirapuera (UNIB). Consultora no Instituto IPECS de Segurança Pública Municipal. Profissional das áreas de Direito e Administração, Gestão Educacional - Ensino Superior. Coordenadora de cursos de Graduação e Pós-Graduação: Segurança Pública, Gestão Pública, Serviços Jurídicos e Notariais, Gestão Penal e Gestão Hospitalar. Membro do Grupo de Excelência em Gestão de Instituição de Ensino Superior do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP). Membro do Grupo de Excelência em Administração do Terceiro Setor do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP).
 - 3 UN. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. 1987. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

social e econômico. O destacado tripé do desenvolvimento sustentável pretende ser, ao mesmo tempo, socialmente justo, economicamente inclusivo e ambientalmente responsável.

Cabe destacar que, em 2015, ocorreram três grandes eventos apresentando a agenda pós-2015 internacionalmente a ser aplicada, visando importantes tomadas de decisões para o desenvolvimento sustentável, tais como: Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (FpD3), em Addis Abeba, capital da Etiópia, na qual foi debatido o tema sobre a luta contra as mudanças climáticas e as crises humanitárias; a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova Iorque, para aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); e a 21ª Conferência do Clima (Conferência das Partes, COP-21), em Paris, tendo como principal finalidade costurar um novo acordo global entre os países para diminuir a emissão de gases de efeito estufa e reduzir o ritmo de aumento do aquecimento global, com o objetivo de limitar o aumento da temperatura global em 2°C até 2100.

Em setembro de 2000, refletindo e baseando-se na década das grandes conferências e encontros da ONU, os líderes mundiais se reuniram na sede da ONU, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio da ONU⁴, trazendo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Um compromisso político que sintetiza várias das importantes conferências mundiais, articulando as prioridades globais de desenvolvimento e definindo metas a serem alcançadas até 2015⁵.

Houve um compromisso entre os países para que se desenvolvessem mecanismos a erradicar a pobreza extrema⁶. Trata-se, de uma agenda global de suma importância para os países, em especial os em desenvolvimento, como Brasil, por exemplo, para que melhorem a qualidade de vida de seus cidadãos. Tais ODM são⁷: 1) Acabar com a fome e a miséria; 2) Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde das gestantes; 6) Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

4 ONU. Declaração do Milênio das Nações Unidas. 2000. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

5 CARVALHO, P. G. M.; BARCELLOS, F. C. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM: uma avaliação crítica*. Sustentabilidade em Debate, v. 5, n. 3, p. 222-244, set./dez. 2014.

6 Eles emergem dos estudos que a ONU realizou há décadas e que já foram apresentados em várias Conferências, tais como: Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) e Rio+20 (2012).

7 CARVALHO, P. G. M.; BARCELLOS, F. C. Op. cit.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁸ foi proposta para vigor a partir de 2015, durante 15 anos, no sentido de buscar soluções através da continuidade daquelas ações propostas anteriormente, com o intento de dar seguimento aos ODS.

Os ODS estão no escopo da agenda global, tendo como foco possibilitar sustentabilidade, justiça e igualdade. Neste contexto, inúmeros são os desafios para que o Brasil possa cumprir os compromissos assumidos em sua totalidade.

Os ODS não são de natureza legalmente vinculante, o que significa que para que sejam cumpridos é preciso que cada país leve em frente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável através de políticas locais, promovendo meios de implementá-las no âmbito nacional, porém não havendo sanções caso os mesmos não sejam alcançados⁹.

Os citados ODS foram traçados dentro de uma perspectiva universal, pois refletem as aspirações de diversos países do mundo, aproximadamente 200 assumiram o compromisso, bem como representam uma oportunidade importante para construir uma trajetória mundial com equilíbrio ambiental e social.

O combate a degradação ambiental e seus impactos decorrentes à sociedade, depende de maneira crucial do comprometimento e o apoio das empresas. Neste sentido há de haver propositura de modelos, práticas e instrumentos a consolidar e apresentar alternativas de ações de gestão para transformar e diminuir o acúmulo de problemas ambientais desde sua origem.

As práticas ambientalmente saudáveis constam da agenda global dos países comprometidos juntamente com inúmeros segmentos da sociedade civil organizada, afinal a gravidade destas questões deve perpassar por uma gestão que acolha estes desafios e aceite propostas.

Cabe ressaltar sobre a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre os Oceanos (Conferência sobre Oceanos)¹⁰, de suma importância para estudarmos o ODS 14, a que ocorreu em Nova Iorque e contou com os principais chefes de Estado e de Governo, bem como representantes de Organizações Internacionais que trabalham com o tema. Destaca-se da Conferência sobre Oceanos o item 11:

8 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

9 Ibid.

10 ONU. *Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos*. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/05/conferencia-oceanos-2017.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

11. Nós enfatizamos que nossas ações para implementar o Objetivo 14 devem estar de acordo com, reforçar e não duplicar ou subjugar os instrumentos, processos, mecanismos ou entidades legais existentes. Nós afirmamos a necessidade de se aprimorar a conservação e o uso sustentável de oceanos e seus recursos através da implementação do direito internacional como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que provê a estrutura legal para a conservação e uso sustentável de oceanos e seus recursos, como recordado no parágrafo 158 de “O Futuro que Queremos”¹¹.

Como citado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,

[...] os oceanos tornam a vida humana possível por meio da provisão de segurança alimentar, transporte, fornecimento de energia, turismo, entre outros. Por meio da regulação da sua temperatura, correntes e formas de vida, os oceanos regulam muitos dos serviços ecossistêmicos mais críticos do planeta, como o do carbono e nitrogênio, regulação do clima, e produção de oxigênio. Eles representam aproximadamente US\$ 3 trilhões da economia global por ano, ou 5% do PIB global, e, 40% dos oceanos estão sendo afetados por atividades humanas, como poluição e pesca predatória, o que resulta, principalmente, em perda de *habitat*, introdução de espécies invasoras e acidificação. Nosso lixo também ajuda na degradação dos oceanos, estima-se a existência de 13.000 pedaços de lixo plástico em cada quilômetro quadrado. Perante a esses desafios que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável indicam metas para gerenciar e proteger a vida na água¹².

Com destaque às metas do ODS 14, trataremos em específico:

11 Ibid.

12 ONU. Objetivo 14: Vida na Água. *Plataforma Agenda 2030*. s/d. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/14/>>. Acesso em 18 jan. 2020.

- 14.b: Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados;
- 14.c: Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do *Futuro Que Queremos*¹³.

13 No original: “*The General Assembly, Recalling its resolution 64/236 of 24 December 2009, in which it decided to organize the United Nations Conference on Sustainable Development at the highest possible level in 2012, as well as its resolution 66/197 of 22 December 2011, 1. Expresses its profound gratitude to the Government and the people of Brazil for hosting the United Nations Conference on Sustainable Development in Rio de Janeiro from 20 to 22 June 2012, and for providing all the necessary support; 2. Endorses the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, entitled “The future we want”, annexed to the present resolution. We recognize that oceans, seas and coastal areas form an integrated and essential component of the Earth’s ecosystem and are critical to sustaining it, and that international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea, provides the legal framework for the conservation and sustainable use of the oceans and their resources. We stress the importance of the conservation and sustainable use of the oceans and seas and of their resources for sustainable development, including through their contributions to poverty eradication, sustained economic growth, food security and creation of sustainable livelihoods and decent work, while at the same time protecting biodiversity and the marine environment and addressing the impacts of climate change. We therefore commit to protect, and restore, the health, productivity and resilience of oceans and marine ecosystems, and to maintain their biodiversity, enabling their conservation and sustainable use for present and future generations, and to effectively apply an ecosystem approach and the precautionary approach in the management, in accordance with international law, of activities having an impact on the marine environment, to deliver on all three dimensions of sustainable development”.*”

Tradução das autoras: A Assembleia Geral, recordando sua Resolução 64/236, de 24 de dezembro de 2009, na qual decidiu organizar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ao nível mais alto possível em 2012, bem como sua Resolução 66/197, de 22 de dezembro de 2011: 1. Expressa sua profunda gratidão ao Governo e ao povo do Brasil por sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável no Rio de Janeiro, de 20 a 22 de junho de 2012, e por fornecer todo o apoio necessário; 2. Apoiar o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, intitulado “O futuro que queremos”, anexo à presente resolução. Reconhecemos que oceanos, mares e áreas costeiras formam um componente integrado e essencial do ecossistema da Terra e são críticos para sustentá-lo, e que o direito internacional, conforme refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, fornece a estrutura legal para conservação e uso sustentável dos oceanos e seus recursos. Ressaltamos a importância da conservação e uso sustentável dos oceanos e mares e de seus recursos para o desenvolvimento sustentável, inclusive por meio de suas contribuições para a erradicação da pobreza, crescimento econômico sustentado, segurança alimentar e criação de meios de subsistência sustentáveis e trabalho decente, ao mesmo tempo, tempo protegendo a biodiversidade e o meio marinho e abordando os impactos das mudanças climáticas. Portanto, comprometemo-nos a proteger e restaurar a saúde, a produtividade e a resiliência dos oceanos e dos ecossistemas marinhos, e a manter sua biodiversidade, permitindo sua conservação e uso sustentável para as gerações presentes e futuras, e aplicar efetivamente uma abordagem ecossistêmica e uma abordagem preventiva. na gestão, de acordo com o direito internacional, de atividades com impacto no meio marinho, para cumprir as três dimensões do desenvolvimento sustentável (Tradução Livre) (UN. *The Future We Want*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>>. Acesso em 18 jan. 2020).

Apresentaremos a seguir dados sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una, localizado na cidade de Peruíbe, no estado de São Paulo, abordando sobre as comunidades tradicionais caiçaras e, na sequência, os dilemas e entraves para a sobrevivência das mesmas.

RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL BARRA DO UNA E O MOSAICO JUREIA-ITATINS

De acordo com os registros da Fundação Florestal, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RSD) da Barra do Una, foi criada em 2013, estando localizada no município de Peruíbe, litoral extremo sul de São Paulo junto a Mata Atlântica, com um território de 1487 hectares. Neste território é possível observar os registros de uma riqueza de ecossistemas e biodiversidade incomparável. Nele habitam populações tradicionais caiçaras com sua riqueza cultural a ser preservada, incluindo suas técnicas de manejo dos recursos naturais que são transmitidas através da ancestralidade local. Dentre elas incluem-se em especial técnicas de extrativismo artesanal de ostras, mariscos e caranguejos, além da própria pesca artesanal¹⁴.

Referida RDS faz parte do Mosaico Juréia-Itatins, onde temos quatro unidades de conservação com proteção integral, a saber: Estação Ecológica Juréia-Itatins (EEJI), Parque Estadual Itinguçu (PEIT), Parque Estadual do Prelado (PEP) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS), nas ilhas do Abrigo e Guararitama, e duas unidades de conservação de uso sustentável - Reservas de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una (RDSBU) e do Desprezado (RDSD)¹⁵.

Desde que houve a implantação da conservação, em 1986, impôs-se restrições aos moradores tradicionais, havendo inúmeros desdobramentos de conflitos por aplicação de políticas ambientalistas para a proteção local. Estas ações, da maneira como foram desenroladas, dificultaram expressivamente a vida destas populações, que vem diuturnamente se embatendo com atuação das entidades públicas estatais e de meio ambiente contra sua remoção do local¹⁶.

14 BRASIL. *RDS Barra do Una*. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo. s/d. Disponível em: <<https://guiadeareasprotegidas.sp.gov.br/ap/reserva-de-desenvolvimento-sustentavel-barra-do-una/>>. Acesso em 19 jan. 2020.

15 BRASIL. *Mosaico Jureia-Itatins: Lei no 12.406 de 12 de dezembro de 2006 (em vigor até 10 de junho de 2009)*. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Estado do Meio Ambiente, Fundação Florestal, 2009. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/2012/03/Anexo1_Boletim_Mosaico_Jureia.pdf>. Acesso em 19 jan. 2020.

16 NEEPEPES; ENSP; FIOCRUZ. SP – Estação Ecológica da Juréia deixou 300 famílias de caiçaras em situação de ilegalidade. *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*. 2015.

A Lei 14.982, de 2013¹⁷, alterou os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, onde, entre outras mudanças, reclassificou a Barra do Una, antes conhecida como uma Vila, e desde então passou a ser Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Cabe aqui destacar o art. 5º da referida Lei Estadual, a qual remete à Lei Federal 9.985, de 2000¹⁸ e ao Decreto Federal 4.340, de 2002:

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável do Despraiado e da Barra do Una são áreas de domínio público, cuja posse e uso serão regulados por contratos de concessão de direito real de uso e termos de compromisso, firmados entre o Estado e os ocupantes, nos termos do artigo 23 e parágrafos da Lei Federal nº 9.985, de 2000, e artigo 13 do Decreto Federal nº 4.340, de 2002¹⁹.

Não podemos deixar de destacar em nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88), o capítulo VI, dedicado ao Meio Ambiente, do qual destacamos a seguir o *caput*, do 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 gerações²⁰.

Direito esse que, na comunidade caíçara da RSD da Barra do Una tem ficado a desejar pela falta de atenção e devidas providências para o mínimo de vida digna para os moradores da região, pois, o que se encontra atualmente, é uma precariedade de infraestrutura, como a falta de apoio do Poder Público, saneamento básico, saúde, transporte, e outros aspectos que abordaremos a seguir.

17 BRASIL. Lei 14.982, de 08 de abril de 2013. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-14982-08.04.2013.html>>. Acesso em 20 jan. 2020.

18 BRASIL. Lei Federal 9.985, de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 20 jan. 2020.

19 BRASIL. Decreto Federal 4.340, de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm>. Acesso em 20 jan. 2020.

20 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 jan. 2020.

DILEMAS E ENTRAVES À SOBREVIVÊNCIA DAS COMUNIDADES CAIÇARAS VULNERÁVEIS

Entre tantos problemas que as comunidades caiçaras, da região da Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una vem enfrentando, principalmente com o descaso e difícil acesso ao poder público, para sanar a situação de falta de segurança, energia elétrica, transporte, atendimento médico, escolas, entre outros, vamos destacar a seguir um item de suma importância, bem necessário e essencial à vida: a água.

Sabemos que as florestas protegidas pelas Unidades de Conservação possuem grande importância para o suprimento de água, contribuindo para a qualidade e quantidade deste recurso, especialmente nos ambientes de florestas tropicais úmidas, e destacamos aqui que a Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una, “é a primeira RDS em mata atlântica do Estado de São Paulo”²¹, é uma Reserva de pescadores, com “cerca de 50 famílias de caiçaras (também chamadas de nativas ou tradicionais)”²², afastada de grandes centros urbanos, verificam-se dificuldades no abastecimento, com falta de água potável.

Essa Unidade de Conservação, está imersa em um grande contínuo florestal; porém devido às características físicas do ambiente onde está localizada, cercada por áreas de mangue, com dois quilômetros de praia e restinga e parte de costão rochoso, sua oferta hídrica para consumo humano é baixa.

No início da década de 80, buscando reduzir as dificuldades de abastecimento, um sistema foi implantado pela Superintendência de Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA)²³. Com isso, antes da década de 90, o abastecimento de água na então Vila da Barra do Una era realizado por mangueiras conectadas à cachoeira do Maceno, que fica a cerca de cinco quilômetros de distância, o qual garantia oferta de água potável para toda a comunidade. Porém, sem sua ampliação, manutenção ou melhoria o mecanismo de captação e distribuição tornou-se obsoleto, e, na década de 1990, o abastecimento passou a ser realizado através de bombas elétricas que captavam água do lençol freático, aumentando desta forma, os riscos da população em contrair doenças, devido aos riscos associados à captação de água no lençol

21 SOUSA, Felipe Augusto Z.; ABESSA, Denis M. de S.; STORI, Fernanda Terra. *Populações “não nativas” e o direito de permanência na Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una, São Paulo, Brasil.* s/d. Disponível em: <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-113.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

22 Ibid.

23 VIEGAS, P. L. *Plano Emergencial de Saneamento da Vila da Barra do Una.* Relatório de Situação. Documento interno. 2007.

freático em uma área com efluentes líquidos domiciliares encaminhados às fossas (nem todos os moradores possuem) e, ainda, à valas que desembocam no rio ou na praia, comprometendo a qualidade do meio ambiente e da saúde da população. Aqui cabe ressaltar a inexistência de tratamento de esgoto no local, o que acarreta o elevado número de variadas doenças provenientes da falta de saneamento, tratamento e recolhimento adequado e constante do lixo e higiene em geral.

Esses fatores caracterizaram o início de uma crise de governança local da água, evidenciada pela quase inexistente inserção do poder público, desmobilização dos moradores e busca pela resolução individual dos problemas relacionados ao assunto.

O art. 46 e seu parágrafo único, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei 9.985, de 2000²⁴, trata:

A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

Importante se faz a participação da sociedade nos processos de gestão de unidades de conservação, a qual tem sido considerada premissa fundamental ao sucesso de suas propostas, sejam elas para a proteção integral ou o uso sustentável dos recursos naturais, o SNUC apresenta instrumentos de participação como consultas públicas, conselhos gestores e na elaboração dos planos de manejo, deve-se ressaltar que apenas a implementação de espaços de participação não garante que processos de governança tenham lugar na gestão dos recursos naturais, necessário se faz que a abordagem técnico/institucional seja superada pelo fortalecimento de práticas de controle social bem como a constituição de públicos participativos.

A situação de abastecimento de água perdurou até meados de 2007, quando foi criada a Reserva e instituído seu conselho gestor, sendo um espaço institucional e formal de debate que representou para os moradores a oportunidade, antes quase inexistente, de serem ouvidos, expressarem suas opiniões, votarem e decidirem determinados assuntos, essa nova fase incorporou a possibilidade de influenciar a gestão do território através da participação comunitária.

24 BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 21 jan. 2020.

Após diversas discussões, foram adquiridos materiais necessários para recomposição do sistema de captação a partir da Cachoeira do Maceno, como nos idos tempos, antes da década de 1990. E assim, estagnou-se a forma de abastecimento, precário, de água potável na região, o que aumenta a escassez da mesma em época de temporadas, onde turistas frequentam a região e utilizam-se do pouco que é fornecido para os moradores, deixando-os, mais uma vez, em situação vulnerável de saúde e atendimento governamental.

CONCLUSÃO

A finalidade dos ODM foi transformar em prioridade alguns assuntos que foram, e ainda são, um desafio diário a muitas pessoas no mundo – como a extrema pobreza e a fome, o acesso à educação de qualidade, a igualdade entre homens e mulheres, a melhoria da saúde materna, o combate ao HIV/Aids e a outras doenças, a preservação do meio ambiente e a concretização do direito ao desenvolvimento para todos. Esses direitos são também econômicos, sociais e culturais, formam, portanto, uma importante parcela dos direitos humanos como um todo, sendo elementos-chave, a participação, a democracia e os direitos humanos para que se concretize o direito de todos ao desenvolvimento justo e equitativo, direitos com os quais os governos se comprometeram ao assinar a Declaração do Milênio.

Como primeiro passo para concretizar o direito a um nível adequado de vida para todos, os ODM fixaram as metas de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas com renda diária inferior a 1 dólar e a proporção da população que sofre de fome, meta essa, que infelizmente, conseguiu atingir a um número ínfimo de pessoas.

O tema do desenvolvimento sustentável está cada vez mais presente nas agendas internacionais, principalmente nos espaços da ONU, buscando implementar ações voltadas para a redução da pobreza, provisão de necessidades básicas e melhoria nas condições de vida dos indivíduos, mas, devido à não sanção para o Estado que não cumprir com o acordado em reuniões e Conferências, a atuação das mesmas tem sido pouca ou nenhuma.

A renovação de uma agenda global para o desenvolvimento, representada pelos ODS, reforça o compromisso multilateral para a erradicação de um conjunto de problemas que ainda afligem a todas os Estados. Apesar das suas limitações as

metas criam esperanças e objetivos em comum que auxiliam o direcionamento de políticas e concentração de esforços em prol de determinados objetivos.

Cabe ressaltar que o Brasil desempenhou papel fundamental na implementação dos ODM e apresenta empenho no processo em torno dos ODS. Sediou a primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), bem como a Conferência Rio +20, em 2012, obtendo um papel importante a desempenhar na promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. As inovações brasileiras em termos de políticas públicas também são vistas como contribuições para a integração das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, mas, precisam ser efetivamente implementadas e fiscalizadas constantemente.

Entre tantos problemas que os caiçaras da região enfrentam há décadas, como falta de apoio do poder público; legislação que dificultam a aplicabilidade; falta de médicos no local, têm que ir até Peruibe, Lei Orgânica Municipal que não cobre as necessidades dos moradores locais; falta de sistema telefônico, comunicação feita muitas vezes somente através de rádio; sem proteção à saúde da atividade pesqueira; falta de escolas, existe somente creche, para estudar, a população tem que se locomover até Peruibe; iluminação precária; falta de segurança; entre outros, cabe ressaltar aqui o problema com o acesso à água tratada, visto que a gestão da água na Barra do Una foi caracterizada por um processo de crise de governança, pois a dinâmica comunitária, ou seja, a desmobilização dos moradores caracterizou um processo que culminou com a baixa inserção do poder público, com inexistência de regras, acordos, participação social, entre outros elementos essenciais para que a governança emergisse. Isso contribuiu para que o sistema de captação fosse alterado para o lençol freático, a partir de bombas elétricas, mesmo com os riscos potenciais à saúde humana, representados pela contaminação por efluentes domésticos.

Na região da Barra do Una existe a presença de técnicos especializados, moradores/voluntários com conhecimento do local, representantes institucionais que tentam viabilizar o financiamento de materiais e articulação política, possibilitando que um ambiente interdisciplinar seja construído, mas deparam-se com inúmeras dificuldades, principalmente políticas para atender às necessidades básicas da população local, para que seja, no mínimo, promovida a chamada gestão adaptativa ao contexto, ou seja, as ações e as soluções, devem emergir de forma condizente ao problema apresentado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Mosaico Juréia-Itatins*. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria do Estado do Meio Ambiente, Fundação Florestal. 2009.

BRASIL. *RDS Barra do Una*. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo. s/d.

CARVALHO, P. G. M.; BARCELLOS, F. C. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM: uma avaliação crítica*. Sustentabilidade em Debate, v. 5, n. 3, p. 222-244, set./dez. 2014.

NÚCLEO ECOLOGIAS, EPSTEMOLOGIAS E PROMOÇÃO EMANCIPATÓRIA DA SAÚDE (NEEPES); ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA (ENSP); FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). SP – Estação Ecológica da Juréia deixou 300 famílias de caiçaras em situação de ilegalidade. *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*. 2015.

ONU. Objetivo 14: Vida na Água. *Plataforma Agenda 2030*. s/d.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

SOUSA, Felipe Augusto Z.; ABESSA, Denis M. de S.; STORI, Fernanda Terra. *Populações “não nativas” e o direito de permanência na Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una, São Paulo, Brasil*. s/d.

UN. *The Future We Want*. 2009.

VIEGAS, P. L. *Plano Emergencial de Saneamento da Vila da Barra do Una*. Relatório de Situação. Documento interno. 2007.

A VULNERABILIDADE ECOSISTÊMICA DIANTE DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E DA EFETIVIDADE DO PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS AMBIENTAIS E SUA RELAÇÃO COM O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 15

Clarissa Bueno Wandscheer¹

INTRODUÇÃO

A proposta para esse capítulo é apresentar o entendimento sobre vulnerabilidade dos ecossistemas, sua relação com os princípios do Direito Ambiental e a efetividade do instrumento de pagamento por serviços ambientais para a proteção dos ecossistemas e, analisar se há ou não uma contribuição para o atingimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 15, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável².

A pesquisa se justifica uma vez que 2020 representa um terço do prazo para o atingimento das metas globais para todos os 17 ODS integrantes da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Essa Agenda só poderá ser cumprida com um bom planejamento – público e privado – assim como o engajamento de todos os setores da sociedade.

Dessa forma, esse capítulo foi desenvolvido a partir de uma perspectiva teórica e outra empírica. No aspecto teórico, fez-se um levantamento bibliográfico acerca do entendimento sobre (a) vulnerabilidade ambiental e sua relação com os princípios de Direito Ambiental relacionados e, (b) serviços ecossistêmicos e pagamento por serviços ambientais. No aspecto empírico optou-se por uma análise quantitativa e qualitativa da legislação brasileira referente ao pagamento por serviços ambientais e sua relação com o ODS 15.

A metodologia utilizada para esse capítulo foi a pesquisa exploratória e bibliográfica doutrinária. A opção pela pesquisa exploratória ocorre em face dos

1 Professora do curso de Graduação em Direito e da Pós-Graduação em Direito (PPGD/UP) da Universidade Positivo – Curitiba/PR. Membro do Centro de Pesquisa Jurídica e Social (CPJUS) da Universidade Positivo. Membro da Comissão de Direito Ambiental OAB/PR. Doutora em Direito Econômico e Socioambiental – PUCPR.

2 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 29. mai. 2020.

poucos estudos referente a relação do ODS 15 com a maior ou menor efetividade da proteção dos serviços ecossistêmicos por meio de incentivos denominados de pagamento por serviços ambientais. A importância do tema se dá em face da grande concentração da discussão na área da agronomia e engenharia florestal e pouco em como operacionalizar juridicamente esse pagamento. Entende-se por pesquisa exploratória aquela que “busca gerar hipóteses para outras pesquisas, partindo de um tema que foi pouco ou ainda não foi pesquisado”³.

A pesquisa bibliográfica doutrinária representa um descrição ou explanação de determinado conteúdo do Direito. Assim, “a atividade descritiva é suficiente para explicar o comando legal suscetível de entendimento direto”⁴ não dispensando a necessidade do elemento argumentativo para indicar sua correta compreensão.

Além disso, a “pesquisa descritiva [...] preocupa-se em gerar uma descrição a respeito de determinado objeto de estudo”⁵, que nesse caso se refere ao entendimento sobre vulnerabilidade ambiental, serviços ambientais e o respectivo pagamento por esses serviços.

A seleção da bibliografia pautou-se em livros, artigos científicos e textos técnicos. Os artigos buscados são os mais recentes encontrados em bases de acesso públicos⁶ e relacionados aos temas de: vulnerabilidade ambiental, pagamento por serviços ambientais e serviços ecossistêmicos. Os textos técnicos são de instituições que promoveram o estudo aprofundado referente ao tema de serviços ambientais, pagamento para esses serviços e vulnerabilidade ambiental, como Embrapa, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Socioambiental.

O capítulo está estruturado nas seguintes partes (i) vulnerabilidade dos ecossistemas e os princípios do Direito Ambiental; (ii) princípios do Direito Ambiental e pagamento por serviços ambientais (PSA); (iii) PSA, vulnerabilidade ambiental e o ODS 15, nesse ponto também serão apresentados os dados encontrados sobre a legislação brasileira referente aos serviços ambientais e PSA; conclusão e a indicação das referencias utilizadas para esse trabalho.

3 MATTIZ, Queila Regina Souza. *Metodologia Científica*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014. p.71.

4 PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.14, n.1, p. 27-48, 2018. p.31. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322018000100027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2020.

5 MATTIZ, Queila Regina Souza. Op. cit., p.71.

6 As bases consultadas foram: SCIELO (<<https://scielo.org/>>) e DOAJ (<<https://doaj.org/>>).

VULNERABILIDADE DOS ECOSISTEMAS E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

A vulnerabilidade está associada à exposição a riscos, de maior ou menor intensidade, a pessoas, lugares, infra-estrutura ou ecossistemas tendo como resultado algum tipo de dano⁷. Ademais, indica a probabilidade de que futuras condições, ambientais ou de ecossistemas, possam se converter negativamente, ou seja, não haverão os benefícios decorrentes dos serviços ecossistêmicos⁸. Também está associado ao termo vulnerabilidade o “entendimento de condição instável, de exposição a algum risco”⁹. Nesse capítulo, o foco será a vulnerabilidade dos ecossistemas.

Dessa forma, a vulnerabilidade constitui o risco a uma degradação ambiental que pode ser impulsionada por eventos da natureza – como decorrência das mudanças climáticas – ou da intervenção direta da atividade produtiva – como o corte de mata ciliar ou o não tratamento do esgoto¹⁰.

Em estudo técnico da *Embrapa Tropical*¹¹ a vulnerabilidade ambiental só pode ser avaliada a partir de sua capacidade adaptativa em face de sua sensibilidade com a exposição do sistema à perturbações, como por exemplo: mudança climática, erosão, impermeabilização de microbacias hidrográficas/pavimentação do solo,

7 ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. , Rio de Janeiro: FIBGE, 2006. p.2. Disponível em: <<http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/Vulnerabilidade%20Ambientais%20Proce%20ssos%20Rela%0E7%F5es%20Henri%20Acelrad.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

8 BRADLEY, M. P.; SMITH, E. R. Using science to assess environmental vulnerabilities. *Environmental Monitoring and Assessment*, v. 94, p.1-7, 2004. JORDÃO, Carolina de Oliveira; MORETTO, Evandro Mateus. A vulnerabilidade ambiental e o planejamento territorial do cultivo de cana-de-açúcar. *Ambiente & Sociedade*, v.18, n. 1, p. 81-98, jan.-mar. 2015.

9 KUHNEN, Ariane. Meio Ambiente e vulnerabilidade: a percepção ambiental de risco e o comportamento humano. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Londrina)*, Universidade Estadual de Londrina, v. 18, n. 2, p. 37-52, Julho-dezembro, 2009. p.39. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/Article/3287>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

10 Cf. GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda (Org.). Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. Brasília: MMA, 2011. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/202/_arquivos/psa_na_mata_atlantica_licoes_aprendidas_e_desafios_202.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2020.; que os projetos de PSA exemplificados representam a tentativa de recuperar áreas anteriormente degradadas pela atividade econômica como por exemplo: mata ciliar e lavoura.

11 FIGUEIRÉDO, Maria Cléa Brito de; et al. Análise da vulnerabilidade ambiental. Documentos 127. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical, 2010. p.10-11. Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/877885/1/DO10002.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

aumento da densidade populacional e de rodovias, lançamento de efluentes e gases tóxicos, forma de uso e ocupação do solo.

Os princípios são valores fundamentais da sociedade e representam a sua época e isso significa que podem ser modificados com o passar do tempo e dessa maneira direcionarem as ações e decisões humanas de forma a proteger os ecossistemas vulneráveis e as condições de vida no planeta. Dessa forma, o princípio “é um ponto indiscutível e aceito pela sociedade. Trata-se de uma verdade incontestável para o momento histórico. [...] pode ser modificado com o evoluir dos tempos. Nada é absoluto”¹².

No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios da Polícia Nacional de Proteção Ambiental derivam da Constituição Federal de 1988 (CF/88), enquanto dos tratados internacionais sobre Meio Ambiente extraem-se os princípios da Política Global ou Internacional do Meio Ambiente. Os ODS, ainda que incorporados nacionalmente pelos procedimentos de cada Estado, estabelecem objetivos e metas, mas também representam fonte de princípios ambientais internacionais [ainda que não só ambientais], como o do desenvolvimento sustentável – o mais evidente de todos – ou o da cooperação internacional e o da reparação ambiental.

Os princípios de Direito Ambiental podem ser identificados como norteadores da atuação dos aplicadores do Direito. Isso significa que tanto os princípios como as regras compõem o sistema jurídico e são aplicados conforme o caso. Os princípios são mais abrangentes e podem derivar do próprio texto constitucional (art. 225, da CF/88) e também da ordem internacional, como defende Fiorillo¹³ como princípios de Política Nacional do Meio Ambiente e princípios de uma Política Global do Meio Ambiente.

Internamente, a doutrina não é unânime na exposição e fundamentação dos princípios de Direito Ambiental que contem princípios diretos, indiretos, explícitos, implícitos, gerais e específicos¹⁴. Também não é o propósito desse trabalho aprofundar em todos os princípios de Direito Ambiental apresentados na literatura especializada e na jurisprudência. Dessa forma, serão selecionados

12 SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.139-140.

13 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.82.

14 Para aprofundar o tema consultar as seguintes obras: (a) SIRVINSKAS, Luís Paulo. Op. cit. (b) BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2008. (c) FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit. (d) MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 9ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

os princípios pertinentes a temática discutida nesse texto: o da participação social, o do poluidor-pagador e o do protetor-recebedor.

Esses princípios foram escolhidos tendo em vista que o do poluidor-pagador é utilizado para a recuperação do dano ambiental ou compensação do dano quando a recuperação se torna inviável; o princípio do protetor-recebedor por ter surgido e se consolidado como um contraponto ao princípio do poluidor-pagador, e; por fim, o princípio da participação social pois é necessário o engajamento de toda a sociedade – setores público, privado e organizações sociais, assim como ações individuais ou coletivas para a proteção e recuperação ambientais e o atingimento dos ODS.

O princípio da participação social, assim como o ODS 17 que apresenta como metas:

17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento

17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias¹⁵.

Preocupa-se com o envolvimento da sociedade e não somente do Poder Público para solucionar os problemas ambientais. Para Granziera, a participação social pode se dar de duas formas: “(1) respeitando as normas ambientais e (2) exigindo do Poder Público, por meio da sociedade civil organizada, medidas para solucionar as questões relativas ao meio ambiente [...]”¹⁶. De outro lado, Sirvinskas¹⁷ propõe o exercício desse princípio por meio da participação legislativa, administrativa e processual com a utilização dos institutos da iniciativa popular, direito de informação e ação civil pública ou ação popular, por exemplo.

Tanto Milaré¹⁸ como Fiorillo destacam a importância da informação para que o princípio da participação social possa ser exercido adequadamente. Assim

15 ONU. Op. cit., p.33.

16 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2ed. São Paulo: Atlas, 2011. p.69.

17 SIRVINSKAS, Luís Paulo. Op. cit., p.145.

18 MILARÉ, Édis. Op. cit., p.277-278.

O princípio da participação social constitui ainda um dos elementos do Estado Social de Direito (que também poderia ser denominado de Estado Ambiental de Direito), porquanto todos os direitos sociais são a estrutura essencial de uma saudável qualidade de vida, que, como sabemos, é um dos pontos cardeais da tutela ambiental¹⁹.

Importante mencionar que, para Antunes, o princípio da participação social é parte do princípio democrático que “assegura ao cidadão o direito de, na forma da lei ou regulamento, participar das discussões para a elaboração das políticas públicas ambientais e de obter informações dos órgãos públicos sobre matérias referentes à defesa do meio ambiente [...]”²⁰.

O princípio do poluidor-pagador (PPP) indica que o poluidor deverá arcar com os custos necessários para recuperar os danos causados ao meio ambiente. No Brasil vigora a responsabilidade objetiva²¹, conforme art. 225, da CF/88, dessa forma basta a existência do nexo causal e do dano para se imputar a responsabilidade de recuperar ou restaurar o dano ambiental identificado.

Não significa, por exemplo, o direito de poluir por meio de uma compensação econômica, ou seja, em troca de um pagamento²². Pelo PPP, os custos relativos as medidas de prevenção e recuperação do dano ambiental “deve[m] repercutir no preço dos bens e serviços, que estão na origem da poluição [ou do dano], em razão de sua produção e do seu consumo”²³.

Esse princípio funciona como um “mecanismo econômico [para impedir] o desperdício de recursos ambientais, impondo [ao produto] preços compatíveis com a realidade”²⁴. De modo a afastar o ônus da recuperação ambiental da sociedade já que rios poluídos e o ar contaminado precisam de tratamento para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os custos não devem ser unicamente públicos.

Outro princípio relevante para o estudo é o do protetor-recebedor. Por esse princípio entende-se que aquele que protege ou contribui para a preservação, conservação e restauração ambientais deve ser recompensado. Assim, para melhor integração dos tópicos desse trabalho esse princípio será apresentado

19 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit., p.124.

20 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.27.

21 A responsabilidade objetiva em matéria ambiental implica na responsabilidade civil de recuperar o ambiente degradado independentemente da comprovação da culpa, exigindo-se o nexo causal e a existência de dano.

22 Cf.: GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Op. cit. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Op. cit..

23 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Op. cit., p.70.

24 ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. cit., p.53.

juntamente ao conceito de serviços ambientais e a possibilidade de pagamento por esses serviços.

Observa-se, dessa forma, que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reforça tratados internacionais anteriores como por exemplo Convenção Quadro sobre a Mudança do Clima (1992)²⁵, Convenção sobre Diversidade Biológica (1992)²⁶, Protocolo de Quioto (1997)²⁷, Protocolo de Nagoya (2010)²⁸, nos quais há a preocupação com a proteção ambiental e a cooperação entre países com a transferência de tecnologia envolvendo, portanto, setor público, empresas privadas e organizações sociais. Os ODSs também reforçam as próprias previsões do ordenamento jurídico brasileiro no sentido de proteger, recuperar e conservar o meio ambiente e, em consequência diminuir a vulnerabilidade dos diversos ecossistemas.

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL E PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

Como exposto no tópico anterior o princípio do poluidor-pagador atua após a existência ou constatação de um dano ou prejuízo ambiental. Não há o incentivo a ações preventivas de modo a evitar o dano, ao contrário, as ações são posteriores e sancionatórias.

Ainda que, como exposto por Antunes²⁹, o princípio do poluidor-pagador possa ter uma interface econômica, no sentido de que os custos sejam incorporados no processo de produção e nos produtos finais, ainda assim ter-se-á o dano ambiental.

25 UN. United Nations Framework Convention on Climate. 1992. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1994/03/19940321%2004-56%20AM/Ch_XXVII_07p.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2020.

26 UN. Convention on Biological Diversity. 1992. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1992/06/19920605%2008-44%20PM/Ch_XXVII_08p.pdf> ou <<https://www.cbd.int/convention/text/>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

27 UN. Kyoto Protocol to The United Nations Framework Convention on Climate Change. 1997. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/09/19980921%2004-41%20PM/Ch_XXVII_07_ap.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2020.

28 ONU. Nagoya Protocol on Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the convention on Biological Diversity. 2010. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2010/11/20101127%2002-08%20PM/XXVII-8-b-Corr-Original.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

29 ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. cit., p.53.

O século XXI se apresenta como o momento de reforçar a atuação dos princípios com ações positivas para a proteção ambiental como forma de contrapor ou de resistir as forças do mercado.

Como a natureza não tem preço, ou melhor dizendo, não é precificada ou quantificada no processo produtivo é difícil resistir à recursos disponibilizados para a sua exploração unicamente com bases principiológicas. Ou ainda, em face de retaliações públicas representadas por multas e advertências administrativas que compreendem a aplicação do princípio do poluidor-pagador.

Dessa forma, a incorporação de um novo princípio, se comparado aos supra-mencionados, o do protetor-recebido toma fôlego e adpetos somente no século XXI e reforça iniciativas como as de pagamento por serviços ambientais, que se desenvolve e reforça no mesmo período.

Entende-se que o princípio do protetor-recebido “é um mecanismo de fomento à preservação, conservação e recuperação dos ecossistemas”³⁰. Esse princípio também contribui para uma ação positiva do Estado ao invés de incentivar a atuação punitiva, tradicionalmente exercida por meio da fiscalização e aplicação de multas.

Outro aspecto importante referente ao princípio do protetor-recebido é que “os instrumentos advindos desse princípio são de adoção voluntária e, por isso, são usados pelo poder público para iniciar processos que visam promover mudanças no comportamento da população”³¹, nesse caso para promover um comportamento de preservação e conservação da natureza.

O “protetor que deve receber é quem desenvolve atividades que vão mais além da mera guarda passiva dos recursos naturais”³² e, portanto, devem receber incentivos por essas ações.

Se observa a incorporação desse princípio em legislações estaduais como no caso de Goiás, no Decreto 9.130/2017, art. 3º “[...] princípios [...], V: do protetor-recebido, que visa ao reconhecimento, por meio da compensação

30 NOVION, Henry; VALLE, Raul do (Org). *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. p.275.

31 GUTIERREZ, Raffaella Loffredo; FERNANDES, Valdir; RAUEN, William Bonino. Princípios protetor-recebido e poluidor-pagador como instrumentos de incentivo à redução do consumo de água residencial no município de Curitiba (PR). *Revista de Engenharia Sanitária Ambiental*. v.22 n.5, p. 899-909, set/out 2017. p. 900.

32 ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de; et al. (Orgs). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*. v. 4. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 33. Disponível em: <<https://studogeral.sib.uc.pt/handle/10316/80975>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

financeira, àqueles que atuam na preservação, conservação ou reparação do meio ambiente, instituindo e mantendo os serviços ambientais”. O Estado de Pernambuco também reconhece tal princípio no artigo 4º, inciso IX, da Lei 17.134/2012, que dispõe a: “adoção do princípio do provedor-recebedor que defende a garantia de recompensa ao provedor de serviços ambientais pela manutenção, recuperação ou melhoria desses serviços, apoiando-o na elaboração, execução e/ou monitoramento de projetos técnicos”. A Política de Serviços Ambientais do Estado do Amazonas, regulada pela Lei 4.266/2015 prevê um rol de princípios, dentre eles está o do protetor-recebedor nos seguintes termos: “art. 3º, inciso XIII – princípio do provedor recebedor: aqueles que nos termos estabelecidos nesta Lei e seus regulamentos adquiram os direitos de receber e fruir dos benefícios financeiros e não financeiros por ela estabelecidos”.

Outros estados preveem o princípio, mas não o definem como é o caso do Distrito Federal, no art. 4º, inciso I, da Lei 5.955/2017 e da Bahia, no artigo 3º, inciso I, da Lei 13.223/2015.

Percebe-se que esse princípio pretende motivar por meio de diversos instrumentos econômicos, como por exemplo: instrumentos tributários (isenções) e creditícios (vantagens para obtenção de crédito) a proteção do meio ambiente. Importante, que a participação privada (individual, de organizações sociais ou econômicas) pode ocorrer com a prestação de serviços ao invés do fornecimento direto de crédito, ou seja, a oferta de alguma recompensa que torne a recuperação ou a conservação mais atrativas em comparação a sua exploração ou ao seu abandono.

Dessa forma, para a aplicação do princípio do protetor-recebedor é necessária uma ação além da mera guarda, essa ação também é bem representada nas diferenças entre os entendimentos sobre serviços ambientais e serviços ecossistêmicos. Os primeiros possuem intervenção humana, enquanto os segundos são benefícios providos sem intervenção. O PSA representa um mecanismo de recompensa e incentivo à boas práticas de recuperação e conservação da natureza.

“Assim, é de ser remunerado – de alguma forma, seja diretamente, seja indiretamente, por meio de algum incentivo fiscal – o agente que adotou a conduta ambientalmente positiva. Essa é a essência do funcionamento dos programas de PSA”³³.

33 HUPFFER, Haide M.; WEYERMÜLLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G.. Uma Análise Sistêmica Do Princípio Do Protetor-Recebedor Na Institucionalização De Programas De Compensação Por Serviços Ambientais. *Ambiente & Sociedade*, v. 14, n. 1, p. 95-114, jan.-jun. 2011. p.103.

Os serviços ecossistêmicos representam as funções dos ecossistemas em prover bens e serviços que satisfaçam as necessidades humanas a partir de processos naturais complexos como por exemplo a retirada do carbono da atmosfera ou a disponibilidade de recursos pesqueiros. Os serviços ambientais correspondem aquelas vantagens ou benefícios obtidos a partir de ecossistemas manejados pelos seres humanos. A distinção entre serviços ecossistêmicos e serviços ambientais não é pacífica na literatura especializada, tendo em vista que podem ser utilizadas como sinônimas por alguns autores³⁴.

Para esse capítulo, a diferenciação da nomenclatura foi realizada com fins didáticos e optou-se pela distinção apresentada por Tejeiro; Stanton; Lavratti para quem “serviços ecossistêmicos são entendidos como os benefícios gerados pelos ecossistemas, independentemente da atuação humana, [enquanto] os serviços ambientais referem-se às iniciativas antrópicas que favorecem a provisão dos serviços ecossistêmico”³⁵.

Evidente que os seres humanos por si só não são capazes de prestar os serviços ecossistêmicos necessários a sobrevivência da própria espécie. Esses são providos pela própria natureza. Contudo, a escolha de se utilizar o termo serviços ambientais indica a atuação voluntária na contribuição para a efetivação dos serviços ecossistêmicos. Não há unanimidade na utilização da expressão, inclusive será observada nas legislações estaduais e por isso o esclarecimento da opção por essa nomenclatura se fez necessário.

A Avaliação Ecossistêmica do Milênio³⁶ classifica os serviços ambientais [ou segundo a opção desse trabalho – serviços ecossistêmicos] em quatro categorias fundamentais: provisão, regulação, cultural e de suporte. Os serviços de provisão

34 Considera-se “serviços ambientais, [os que] englobam tanto os serviços proporcionados ao ser humano por ecossistemas naturais (os serviços ecossistêmicos), quanto os providos por ecossistemas manejados ativamente pelo homem”. Observa-se que nesse caso há prevalência para a utilização do termo serviços ambientais para ambas as hipóteses. (GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda. Op. cit.). De outro lado, entende-se que “as funções ecossistêmicas que têm valor para os seres humanos são denominadas de serviços ecossistêmicos (ou serviços ambientais, serviços ecológicos), que são fundamentalmente diferentes de recursos renováveis, pois só podemos estipular taxas para os últimos, os primeiros não”. Para esses autores o termo preferencial é serviços ecossistêmicos. (MATTO, Luciano; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; HERCOWITZ, Marcelo. Economia do meio ambiente. In: NOVION, Henry; VALLE, Raul do. Op. cit.).

35 TEJEIRO, Guillermo; STANTON, Marcia (autores); LAVRATTI, Paula (Org.). Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. p.16.

36 MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. Relatório-Síntese da Avaliação Ecossistêmica do Milênio. 2005. Disponível em: <<https://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>> Acesso em: 24 fev. 2020.

incluem os bens proporcionados pelos ecossistemas e oferecidos diretamente as pessoas, incluindo alimentos, água, entre outros. Os serviços de regulação são os benefícios obtidos por meio dos processos ecossistêmicos que afetam clima, qualidade do ar, controle da poluição, etc. Os serviços culturais são aqueles que fornecem benefícios para o bem-estar social como enriquecimento espiritual, a apreciação estética e a prática recreacional (esporte e lazer). Os serviços de suporte são os que promovem meios para que os demais serviços ecossistêmicos possam estar presentes, tais como formação do solo, fotossíntese e diversidade biológica.

Das possibilidades de serviços ecossistêmicos percebe-se que estão relacionados com os ODS 14 e ODS 15, uma vez que propõem a utilização sustentável dos oceanos (14.c) e dos ecossistemas marinhos e costeiros (14.2) e terrestres (15.1), a tomada de medidas para a restauração desses ambientes (14.2 e 15.3), assim como assegurar a conservação dos ecossistemas de montanhas (15.4).

Todos esses ecossistemas são provedores de algum dos serviços ecossistêmicos na provisão de bens, na manutenção da qualidade do ar, na garantia da biodiversidade ou na promoção do bem-estar social. Assim, garantir instrumentos – como o PSA – para a efetivação do princípio do protetor-recebedor contribuirá, também, para a efetivação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

PSA, VULNERABILIDADE AMBIENTAL E O ODS 15

A indicação dentro do ODS 15 da necessidade de garantir recursos para a proteção e recuperação dos ecossistemas é explícita nas metas:

- 15.a Mobilizar e aumentar significativamente, a partir de todas as fontes, os recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas
- 15.b Mobilizar recursos significativos de todas as fontes e em todos os níveis para financiar o manejo florestal sustentável e proporcionar incentivos adequados aos países em desenvolvimento para promover o manejo florestal sustentável, inclusive para a conservação e o reflorestamento³⁷.

Sendo assim incentiva políticas e iniciativas alternativas para a promoção da conservação e recuperação ambientais que não se limitam à atuação pública, como o caso do pagamento por serviços ambientais.

37 ONU. Op. cit., p.30.

O aumento das áreas protegidas – terrestres ou marinhas – permite diminuir a vulnerabilidade dos ecossistemas e, em consequência, a dos próprios seres humanos. Uma vez que garante as fontes necessárias de alimentos, bem como condições de estabilidade climática e ambientes contemplação e recreação.

LEIS BRASILEIRAS SOBRE PSA³⁸

A legislação nacional, até o momento, é insuficiente para uma política pública efetiva de pagamento por serviços ambientais. Isso decorre não só da novidade do instituto, em comparação com os meios tradicionais e punitivos previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 14, da Lei 6938/81) e na Lei 9.605/1998 (art. 72): advertência, multa, apreensão, destruição ou inutilização de produto, suspensão de venda e de fabricação de produto ou atividade, embargo de obra ou de atividade, demolição de obra e restrição de direitos.

A partir de 2010 se observa o surgimento de diversas legislações estaduais sobre pagamentos por serviços ambientais. A possibilidade de instituir uma política de PSA se consolida com o Código Florestal, Lei 12.651/2012, que em seu art. 41 prevê o “pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais.”

Destaca-se que mesmo sem o Código Florestal de 2012 foram identificadas iniciativas, ainda que não com a nomenclatura de pagamento por serviços ambientais, de incentivo econômico para a conservação e proteção ambientais como é o caso do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)-Ecológico; do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente); do Bolsa Floresta; da Redução das Emissões do Desmatamento e da Degradação (REDD); da Lei Estadual Chico Mendes (Lei 1.277/1999), que instituiu o programa de subsídio estadual para a extração de borracha³⁹.

38 Os dados utilizados nessa parte do trabalho constam no Relatório Final do Projeto de Iniciação Científica da Universidade Positivo, ciclo 2018-2019. O projeto foi desenvolvido pela autora, pela acadêmica Luciana Araújo da Rosa (com bolsa de iniciação científica da Universidade Positivo) e contou com a colaboração da acadêmica Alessandra Bianeck. Cf. ROSA, L. A.; WANDSCHEER, C. B. Mapear as legislações nacional e estaduais existentes sobre Serviços Ambientais como forma de 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 conforme o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS15). Relatório de Pesquisa. Universidade Positivo. Curitiba, 2019. p. 32.

39 A descrição completa dos casos e outras iniciativas internacionais podem ser consultadas em: NOVION, Henry; VALLE, Raul do. Op. cit., p. 275.

Além de legislação federal, foram identificadas legislações estaduais em todas as regiões brasileiras. Da região Norte, os Estados do Acre (Lei 2.308/2010 – Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais) e do Amazonas (Lei 4.266/2015 – Cria a Política do Estado do Amazonas de Serviços Ambientais) possuem legislação sobre serviços ambientais.

Na região Nordeste, os Estados que se mobilizaram foram: Bahia (Lei 13.223/2015 – Institui a PSA), Pernambuco (Lei 10.165/2013 – Dispõe sobre a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais) e Paraíba (Lei 15.809/2016 – Institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais).

Na região Centro-Oeste, os Estados da federação com políticas de PSA são: Goiás (Decreto n. 9.130/2017 – Dispõe sobre o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais), Mato Grosso do Sul (Lei 5.235/2018 – Dispõe sobre a Política Estadual de Preservação dos Serviços Ambientais) e Distrito Federal (Lei 5.955/2017 – Institui a Política Distrital de Pagamentos por Serviços Ambientais).

Na região Sudeste, possuem programas de pagamento por serviços ambientais os Estados de Espírito Santo (Lei 9.864/2012 – Dispõe sobre a reformulação do PSA no Estado, instituído pela Lei 8.995/2008); Rio de Janeiro (Decreto 42.029/2011 – Estabeleceu a criação de um subprograma denominado PRO-PSA - Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, no âmbito do Programa Estadual de Conservação e Revitalização de Recursos Hídricos – PROHIDRO); e São Paulo (Decreto 55.947/2010 – Regulamenta a Lei 13.798/2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas e estabelece programas para pagamento por serviços ambientais).

Todos os Estados da região Sul possuem leis específicas. No Paraná, a Lei 17.134/2012 instituiu o Pagamento por Serviços Ambientais, em especial os prestados pela Conservação da Biodiversidade, integrante do Programa Bioclima Paraná. Em Santa Catarina a Lei 15.133/2010 instituiu a Política Estadual de Serviços Ambientais e regulamentou o Programa Estadual de PSA no Estado de Santa Catarina. Por fim, no Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto 51.617/2014 regulamentou a Política Estadual de Agroecologia e de Produção Orgânica e criou o Programa Estadual de Agricultura de Base Ecológica que define serviços ambientais em seu art. 4º, VII.

Um ponto sensível para a efetivação das políticas de PSA é ter uma fonte permanente de recursos a fim de disponibilizar as recompensas que podem ser monetárias ou não. Nesse aspecto as legislações estaduais não avaçaram e nem

flexibilizaram as formas de financiamento, tendo em vista que em sua maioria as previsões estabelecem a intermediação de fundos públicos para o repasse dos recursos destinados ao PSA. As leis estaduais de Acre, Amazonas, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina preveem a existência de fundos para administrar os recursos destinados à Política de PSA.

Destaque para o Estado do Acre que criou também uma Agência de Desenvolvimento de Serviços Ambientais estadual, na modalidade de sociedade anônima de economia mista com o objetivo de captar recursos financeiros públicos, privados ou multilaterais, na forma de doação ou investimento, para o programa de PSA.

Ainda que leis estaduais como as do Estado do Paraná e de Santa Catarina estabeleçam a possibilidade de que agentes privados sejam pagadores de serviços ambientais, não há clareza se o pagamento poderá ser realizado diretamente ou mediante transferências para os fundos estaduais. Essa falta de clareza prejudica a efetivação do ODS 17 uma vez que o engajamento para a ampliação dos programas de PSA não permitem a ação voluntária, somente com a intervenção pública. Desvirtuando a proposta do respectivo ODS em envolver toda a sociedade para a resolução dos problemas ambientais dessa época.

CONCLUSÃO

Na pesquisa teórica identificou-se que não é unânime a utilização da expressão de serviços ambientais como aqueles aptos para o recebimento de recursos advindos das políticas de PSA. E a utilização das expressões serviços ambientais e ecossistêmicos como sinônimas é recorrente.

No tocante ao princípio do protetor-recebedor percebe-se que é uma inovação do século XXI, ou seja, uma adaptação dos princípios de direito ambiental aos novos tempos e aos novos desafios que esse século impõe.

Quanto ao termo vulnerabilidade ambiental há consenso no entendimento de que se refere às ameaças ou riscos de degradação ou dano ambientais.

No aspecto empírico, referente à pesquisa de dados legislativos, foram encontrados 15 instrumentos normativos. Desses 1 corresponde a lei ordinária federal, 10 são leis ordinárias estaduais e 4 são decretos do Poder Executivo. Isso representa metade dos Estados da federação mais o Distrito Federal que

se manifestaram sobre os serviços ambientais e a possibilidade de remunerá-los sob a forma de PSA. Dadas as características do Estado brasileiro em termos de diversidade de ecossistemas ainda há um longo caminho a percorrer para o desenvolvimento desse instituto, ou seja, quase metade dos Estados da federação ainda não estabeleceram políticas de incentivo para a proteção e recuperação ambiental com a previsão de recompensas.

Se observa que 65% das legislações estaduais não estabelecem diferenças na utilização dos termos serviços ambientais e serviços ecossistêmicos, utilizando-os como sinônimos. E 43% das legislações estaduais adotam a classificação da Avaliação Ecossistêmica do Milênio para identificar os diferentes tipos de serviços ambientais ou ecossistêmicos (provisão, suporte, regulação e culturais).

Contudo, a Lei 13.223/2015 do Estado da Bahia, 17.134/2012 do Estado da Paraná, 15.809/2016 do Estado de Pernambuco, e o Decreto 42.029/2011 do Estado do Rio de Janeiro e o 51.617/2014 do Estado do Rio Grande do Sul relacionam serviços ambientais com a atuação humana por meio do uso de expressões como: funções restabelecidas ou melhoradas pelos proprietários ou posseiros ou, processos realizados pelo ser humano que contribuam para os serviços ambientais ou, ainda, ações realizadas e prática de iniciativas prestadas por possuidores. Nesses casos a intervenção humana na proteção e conservação ambientais legitimaria a possibilidade de recebimento de vantagens monetárias ou serviços (consultoria, assessoria, acompanhamento de projetos, etc.) como forma de pagamento por serviços ambientais.

O princípio do protetor-recebedor foi reconhecido em 35% das legislações referentes à temática de pagamento por serviços ambientais vinculadas à esse trabalho, ou seja, 4 Estados da Federação mais o Distrito Federal.

Quanto ao financiamento de PSA observou-se que 78% dos Estados da federação pesquisados indicaram como intermediários possíveis para os pagamentos por serviços ambientais fundos estaduais. E somente 14,3% das legislações estaduais admitem expressamente a participação privada no financiamento dos serviços ambientais, Estados do Paraná e Santa Catarina. Esse resultado, contudo, é oposto ao propalado pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, principalmente o ODS 17 no tocante ao engajamento de todos para se alcançar o desenvolvimento sustentável no modelo proposto pela agenda internacional.

As propostas dos ODS 14 e 15 são no sentido de uma gestão sustentável dos recursos marinhos e terrestres, preocupadas em recuperar áreas degradadas, assegurar a conservação do meio ambiente, combater as formas de poluição.

Dessa forma, incentivos econômicos ou outras recompensas são opções fornecidas por uma política de pagamento por serviços ambientais. A estruturação desse instituto (PSA) constitui um importante estímulo para indivíduos, coletividades e poder público destinarem esforços e recursos para o meio ambiente o o atingimento dos ODS 14, 15 e 17.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. *Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAGÃO, Alexandra. A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de; et al. (Orgs). *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*. v.4,-. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 11-41.

BRADLEY, M. P.; SMITH, E. R. Using science to assess environmental vulnerabilities. *Environmental Monitoring and Assessment*, v. 94, p.1-7, 2004.

FIGUEIRÊDO, Maria Cléa Brito de; et al. *Análise da vulnerabilidade ambiental Documentos 127*. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRANZIERA, Maria Luíza Machado. *Direito Ambiental*. 2ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda. *Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Brasília: MMA, 2011.

GUTIERREZ, Raffaella Loffredo; FERNANDES, Valdir; RAUEN, William Bonino. Princípios protetor-recebedor e poluidor-pagador como instrumentos de incentivo à redução do consumo de água residencial no município de Curitiba (PR). *Revista de Engenharia Sanitária Ambiental*. v.22 n.5, p.899-909, set/out 2017.

HUPFFER, Haide M.; WEYERMÜLLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G.. Uma Análise Sistêmica Do Princípio Do Protetor-Recebedor Na Institucionalização De Programas De Compensação Por Serviços Ambientais. *Ambiente & Sociedade*, v. 14, n. 1, p. 95-114, jan.-jun. 2011.

JORDÃO, Carolina de Oliveira; MORETTO, Evandro Mateus. A vulnerabilidade ambiental e o planejamento territorial do cultivo de cana-de-açúcar. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo v. 18, n. 1, p. 81-98, jan.-mar. 2015.

KUHNEN, Ariane. Meio Ambiente e vulnerabilidade: a percepção ambiental de risco e o comportamento humano. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Londrina)*, Universidade Estadual de Londrina, v. 18, n. 2, p. 37-52, Julho-dezem. 2009.

MATTTZ, Queila Regina Souza. *Metodologia Científica*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. *Relatório-Síntese da Avaliação Ecosistêmica do Milênio*. 2005.

NOVION, Henry; VALLE, Raul do (Org.). *É pagando que se preserva?: subsídios para políticas públicas de compensação por serviços ambientais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. *Revista Direito GV*, São Paulo, v.14, n.1, p. 27-48, abr. 2018.

ROSA, L. A.; WANDSCHEER, C. B.. Mapear as legislações nacional e estaduais existentes sobre Serviços Ambientais como forma de 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 conforme o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS15). *Relatório de Pesquisa*. Curitiba: Universidade Positivo, 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 13d. São Paulo: Saraiva, 2015.

TEJEIRO, Guillermo; STANTON, Marcia (autores); LAVRATTI, Paula (Org.). *Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

UMA REFLEXÃO SOBRE OS NOVOS CONTORNOS DO PROCEDIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO STATUS DE PESSOA REFUGIADA NO BRASIL

Angelica Furquim¹

INTRODUÇÃO

As razões que ensejam a mobilidade humana se inserem em uma complexa miscelânea de circunstâncias, que por vezes tornam tarefa delicada vislumbrar com nitidez a tênue linha que classifica o deslocamento de pessoas como forçado. Nestes casos, o ato de migrar frequentemente deixa de representar exercício de liberdade individual para exprimir uma solução, por vezes a única disponível. Em última análise, migrar forçadamente denota que a promoção de sociedades pacíficas, um dos objetivos globais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável², ainda representa um esforço significativo a ser abraçado pela comunidade internacional. Isso porque, no limite, migrar traduz-se em um grito em meio à imensidão que desvela situações de vulnerabilidade e violação de direitos humanos. Se deixar o país de origem, nesse contexto, é ato que denuncia, deslocar-se a outro e nele refugiar-se é um genuíno teste à justiça e à hospitalidade

A acolhida, portanto, está necessariamente inserida em um horizonte de garantia de direitos e acesso à justiça, a começar pela própria determinação da condição jurídica de refugiado, a qual pressupõe especificidades de proteção. O reconhecimento da situação de refúgio e a consequente qualidade de seu mecanismo de implementação se relaciona profundamente ao objetivo da promoção ao acesso à justiça, com o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e figura como elemento central para a proteção da pessoa refugiada, refletindo também os compromissos assumidos com a incorporação de parâmetros internacionais.

1 Mestra pelo programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada. Assistente de Proteção Legal na Cáritas Paraná no âmbito do projeto Integração de Refugiados/as e Solicitantes de Refúgio.

2 ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

Partindo da tipologia utilizada em debates teóricos que distingue, no âmbito do fenômeno da mobilidade humana, a migração voluntária da migração involuntária/forçada — na medida em que aquela remete às hipóteses em que há, no limite, margem para volição do ato de se deslocar e esta remete às situações nas quais tal margem é inexistente ou minimizada — se pretende traçar linhas gerais sobre o instituto do refúgio, situação tida como “clássica” no âmbito da migração forçada, a fim de, no contexto brasileiro, lançar luz ao procedimento de determinação do *status* de pessoa refugiada e seus novos contornos.

REFÚGIO: CONCEITO, COMPROMISSOS E ESFORÇOS PARA A SALVAGUARDA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A noção de refúgio evoca reminiscências que variam em tempo, sentimento e contexto³. Para o Direito e para os estudos atinentes à mobilidade humana, a ideia do refúgio — que até a segunda década do século XX era vista a partir de uma perspectiva diversa — é guarnecida de acepção particular, a qual remete a uma modalidade prática de solidariedade internacional⁴. Assim, fruto de significativos esforços de construção doutrinária, o conceito clássico de refúgio se cristalizou no plano global a partir da combinação das definições emanadas por dois instrumentos: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados⁵, de 1951 (Convenção de 51), e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados⁶, de 1967 (Protocolo de 67). Desse modo, o *status* de pessoa refugiada é reconhecido a qualquer pessoa que, uma vez obstada de se valer da proteção de seu país de origem ou residência habitual, o deixa por temor de perseguição fundado em razão de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a

3 CASAGRANDE, Melissa Martins. Refugiados: proteção universal sob a perspectiva da aplicação sistêmica do Direito Interno e do Direito Internacional. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 19 n. 117, p. 125-14. Brasília, 2017. p. 128. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/1458/1200>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

4 JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico*. São Paulo: Método, 2007. p. 42.

5 ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 27 mai. 2020.

6 ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> Acesso em: 27 mai. 2020.

determinado grupo social. James Hathaway destaca que essa definição, mais do que interpretada de forma literal, deve ser lida à luz de cada contexto⁷.

A despeito de sua hermenêutica, a partir da definição clássica de refúgio, a doutrina aponta para critérios a serem preenchidos para o reconhecimento de uma pessoa refugiada. São elementos essenciais da definição de refúgio, nesse sentido, a extraterritorialidade, o justo temor e a perseguição⁸. Nessa linha, Hathaway aponta também os aspectos do dano grave, da falha no sistema de proteção no país de origem, do nexos causal com *status* civil ou político e a necessidade de proteção internacional⁹.

O *status* de uma pessoa refugiada, portanto, é adquirido assim que a ela deixa seu país de origem, pouco importando, para esse fim, se a entrada ou a permanência no local de refúgio foi realizada de forma regular. O elemento do temor (um estado de espírito e, portanto, uma condição subjetiva) é acrescido do requisito “fundado”¹⁰, o que implica em não apenas averiguar o estado de espírito do/a solicitante para que seja reconhecida a condição de pessoa refugiada, mas em também verificar condições objetivas do Estado de origem para assim respaldar a conclusão de que o temor é, ou não, motivado. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), recomenda a definição da perseguição como “a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico”¹¹. A agência orienta que para a avaliação de outras ameaças que possam configurar perseguição, é necessário analisar as circunstâncias de cada caso concreto. É importante destacar, ainda, que a determinação da condição de refúgio não tem como condão atribuir-lhe a qualidade de pessoa refugiada, mas de lhe constatar essa qualidade¹². Assim, conforme preceitua o ACNUR,

7 GOODWIN-GIL, Guy. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Org.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, 2014. p. 09.

8 JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 45.

9 HATHAWAY, James. Refugees and Asylum. In: OPENSKI, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Org.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 183.

10 ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 2012. p. 12. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2020.

11 Ibid, p. 14.

12 Ibid, p. 10.

“uma pessoa não se torna refugiado por que é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado”¹³. Dadas as circunstâncias em que uma pessoa em situação de refúgio deixa seu país de origem ou residência habitual, ficam os Estados comprometidos a não reenviar uma pessoa refugiada ou solicitante de refúgio que adentra seu território para qualquer local onde sua vida ou sua liberdade possam ser colocadas em risco (*non-refoulement*).

Dada sua realidade regional, os Estados latino americanos, em particular, ampliaram o conceito clássico de refúgio para também considerar refugiadas as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça de Direitos Humanos, ou por circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Tal é o conceito inscrito na Declaração de Cartagena das Índias sobre Refugiados¹⁴ (Declaração de Cartagena), de 1984.

Assim, os Estados vinculados ao sistema de proteção global/regional assumem o dever de implementar os compromissos internacionalmente firmados, o que frequentemente se traduz na incorporação, em última instância, de parâmetros internacionais em sua legislação interna e o eventual ajuste de mecanismos para que as pessoas identificadas em situação de refúgio sejam protegidas em conformidade com os ditames estabelecidos pela comunidade internacional. Nesse sentido, cada Estado estabelece mecanismos próprios para a determinação da situação de refúgio — processo comumente conhecido como “*refugee status determination*” (RSD), ou determinação/reconhecimento da condição de pessoa refugiada. É possível compreender que, em linhas gerais, o processo de determinação da condição de refugiado se desenrola a partir de duas etapas centrais: uma, com o estabelecimento dos fatos pertinentes ao caso em questão e outra, com a aplicação das definições da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 aos fatos levantados¹⁵. Para o processo de determinação do *status* de pessoa refugiada, nesse sentido, levam-se em consideração as chamadas cláusulas de inclusão (critérios positivos a partir dos quais uma pessoa, ao satisfazê-los, é reconhecida como refugiada), de exclusão (critérios a partir dos quais uma pessoa não pode ser amparada pelos ditames da Convenção de 1951, ainda que

13 Ibid.

14 ACNUR. Declaração de Cartagena. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> Acesso em: 27 mai. 2020.

15 ACNUR. Op. cit., p. 10.

preenchidos os critérios objetivos para tanto) e de cessação (situações a partir das quais uma pessoa deixa de ser reconhecida como refugiada), quando aplicáveis.

O processo de determinação da condição de pessoa refugiada também delinea os compromissos e responsabilidades tanto do Estado de acolhida quanto do ACNUR e seus parceiros implementadores perante as pessoas em situação de refúgio¹⁶. A efetividade da dimensão de proteção intrínseca ao reconhecimento do *status* de pessoa refugiada, portanto, depende da integridade do procedimento e qualidade das decisões dele resultantes¹⁷. Em que pese os contornos dos procedimentos adotados para sua avaliação variem a depender de contextos operacionais e das normas domésticas estabelecidas pelos Estados de acolhida, por exemplo, alguns parâmetros norteiam os procedimentos a fim de que se apresentem em consonância com os compromissos estabelecidos no que diz respeito à proteção internacional. Nesse sentido, é recomendável que todos/as os/as solicitantes de refúgio tenham suficiente acesso a informações referentes ao trâmite do pedido de determinação da condição de pessoa refugiada, o qual necessariamente deve ser orientado pelos princípios da confidencialidade, da não-discriminação e da transparência. Assim, o processo deve ser manejado da forma mais eficiente e íntegra possível e com sensibilidade para aspectos como gênero, idade e outras vulnerabilidades específicas.

No contexto brasileiro, a Lei 9.474/1997 (Lei de Refúgio), que incorporou os ditames global e regional de proteção à pessoa refugiada, estabeleceu a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), como órgão responsável, sobretudo, pela análise e trâmite dos processos de reconhecimento da condição de refúgio e pela consequente declaração, se preenchidos os critérios de elegibilidade, da condição de pessoa refugiada. Uma vez deferido o reconhecimento, a decisão de concessão do refúgio é declaratória, com efeito *ex tunc*¹⁸.

16 UNHCR. *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*. Genebra, 2003. p. 01. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/4317223c9.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

17 Ibid.

18 RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis de. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 40. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2020.

PROCEDIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO STATUS DE PESSOA REFUGIADA NO BRASIL: LINHAS GERAIS

A Lei de Refúgio no Brasil versa — ainda que com lacunas — expressamente sobre o processo de refúgio, dispondo respectivamente acerca de seu procedimento (arts. 17-20), da concessão de autorização de residência provisória (arts. 21-22), da instrução do processo (arts. 23-25), da decisão do pedido (arts. 26-28), e — em caso de indeferimento do pedido pelo CONARE, em primeira instância — do recurso (arts. 29-32). Larissa Leite identifica, desse modo, cinco fases de desenvolvimento do processo: a fase prévia à sua instauração, a instauração formal do processo, a instrução do feito, o julgamento e a fase de recurso¹⁹.

A normativa adota o pressuposto da simplicidade no procedimento da determinação da condição de pessoa refugiada, garantindo-se em seu momento inicial a entrada irrestrita ao território nacional. Desse modo, uma vez manifestado o desejo de se valer da proteção do refúgio, a lei brasileira contempla o direito à não devolução (*non-refoulement*) mesmo antes da instauração do procedimento e independentemente da regularidade de seu ingresso²⁰. Nesse sentido, André de Carvalho Ramos destaca “importante exceção à norma internacional costumeira que dispõe que cabe ao Estado, de modo discricionário, permitir ou não o ingresso de estrangeiros em seu território”²¹. Uma vez que, para a manifestação da necessidade de proteção internacional como pessoa refugiada, não há o dever de que o/a migrante porte qualquer documento de viagem ou identificação ou visto emitido por representações consulares, não há tampouco prejuízo à pessoa que não tenha logrado tempo, meio ou recursos para emissão de visto ou documento de viagem válidos²². Parte-se, portanto, do pressuposto de que, dado o caráter emergencial e atípico da natureza da situação de refúgio, o direito à sua

19 LEITE, Larissa. *O devido processo legal para refúgio no Brasil*. 2014. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014. p. 167. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/publico/Larissa_Leite_O_devido_processo_legal_para_o_refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2020.

20 RAMOS, André de Carvalho. O princípio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos humanos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. p. 357.

21 Ibid.

22 LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliانا Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Org.). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.747/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 215.

solicitação não deve encontrar qualquer obstrução, como hipóteses de exigências migratórias comuns, por exemplo²³.

A fase prévia à abertura do procedimento de solicitação de refúgio tem início, portanto, com a tomada de declarações, mediante manifestação oral, do/a solicitante pela autoridade migratória competente — tanto no momento de chegada no território brasileiro, já na área de fronteira, quanto após, a qualquer tempo no interior do território nacional. Nesse sentido, uma vez oportunizado o ingresso, a Lei de Refúgio estabelece a possibilidade de qualquer migrante expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como pessoa refugiada à autoridade migratória e assegura, por consequência, a garantia ao *non-refoulement*.

O arcabouço jurídico brasileiro estabelece que, uma vez expressada a manifestação de vontade para solicitar a proteção internacional do refúgio, a autoridade migratória, que no contexto nacional corresponde a qualquer unidade do Departamento de Polícia Federal (DPF), deve ouvir o/a interessado/a e preparar o termo de declaração, o qual deve conter as circunstâncias relativas à entrada no território e as razões que o/a fizeram deixar seu país de origem. Na prática, após alterações procedimentais estabelecidas por subsequentes atos administrativos (a saber, respectivamente as Resoluções Normativas (RN) 18/2014, 22/2015 23/2016, 24/2017, 26/2018 e 28/2018, todas do CONARE), a instauração do processo passou a ser essencialmente composta pela coleta de declarações do/a solicitante de refúgio pela autoridade migratória mediante a apresentação do formulário de solicitação de refúgio, em papel, cujo arquétipo possui campos para: a identificação do/a solicitante; dados para contato no Brasil; informações sobre os documentos de identificação do país de origem que por ventura o/a solicitante possua em mãos; dados relacionados à escolaridade; às experiências profissionais; à prestação de serviço militar/combate; às eventuais investigações ou acusações criminais; às circunstâncias da solicitação de refúgio; às hipóteses de proteção internacional pretéritas; aos dados relativos à viagem realizada; às informações sobre familiares que permanecem no país de origem ou o/a acompanham no território brasileiro e informações complementares.

Dois efeitos imediatos da instauração do processo de determinação de refúgio são então verificados. O primeiro é a expedição de documento de autorização de residência provisória, conhecido como protocolo de solicitação de refúgio, em favor do/a solicitante e de seu grupo familiar, que autoriza sua estada regular até decisão final do processo, com vistas a minimizar situações

23 Ibid, p. 216.

de indocumentação e consequente vulnerabilidade²⁴. A Lei de Refúgio também expressamente estabelece que o protocolo garante ao seu titular acesso ao mercado formal de trabalho — com a expedição de carteira de trabalho provisória, e consequentemente lhe assegura todos os direitos e deveres previstos na legislação trabalhista —, e lhe garante acesso aos sistemas públicos de saúde e educação. O segundo efeito da instauração do processo é a suspensão de procedimentos administrativos ou criminais que tenham sido abertos contra o/a solicitante — ou familiares que o/a acompanham — em virtude de sua entrada irregular no território brasileiro, e de processo de extradição contra si, desde que baseado nos fatos que lhe fundamentam a concessão do refúgio.

A despeito de ausência de qualquer pormenor na Lei de Refúgio sobre as possíveis diligências realizáveis na fase de instrução do processo, as normas regulamentares do CONARE fazem referência à realização de entrevista pessoal do/a solicitante de refúgio. Na prática, a entrevista de elegibilidade com o CONARE confere contornos substanciais para o processo de RSD, sendo, conforme observa Flávia Leão, a oportunidade na qual a pessoa solicitante consegue melhor e mais livremente delimitar sua narrativa. É também o estágio no qual o Comitê, a partir das atribuições do/a entrevistador/a, efetivamente intenta verificar a existência dos elementos que caracterizam a situação de refúgio²⁵. Também no curso da entrevista o princípio da confidencialidade deve ser rigorosamente verificado. Na ocasião, pressupõe-se que o/a entrevistador/a colete dados e informações relativas ao país de origem de modo a traçar um rol de perguntas que o/a auxiliem em sua análise. Nesse sentido, ao contrário do que preconiza a regra geral do Direito, nos processos de determinação da condição de pessoa refugiada o ônus da prova é compartilhado entre o/a solicitante de refúgio e o/a entrevistador/a²⁶ — o CONARE, em última instância. Sobre os meios de prova, importa observar que o aparato normativo brasileiro pressupõe que o processo de reconhecimento do *status* de pessoa refugiada não seja excessivamente formal e que não implique em esforços superiores à capacidade do/a solicitante, dada a situação atípica exurgente da própria natureza do refúgio. Não se pressupõe, portanto, a apresentação de provas cabais que visem à comprovação da perseguição ou sua ameaça²⁷.

24 LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Op. cit., p. 215.

25 Ibid, p. 220.

26 Ibid.

27 Ibid.

A partir da entrevista, elabora-se o parecer de elegibilidade, um juízo técnico cujo intuito é o de nortear e justificar elementos relativos à configuração, ou não, da condição de pessoa refugiada. O parecer técnico de elegibilidade, nesse sentido, deve abarcar tanto elementos objetivos tais quais a qualificação do/a solicitante de refúgio e as circunstâncias de sua fuga do país de origem, como subjetivos, que traduzam o temor pessoal do/a solicitante, a partir do relato das declarações perante o/a entrevistador/a.

Conforme preconiza a RN 18/2014, realizada a entrevista de elegibilidade e demais diligências para a instrução do procedimento de determinação da condição de pessoa refugiada, o processo é apresentado ao Grupo de Estudos Prévios (GEP). Embora a normativa não esclareça quem o compõe, quais as suas consequências, conteúdo ou objetivo²⁸, na prática o GEP se configura em uma instância de análise prévia às reuniões plenárias do CONARE, na qual se discutem amplamente os casos a serem decididos, apresentando-se, para tanto, elementos tais quais informações de países de origem e pareceres elaborados por representantes da sociedade civil. Participam do grupo agentes de elegibilidade do CONARE, o/a coordenador/a-geral do Comitê, o/a representante da unidade de Proteção do ACNUR, integrantes da sociedade civil convidados/as e que possuem assento no CONARE, bem como o/a representante da Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Defensoria Pública da União (DPU). A ideia é trazer ao processo de reconhecimento da condição de pessoa refugiada maior capacidade dialética e de apreciação dos casos. As conclusões do GEP constituem pauta para o julgamento dos casos apreciados por ocasião das reuniões plenárias mensais do CONARE. Leão observa que ainda que determinado caso tenha sido discutido pelo GEP, a plenária do Comitê tem o condão de ratificar, modificar ou requerer novas diligências referentes ao caso, uma vez que corresponde à autoridade detentora da competência para o reconhecimento, ou não, da condição de pessoa refugiada. Da hipótese de indeferimento, cabe ainda recurso ao Ministro da Justiça, de modo que o/a recorrente, durante a fase recursal, é também titular dos direitos e garantias atinentes à condição de solicitante de refúgio.

28 LEITE, Larissa. Op. cit., p. 164.

UMA NOVA SILHUETA PARA O PROCESSAMENTO DAS SOLICITAÇÕES DE DETERMINAÇÃO DO STATUS DE PESSOA REFUGIADA NO BRASIL: INTERSECÇÕES ENTRE O ACESSO AO DIREITO À SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO E A EFICIÊNCIA EM SEUS MECANISMOS

Desde setembro de 2019, o Brasil experienciou uma substancial modificação no que diz respeito ao processo de determinação do *status* de pessoa refugiada, haja vista a implementação da plataforma online Sisconare. O propósito é o de que, a partir da utilização da nova ferramenta, de forma gradual, o sistema substitua o formulário de solicitação de refúgio outrora apresentado em papel no momento da instauração do processo. Trata-se de uma plataforma a ser manuseada por todos os atores que participam de alguma etapa do processo de solicitação de refúgio, sejam eles os/as próprios/as solicitantes de refúgio, as autoridades migratórias e o CONARE.

Assim, a RN 29/2019, do CONARE, estabelece a utilização da ferramenta Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada. A RN 29/2019 estabelece que o recebimento da solicitação pode ocorrer, todavia, de forma excepcional, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a partir do preenchimento do formulário de solicitação em papel, nas hipóteses de plano de contingência à indisponibilidade do Sisconare ou em situações de emergência no atendimento, a critério da Polícia Federal.

Conforme o ato normativo, o/a interessado em solicitar o reconhecimento da condição de pessoa refugiada deverá, uma vez presente em território nacional, cadastrar-se na plataforma digital Sisconare, apresentando, em tal oportunidade seus dados pessoais e de contato. O formulário de solicitação de refúgio, com a implementação da plataforma digital, passa a ser preenchido eletronicamente, portanto diretamente no Sisconare, após realização do cadastro digital.

Uma vez preenchido o formulário de solicitação de refúgio, cujos campos para preenchimento em muito se aproximam aos outrora solicitados quando do preenchimento em papel, a RN 29/2019 estabelece que o/a solicitante deve comparecer pessoalmente a uma das unidades da Polícia Federal para a efetivação e conclusão do pedido, coleta de dados biométricos e emissão do documento provisório de autorização de residência no território nacional. Este, assim como antes, constitui prova da condição de solicitante de refúgio, serve como documento

de identificação de seu titular e expressamente lhe confere os direitos assegurados na Constituição Federal, na Lei de Refúgio, nas convenções internacionais das quais o Brasil é parte, na Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) e decreto que a regulamenta. Conforme expresso em lei, o documento também confere ao seu titular o direito à inscrição no Cadastro Pessoa Física (CPF) e o direito à expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) cujo prazo de validade é prorrogável consoante à validade do protocolo de solicitação de refúgio correspondente.

Tal como anteriormente, o protocolo tem prazo de validade de um ano, prorrogável por igual período, de forma sucessiva, até decisão final do processo. Recebida a solicitação de RSD pelo CONARE, via plataforma digital, a Coordenação Geral do Comitê procede à instrução processual da solicitação, adotando, dentre outras, as seguintes diligências expressamente dispostas pela RN 29/2019: emissão de notificação do agendamento da entrevista, realização da entrevista de elegibilidade, juntada processual de eventuais documentos disponibilizados ao Comitê pelo/a solicitante de refúgio, elaboração do parecer de mérito sobre a elegibilidade *in casu*, comunicação à Polícia Federal das decisões proferidas pelo CONARE e realização dos registros administrativos pertinentes.

A RN 29/2019 ainda determina sobre a prerrogativa de o Comitê estabelecer procedimentos acelerados/simplificados e decidir pela dispensa da entrevista em caso de solicitação de reconhecimento da condição de pessoa refugiada manifestamente fundada. Estabelece, ainda, que o procedimento acelerado/simplificado também se aplica a pedidos manifestamente infundados, para os quais o CONARE também pode decidir pela realização de entrevista simplificada.

O ato normativo dispõe ser necessário o acesso mensal à plataforma para acompanhamento do *status* do pedido em trâmite, haja vista que as notificações relacionadas ao processo de reconhecimento da condição de pessoa refugiada passam a ser realizadas por meio da plataforma. Nesse sentido, a contagem dos prazos processuais tem início a partir da leitura da notificação no sistema, ou do 31º dia de seu envio — o que ocorrer primeiro. A RN 29/2019 reafirma o dever do/a solicitante de refúgio e da pessoa refugiada de manter seus dados de contato atualizados no Sisconare e estabelece que as solicitações de refúgio anteriores à publicação da plataforma devem ser recadastradas na plataforma quando da renovação do protocolo de solicitação de refúgio.

Uma significativa mudança é sensível, portanto, no que diz respeito ao procedimento de refúgio, especialmente no que tange seu momento de instauração. É

possível concluir que a implementação da plataforma online vislumbra proporcionar o acesso à solicitação de refúgio a partir de uma ferramenta inclusiva, projetada para ser manuseada pelo/a próprio/a solicitante de refúgio. A implementação do novo mecanismo, nesse sentido, se sustenta no pressuposto de conferir maior celeridade e transparência ao processo de determinação da condição de pessoa refugiada, uma vez que otimiza a realização de suas etapas, bem como, se em boas condições operacionais, permite ganhos em eficiência e segurança da informação. Também intenta estreitar o canal de comunicação com o/a solicitante de refúgio, permitindo acesso às informações relativas ao seu pedido e, conseqüentemente, assegurando maior integridade e segurança jurídica ao processo. Para as pessoas já reconhecidas como pessoas refugiadas, se pretende que a plataforma implique configurar em ferramenta acessível para a manutenção de dados ante o Comitê. Ainda, é possível aduzir que a ferramenta se traduza em uma segura e robusta base de dados para o CONARE, e conseqüentemente para o subsídio de pesquisas, especialmente relacionadas ao perfil dos/as solicitantes de refúgio no país. Como efeito direto de uma consistente base de dados, é possível também supor que a plataforma contribua para melhoria em articulação de políticas públicas relativas ao recorte temático.

Posto que em todas as etapas e circunstâncias atinentes à situação de refúgio, se deve atentar para a observância de pressupostos basilares de proteção internacional, por outro lado, contudo, ante a recente mudança, é necessário refletir também sobre alguns aspectos potencialmente capazes de configurar limites à garantia do acesso irrestrito ao direito subjetivo à solicitação de refúgio. Nesse sentido, de plano, é perceptível que a utilização da plataforma pressupõe a inclusão digital por parte do/a postulante, o que, a seu turno, está frequentemente distante da realidade dos/as solicitantes de refúgio recém ingressados/as no Brasil.

Uma vez que a plataforma pressupõe, em linhas gerais e no mínimo, acesso e familiaridade com o meio digital, conectividade com a internet e conta ativa de correio eletrônico, seria plausível, nesse aspecto, se cogitar hipóteses em que a pessoa uma vez no território nacional, ou não disponha de meios necessários para acessar a plataforma, ou não possua qualquer familiaridade com o meio digital. Ainda, é necessário levar em consideração que organizações governamentais e da sociedade civil que prestam apoio a pessoas em situação de refúgio podem não dispor de recursos — humanos e materiais — suficientes para fornecer o suporte necessário ao acesso à solicitação de refúgio à luz da nova sistemática.

Assim, uma reflexão importante com vistas a salvaguardar a garantia ao direito irrestrito à solicitação de refúgio, e conseqüentemente a garantia integral ao princípio do *non-refoulement* e observância de padrões de proteção internacional, é ponderar se a exigência de se realizar a solicitação do procedimento de reconhecimento do *status* de pessoa refugiada em meio exclusivamente eletrônico, ressalvadas as hipóteses previstas na RN 29/2019, representa algum descompasso com a realidade e se se traduz, invariavelmente, em óbice ao direito subjetivo à solicitação de refúgio no caso do/a solicitante que não conte com os meios necessários para o pleito.

CONCLUSÃO

Se pretendeu traçar linhas gerais sobre o instituto do refúgio, sublinhando-se para tanto, seus aspectos fundamentais, a fim de, no contexto brasileiro, lançar luz ao procedimento administrativo de determinação/reconhecimento do *status*/condição de pessoa refugiada e apontar seus novos contornos, sobretudo no que diz respeito à mudança trazida pela implementação da plataforma digital Sisconare, respaldada pela RN 29/2019, do CONARE. A proposta, nesse sentido, balizada pelo objetivo de proporcionar o acesso à justiça, em particular o direito subjetivo à solicitação de refúgio, cotejou de um lado os esforços para a implementação de um mecanismo que confere eficácia e transparência ao sistema de refúgio nacional e de outro, elementos a serem considerados que podem obstar seu pleno acesso. Nesse sentido, é possível notar que, se por um lado as inovações trazem maior integridade ao processo de reconhecimento do *status* de pessoa refugiada, por outro lado, dadas as possíveis dificuldades operacionais e estruturais relativas à disponibilidade de manuseio da ferramenta, se mostra essencial garantir diálogos e reflexões para o seu aprimoramento visando-se, sobretudo, à garantia do direito subjetivo à solicitação de refúgio.

REFERÊNCIAS

ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS). *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados. s/d.

CASAGRANDE, Melissa Martins. Refugiados: proteção universal sob a perspectiva da aplicação transistêmica do Direito Interno e do Direito Internacional. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 19, n. 117, p. 125-14. Brasília, 2017.

GOODWIN-GIL, Guy. The International Law of Refugee Protection. In FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Org.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Reino Unido: Oxford University Press, 2014. p. 1-14.

HATHAWAY, James. Refugees and Asylum. In OPENSKI, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Org.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 177-204.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico*. São Paulo: Método, 2007.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.) *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.747/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 215-225.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para refúgio no Brasil*. 2014. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis de. *60 anos de ACNUR: Perspectiva de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 15-44.

_____. O princípio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. In PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Orgs.). *Direitos humanos*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

UNHCR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES). *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*. Genebra, 2003.

URBAN VIOLENCE IN BRAZIL: ABUSE OF POWER AND POLICE KILLINGS VIS A VIS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL 16

Gabriela Mezzanotti¹

Kate Griffiths²

INTRODUCTION

Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals (SDGs) provide a guide for nation-states based on universal principles of human rights and dignity, aiming to achieve sustainable development³. This case study explores Brazil's balancing act between achieving targets within SDG 16's international agenda, and internal nationalist interest, which can challenge global mechanisms. This chapter uses critical discourse analysis (CDA) to explore the influence of power relations and abuse of power on the realisation of targets within SDG 16 at the national level. The use of works by Fairclough as a theoretical framework (see Part 3), allows us to observe power dynamics within a nation-state, and how they are used to control responses of the state to international organs.

This chapter aims to develop a holistic view of SDG 16 and particularly targets 16.1 and 16.4 *vis a vis* the current circumstances of policing in Brazil and reveal current Brazilian federal government discourse around police killings and the use of excessive force in the country. Drawing from Fairclough's approach to critical discourse analysis, the chapter focuses on government texts extracted from social media in support of such policing methods. Discursive practice on social media introduces new spaces of power and influence for society⁴. Given

1 Associate Professor in International Human Rights Law at the University of South-Eastern Norway. Member of the research group in Human Rights and Diversities (HRDUSN), of the research group Direitos Humanos e Vulnerabilidades (UniSantos) and a member of the Human Rights and Reconciliation in a Post-conflict, Multicultural Society project (NORPART). Lawyer. Coordinated Unisinos UNHCR Sergio Vieira de Mello Chair.

2 Graduate of a Masters of Science in human rights and multiculturalism at the University of South Eastern Norway and a Bachelor of Criminology and Criminal Justice at the University of New South Wales. Professional experience working in international and national human rights and sustainable development organisations.

3 UN. *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2015. Available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>>. Access at: 17 may. 2020.

4 TRAJKOVA, Z.; NESHKOVA, S. Online hate propaganda during election period: The case of Macedonia. *Lodz Papers in Pragmatics*, v.14.2, 2018. p. 312.

that CDA targets the use of language in everyday life, it is useful to observe how a shift in the source of socio-political communication is taking place, from mainstream mass media to other participatory web platforms, like social media⁵. This is significant when looking at the implications of social media on politics, a novel forum that becomes an influential arena for public debate and allowing people to connect with current events⁶, in particular influencing participatory democracy⁷. The emergence of increased human interaction and power dynamics online creates a need to analyse social media⁸ and how it allows for the presentation of “the other” or minorities⁹. CDA is a useful tool here as not just analysing social issues inherent in language, but allowing for a moral evaluation of the implications for society, for example, “...giving voice to the voiceless, exposing power abuse and mobilising people to remedy social wrongs”¹⁰.

Therefore, the following research questions were formulated: to what extent have recent changes of public security discourses subverted attempts to reduce violent deaths in Brazil? How does the discourse reveal the way power relations influence the realisation of SDG 16 at the national level?

AGENDA 2030, SDG 16 AND HUMAN RIGHTS

DEVELOPING AGENDA 2030

In 2012, an agreement was reached to launch the process of developing Agenda 2030 and SDGs. This process reflected the drive to include the needs and desires of member states¹¹, with the new goals born through a process of

5 Ibid

6 TRAJKOVA, Z.; NESHKOVA, S. Online hate propaganda during election period: The case of Macedonia. *Lodz Papers in Pragmatics*, v.14.2, 2018. p. 312.

7 Ibid.

8 ALBERT, C; SALAM, A.F. Critical discourse analysis: Toward theories in social media. *Proceedings of the Nineteenth Americas Conference on Information Systems*, Chicago, Illinois, p.15-17, 2013. Available at: <<https://pdfs.semanticscholar.org/e249/c289b092cf2fae8e15d60521e0158415e65d.pdf>>. Access at: 17 may. 2020.

9 KOPYTOWSKA, M.; BAIDER, F. From stereotypes and prejudice to verbal and physical abuse: Hate speech in context. *Lodz Papers in Pragmatics*, p.133-152, 2017.

10 ALBERT, C; SALAM, A.F. Op. cit., p. 2.

11 LE BLANC, D. Towards integration at last? The sustainable development goals as network of targets. *Department of Economic & Social Affairs (DESA) Working Paper n.141*, United Nations, New York, 2015. p. 1. Available at: <<http://www.odselsalvador.gob.sv/wp-content/uploads/2018/07/ODS-ESQUEMA.pdf>>. Access at: 17 may. 2020.

global and regional consultations¹², allowing for dynamic political discussions¹³. This unique development process aimed to give states greater investment in the goals, highlight the importance of multilateral relations and benefits of collaboration between nation-states¹⁴. This new agenda emphasised the importance of strengthening global institutions and universal respect for human rights and dignity¹⁵. It also emphasised the need for effective communication of the global goals throughout national populations¹⁶. Brazil was actively involved in this development process, and was one of the member states participating in the Open Working Group, sharing their seat with Nicaragua¹⁷.

HUMAN RIGHTS AND THE GLOBAL GOALS

Although Agenda 2030 is novel in focusing on country-specific challenges, it has overwhelming implications for the realisation and protection of human rights globally, with the SDGs being relevant to rightsholders everywhere¹⁸. Human rights were a key consideration during the development of the goals¹⁹,

12 UN. Summary of the Co-Chairs, *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*, Sixth Session, 2013. Available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3412Summary%20CoChairs%20OWG6.pdf>>. Access at: 17 may.2020; HUSSEIN, Z.R. *United Nations High Commissioner for Human Rights regarding the final draft of outcome document for the Post-2015 Development Agenda*, Open Letter, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 27 July 2015. Available at: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/OpenLetter27July2015.pdf>>. Access at: 17 may. 2020.

13 Ibid.

14 UN. *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*. Sixth Session, Sustainable Development Goals Knowledge Platform, 2013. Available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session6>>. Access at: 23 feb. 2020.

15 CIC. *SDG Targets for Fostering Peaceful, Just and Inclusive*, New York University (NYU), 2016. Available at: <https://cic.nyu.edu/sites/default/files/peaceful_just_inclusive_targets_analysis_aug2016.pdf>. Access at: 17 may. 2020.

16 COMISSÃO NACIONAL ODS. *Relatório de Atividades: Comissão Nacional Para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – CNODS 2017-2018*. Brasília, 2018. p. 49. Available at: <<http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatorio-cnods-2017-18>>. Access at: 17 may 2020.

17 UN. *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*, Sixth Session, Sustainable Development Goals Knowledge Platform, 2013.

18 ACS. *The Mérida Declaration: The Role of national Human Rights Institutions in implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 30 April 2014. The Association of Caribbean States (ACS). 2014

19 UN. *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*, Sixth Session, Sustainable Development Goals Knowledge Platform, 2013.

with their relationship seen as “mutually dependent and reinforcing”²⁰. The link between human rights and the goals is especially evident in SDG 16. SDG 16 aims to promote peaceful and inclusive societies, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. The goal embodies a range of civil and political rights²¹, with the goal’s 12 targets address issues ranging from reducing violence, corruption and bribery, to ensuring rule of law and legal identity for all²².

The challenge that data collection and monitoring poses to SDG 16 is indicative of the sensitive nature of the issues it addresses, with states hesitant to conduct internal investigations. When first adopted, 7 of the 23 indicators within the goal had no internationally established standards, and 10 had internationally established standards, but data was not regularly produced by states²³.

Monitoring is a vital part of the implementation process of the goals, and needs to be done at national, regional and international levels²⁴. The issues raised in this chapter are of particular significance, as SDG 16 was one of the goals to have its implementation under review at the High Level Political Forum (HLPF) in 2019. The international body, to which states can voluntarily report. Brazil, having provided a voluntary national review on the SDGs in 2017²⁵, has not reported on its progress with SDG 16.

This chapter will focus on the first and fourth targets of SDG 16, which contribute to both the peace and justice arms of the goal. These broad targets aim to reduce all forms of violence and related deaths (16.1) and reduce illicit

20 PAUL, D. Human Rights Council Panellists Urge Capacity Building on Data. *International Institute for Sustainable Development (IISD)*. 10 July 2018. Available at: <<http://sdg.iisd.org/news/human-rights-council-panellists-urge-capacity-building-on-data/>>. Access at: 17 may. 2020.

21 ACS. Op. cit.

22 UN. Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies. *Sustainable Development Goals*, s/d. Available at: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>>. Access at: 23 feb. 2020.

23 GLOBAL ALLIANCE. *Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG16+: Anchoring peace, justice and inclusion*. July 2019. Available at: <<https://www.sdg16hub.org/system/files/2019-07/Global%20Alliance%20SDG%2016%2B%20Global%20Report.pdf>>. Access at: 17 may. 2020.

24 ACUÑA-ALFARO, J. Monitoring the implementation of SDG 16 for peaceful, just and inclusive societies. *Our Perspectives*, United Nations Development Program. 4th April 2017. Available at: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2017/4/4/Monitoring-implementation-of-SDG16-for-peaceful-just-and-inclusive-societies.html>>. Access at: 23 feb. 2020.

25 SECRETARIAT OF GOVERNMENT OF THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC AND THE MINISTRY OF PLANNING, DEVELOPMENT AND MANAGEMENT. *Voluntary National Review of the Sustainable Development Goals*. The Brazilian Government, Brazil, 2017. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf>. Access at: 23 Feb. 2020.

financial and arms flows, combatting organised crime (16.4)²⁶. These targets contribute to the larger goal of creating peaceful and just societies, but exploration of the case study of urban violence in Brazil shows the implications of unequal implementation of the targets in the current nationalist context.

URBAN VIOLENCE IN BRAZIL AND VICTIMISATION TRENDS

A case study of urban violence in Brazil provides us with interesting insights into how a complex national context has important implications on the interaction with international mechanisms.

Brazil is a party and signatory to most international treaties and mechanisms protecting human rights. The state is also responsible at the regional level as a party to principle human rights treaties related to the Inter-American System for the protection of human rights. Since 2015, Brazil has taken a seemingly proactive role in implementing the SDGs, being praised for taking steps to encourage local ownership of the goals²⁷. Over the last two decades, Brazil “...has presented itself as a progressive and democratic state of rights and has developed a multi-pronged approach to addressing urban violence”²⁸. Despite this active engagement at regional and international levels, Brazil has been criticised for the prevalence and increase encouragement of proactive and violent policing methods²⁹.

The 2018 national elections in Brazil represented the rise of a nationalist and unilateralist new Right. The new political agenda supports gun ownership and more proactive policing when fighting violence and organised crime, especially in connection with low income regions in which criminal activity has traditionally dominated the public scene³⁰. Research on police killings have shown a rise in excessive force, extrajudicial executions, accidental killings of innocents

26 UN. Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies. *Sustainable Development Goals*, s/d.

27 GLOBAL ALLIANCE. Op. cit.

28 MOUFFE, C. *Agnostics: Thinking the World Politically*. London and New York: Verso, 2013. PATHFINDERS FOR PEACEFUL, JUST AND INCLUSIVE SOCIETIES. s/d. Available at: <<https://www.sdg16.plus/>>. Access at: 23 feb. 2020.

29 Ibid.

30 SANTORO, M. The Brutal Politics of Brazil's Drug War. *The New York Times*. 28th October 2019. Available at: <<https://www.nytimes.com/2019/10/28/opinion/brazi-war-on-poor.html>>. Access at: 23 feb. 2020.

(including children)³¹ and more recently, public support for extreme policing methods from high-ranking politicians³². As a result, Brazil's police force has been referred to as one of the most violent in the world³³. Since Brazil's return to democratic structures police killings have substantially risen and “constitute excessive use of force”, thereby violating basic rights³⁴. The rates of police killing reached a record high in 2019³⁵. In 2018, 11% of homicides in Brazil were related to police action³⁶.

‘Police killings’ is a broad term, inclusive of several forms of violent deaths relevant to issues covered within SDG 16. The special rapporteur on extrajudicial summary and arbitrary executions identified two categories, extrajudicial executions by on-duty police, and extrajudicial executions by off-duty police³⁷. The former predominantly related to “acts of resistance” and the latter occurring

31 MAGALONI, B.; MELO V.; SILVA, J.S.; SILVA, E.S. *Favelas' residents perceptions about public security and policing in Rio de Janeiro*. Laboratório de Pobreza, Violência e Governança da Universidade de Stanford - Observatório de Favelas Redes de Desenvolvimento da Maré, 2017. Available at: <http://of.org.br/wp-content/uploads/2018/03/REPORT-20x28cm_FINAL-02.pdf>. Access at: 17 may. 2020.

32 STARGARDTER, G. President Bolsonaro shocks with Brazil 'golden shower' tweet. *Reuters*. 7 March 2019. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-politics/president-bolsonaro-shocks-with-brazil-golden-shower-tweet-idUSKCN1QN24X>>. Access at: 23 feb. 2020.

33 Ibid.

34 AHNEN, R. The Politics of Police Violence in Democratic Brazil. *Latin American Politics and Society*. v.49, p.141-164, 2007. Available at: <<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/politics-of-police-violence-in-democratic-brazil/A76CF0178C1EB4BA0F7785FCBB7E4674>>. Access at: 17 may. 2020.

35 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*. 2019. Available At: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>>. Access at: 17 mai. 2020; STARGARDTER, G. Special Report: A surge in killings by police roils Bolsonaro's Brazil. *Reuters*. 9th October 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-violence-police-specialreport-idUSKBN1WO1EH?fbclid=IwAR0MENwqTdtHzd_scrUaN8kMx5HON-stzekcG4vcqhyV8jnQYlRgS0_0-po>. Access at: 23 feb. 2020; THE ECONOMIST. Police Killings in the state of Rio de Janeiro are at a 20-year high. *The Economist*. 3rd September 2019. Available at: <<https://www.economist.com/graphic-detail/2019/09/03/police-killings-in-the-state-of-rio-de-janeiro-are-at-a-20-year-high>>. Access at: 23 feb. 2020.

36 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*. 2019. Available At: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>>. Access at: 17 mai. 2020.

37 UN. *Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic and Cultural Rights, Including the Right to Development - Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston*. Mission to Brazil (4-14 November 2007), General Assembly, A/HRC/8/3/Add.4, 2008. Available at: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/134/70/PDF/G0813470.pdf?OpenElement>>. Access at: 17 may. 2020.

in often routine second jobs accepted by Brazilian police, for example in militia or security roles³⁸.

With a history of colonialism, slavery and oppression, and the recent ‘war on drugs’, building trust in authorities like police is difficult, making police violence not a novel issue in Brazil³⁹. With periods of strong control by organised crime groups, the Brazilian government militarised police and declared a ‘war on crime’, involving regular ‘invasions’ of favelas⁴⁰. It becomes apparent that the history of killings by police in Brazil is vindicated by the state and components of the population, adopting strong anti-crime rhetoric⁴¹. Despite national groups raising concern about the increasing number of police killings, Brazilian President Jair Bolsonaro continues to strive to increase police power and adopting strong tough-on-crime rhetoric, including seeking to introduce protections for police officers that kill on the job⁴².

There are clear socio-economic, gendered and racialized trends of the victims of police violence and killings. In particular, it notably impacts those belonging to minority groups, in particular Afro-Brazilian communities in urban areas⁴³.

The Afro-Brazilian community make up 50.7% of the Brazilian population, though only accounting for 20% of the gross domestic product and 78% of whom live below the poverty line. From 2017 to 2018, a total of 75.4% of deaths caused by police intervention in Brazil were of Afro-Brazilians, as opposed to 24.4% of homicides of white people by police⁴⁴.

38 Ibid, p. 4.; ALVES, J. From Necropolis to Blackpolis: Necropolitical Governance and Black Spatial Praxis in São Paulo, Brazil. *Antipode*. v.46, 2014. p.324.

39 MAGALONI, B.; MELO V.; SILVA, J.S.; SILVA, E.S. Op.cit., p. 9.

40 Ibid, p. 6.

41 Ibid.

42 MAZUI, P. Leia a íntegra do projeto de Bolsonaro que isenta militares de punição em operações de GLO. *G1*, 2019. Available at: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/21/leia-a-integra-do-projeto-sobre-excludente-de-ilicitude-proposto-por-bolsonaro.ghtml>>. Access at: 23 feb. 2020.

43 ALVES, J. Op. cit.

44 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Op. cit.

CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS

CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS AS A THEORY

To explore this case study, CDA will be used as both methodology and theoretical framework. CDA aims to understand social interactions while adopting an interdisciplinary framework⁴⁵. In CDA, language plays an important role as a power resource that influences ideology and socio-cultural change⁴⁶. By analysing language within texts, we can explore why some positions or interpretations become prioritised, and others are marginalised, and then deduce what influences this⁴⁷.

Social media plays an increasingly strong political role globally, in particular during electoral periods⁴⁸. The proliferation of online political content and the “digitisation” of the political landscape has led to the reconstruction and modernisation of political discussions⁴⁹. Social media therefore has a significant impact on participatory democracy, with platforms such as *Twitter* providing the space for dynamic political discussions⁵⁰. This can positively influence political mobilisation by providing a “political outlet for marginalised groups”⁵¹, but can also be a platform for presentation of “the other” and constructing stereotypes⁵². This is significant as people are more inclined to view the opinions of the “us” (or those

-
- 45 WODAK, R.; MEYER, M. *Methods of critical discourse studies*. London: SAGE, 2016.
- 46 BRYMAN, A. *Social Research Methods*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 536; FOUCAULT, M. *Archaeology of knowledge* (Routledge classics). London: Routledge, 2002.
- 47 FAIRCLOUGH, N. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. 2ed. Harlow: Longman, 2010.
- 48 BELL, E. Facebook’s refusal to fact-check political ads is reckless. *The Guardian*. 13 January 2020. Available at: <<https://www.theguardian.com/media/commentisfree/2020/jan/12/facebook-us-election-2020-news-lies-campaigns-fact-check>>. Access at: 23 feb. 2020; WAREHAM, J. Should Social Media Platforms Be Regulated. *Forbes*. 10 February 2020. Available at: <<https://www.forbes.com/sites/esade/2020/02/10/should-social-media-platforms-be-regulated/#4bea9e643370>>. Access at: 23 feb. 2020.
- 49 CARPENTER, C. ‘The Obamachine: Technopoitics 2.0’. *Journal of Information Technology & Politics*. v.7, 2010. p. 216.
- 50 *Ibid*, p. 217; POULAKIDAKOS, S.; VENETI, A. Political Communication and Twitter in Greece: Jumps on the Bandwagon or an Enhancement of the political dialogue?. In: T DEŽELAN, T.; VOBIČ, I. *(R)evolutionizing Political Communication through Social Media*, IGI Global, 2016. p.123.
- 51 VELASQUEZ, A.; ROJAS, H. Political Expression on Social Media: The Role of Communication Competence and Expected Outcomes. *Social Media + Society*, 2017. p.1.
- 52 KOPYTOWSKA, M.; BAIDER, F. *Op.cit.*, p. 135.

with similar beliefs and norms) more positively⁵³. This is also the case in Brazil, where social media is used to disperse political messaging and rhetoric, popular amongst those within political roles⁵⁴. Globally, the effective use of social media for political messaging has been strongly linked to the rise of right-wing populists, including Donald Trump. This includes senior political members of the new Right in Brazil such as Bolsonaro and Foreign Affairs Minister Ernesto Araújo.

CRITICAL PERSPECTIVES AND UNDERSTANDINGS OF HEGEMONY

Power relations play a significant role within political debates and establishing dominant ideas, hence the strength of hegemonic forces. There is however complexity in academic exploration of hegemony, with variations in understanding of the interaction between hegemony, politics and critical theories, these differences often depend on the theoretical point of departure⁵⁵. Gramsci's approach of 'cultural hegemony' is built upon by many academics, including Fairclough. Within critical perspectives, hegemony draws from post-colonial origins and is seen as having strong implications for minority groups⁵⁶.

53 Ibid, p. 134.

54 AVELAR, D. WhatsApp fake news during Brazil election 'favoured Bolsonaro'. *The Guardian*. 31 Oct 2019. Available at: <<https://www.theguardian.com/world/2019/oct/30/whatsapp-fake-news-brazil-election-favoured-jair-bolsonaro-analysis-suggests>>. Access at: 23 feb. 2020; STARGARDTER, G. President Bolsonaro shocks with Brazil 'golden shower' tweet. *Reuters*. 7 March 2019. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-brazil-politics/president-bolsonaro-shocks-with-brazil-golden-shower-tweet-idUSKCN1QN24X>>. Access at: 23 feb. 2020; FISHER, M.; TAUB, A.. How YouTube radicalised Brazil. *The New York Times*. 11 August 2019. Available at: <<https://www.nytimes.com/2019/08/11/world/americas/youtube-brazil.html>>. Access at: 23 feb. 2020; MARTÍNEZ, C. et al. 'Social media: The new battleground in Brazil's election'. *Al Jazeera*, The Listening Post, 7 October 2018. Available at: <<https://www.aljazeera.com/programmes/listeningpost/2018/10/social-media-battleground-brazil-election-181006112106125.html>>. Access at: 23 feb. 2020.

55 HOWARTH, D. Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy Studies*. v.3, p.309-335; VAN DIJK, T. Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society*. v.4(2), p.249-283, 1993. Available at: <<http://discourses.org/OldArticles/Principles%20of%20critical%20discourse%20analysis.pdf>>. Access at: 17 may. 2020; DONOGHUE, M. Beyond Hegemony: elaborating on the use of Gramscian concepts in critical discourse analysis for political studies. *Political Studies*, v.66, p.392-408, 2017.

56 SANTOS, B. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p.271; MOUFFE, C. Op. cit. PATHFINDERS FOR PEACEFUL, JUST AND INCLUSIVE SOCIETIES. s/d. Available at: <<https://www.sdg16.plus/>>. Access at: 23 feb. 2020. p. 30; BORCHGREVINK, T.; G BROCHMANN. Comparing minority and majority rights: multicultural integration in a power perspective. *Comparative Social Research*. v. 22. p.74.

Brazil's colonial history becomes apparent in the racialised victimisation trends of violent crime in Brazil. We can see in data on police killings and urban violence within Brazil that overwhelmingly the victims are young black males. Theories of necropolitics provide a useful critical approach, drawing upon themes emerging from CDA, and address apparent racialized trends of the data. Sovereignty is seen to assert its power in dictating those who die⁵⁷ or who to 'let die'⁵⁸ that sovereignty has control over mortality.

FAIRCLOUGH'S CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS

Fairclough's focus on power and ideology and how these are revealed through texts makes his CDA approach the most appropriate selection for our research. Fairclough observes these power struggles through linguistic details within discourse and encourages a close linguistic examination of language, allowing for the exploration of social power struggles. This chapter adopts Fairclough's approach in later works where there is a greater focus on political discourse⁵⁹.

Significant to Fairclough's CDA is the exploration of hegemony and discursive democratisation. The theory's examination of power, class and the state in contemporary capitalist societies provides a view of state power. Hegemony is more than just a power imbalance within society, but an exploration of how power relations constantly have to be produced and reproduced (or 'struggle') to be maintained⁶⁰. Hegemony is leadership and domination across all domains of a society, including ideological spaces. As these power relations always exist at an "unstable equilibrium" or struggle – they need to be maintained through constructing alliances, dominating subordinate classes and enforcing ideology⁶¹. Therefore within Fairclough's CDA, hegemony is not just domination, but a struggle through coercion and consent⁶².

57 MBEMBE, A. 'Necropolitics'. *Public Culture*. Translated by MEINTJES, L. v.15, p.11-40, 2003. Available at: <https://warwick.ac.uk/fac/arts/english/currentstudents/postgraduate/masters/modules/postcol_theory/mbembe_22necropolitics22.pdf>. Access at: 17 may. 2020.

58 Ibid.

59 FAIRCLOUGH, N. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. 2nd ed. Harlow: Longman, 2010. p. 378.

60 Ibid.

61 Ibid, p. 6.

62 Ibid, p. 29.

In Gramscian theory, cultural hegemony is used to maintain dominance, using ideology to reinforce the status quo. The ruling classes of the state can do so through coercion and consent. Coercion involves using force to make less powerful classes accept its rule. Through consent, hegemony becomes apparent with the use of ideals and values to persuade subordinate classes of the legitimacy of dominant rule – hegemony is therefore used to maintain consent to the capitalist order⁶³. Thus the strategic use of discourse can have practical implications for a society, as limiting of social discourse by hegemonic influence allows dominant forces to influence society, and can exclude minority discourses⁶⁴.

DATA ANALYSIS

A number of President Bolsonaro's *tweets*, comments on social media and interviews have been selected and analysed following Fairclough's CDA approach. This methodology includes discourse analysis at three different phases: description, interpretation and explanation of discourse.

Bolsonaro's public statements can be described as extremely direct, objective, with short sentences and simple grammar. A user of *Twitter*, Bolsonaro himself has celebrated having achieved 35 million subscriptions on *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* and *Youtube*, plus 130 million viewers on *Youtube* and 15 million on *Instagram*⁶⁵.

While clearly showing his appreciation for direct communication through social media, Bolsonaro has also been active on discourse related to providing legal protection to police officers when in action. In a tweet, Bolsonaro declared that "We continue to take initiatives and create mechanisms that help to reduce violence even further, such as the legal backing for security agents, the resumption of prison control, the strategic separation of drug lords and the guarantee of the right to self-defence"⁶⁶. In another tweet on gun ownership: "Firearms registration grew 50% this year, considering the same period in 2018.

63 GRAMSCI, A. *The Antonio Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935*. New York: New York University Press, 2000.

64 *Ibid.*

65 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2020, January 9)

66 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 26) Free translation of "*Seguimos tomando iniciativas e criando mecanismos que ajudem a reduzir ainda mais a violência, como retaguarda jurídica para os agentes de segurança, retomada do controle de presídios, separação estratégica de chefões do tráfico e garantia do direito à legítima defesa.*"

According to “experts”, the number of deaths should increase in Brazil, BUT in practice it reduced 22%. - I rely on Parliament to expand the right to keep/bear arms to more citizens”⁶⁷.

Presidential discourse on violence reduction seems to rely on two assumptions: security agents should be legally protected when in action and the right to self-defence depends on increased gun ownership⁶⁸. The discourse in both issues provides a call to action: the messages are that civilians should acquire firearms in order to increase or to even fulfil their right to self-defence, and security agents should be protected from criminal prosecution on actions taken while on duty.

The message comes across with a proposed division of society, being good citizens opposed to “marginals” (the bad citizens), as a President’s tweet from the 25th of November 2019 depicts: “In addition, in order to face these criminals, it is necessary to exclude illegality. - The members of the FFAA, PF, PM, PRF, PFF, PCivil and CBM (different police institutions) deserve, in operation, to look after their own life and their freedom after the fulfilment of the mission.”⁶⁹ This tweet includes an additional element: seemingly encouraging security agents to kill while in action against “criminals”, while suggesting that they have to look after their own life and freedom after the mission. This implies that if security agents are protected from criminal prosecution for actions while on duty, they should eliminate criminals who may perpetrate after the mission is completed.

Bolsonaro expressly supported that security agents should kill “bad guys” during an interview shared on Twitter on the 4th of October 2019, when debating his “anti-crime bill”. When asked about “Autos de Resistencia”, an administrative procedure that is initiated when a security agent kills a suspect and alleges self-defence, Bolsonaro replied:

67 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 26) Free translation of “*Registro de armas de fogo cresceu 50% no corrente ano, levando-se em conta o mesmo período de 2018. Segundo “especialistas”, o número de mortes deveria aumentar no Brasil, MAS na prática caiu 22%. - Dependendo do Parlamento para ampliar o direito a posse/porte para mais cidadãos.*”

68 Some messages from Bolsonaro adopt a more persuasive tone, though keeping the same assumptions, such as that gun ownership is the only way that the right of self-defence can be effectively imposed. “*The Disarmament Statute is still in force. Only another law can change it. - By decree it is not possible to grant what is only allowed by law. - Congress is increasingly convinced of the right to self-defence.*” Free translation of “*O Estatuto do Desarmamento ainda está em vigor. Somente outra lei poderá alterá-lo. - Por decreto não se pode conceder o que só é permitido por lei. - O Congresso cada vez mais vai se convencendo do direito à legítima defesa.*” [jairbolsonaro]. (16 October 2019).

69 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 25) Free translation of “*No mais, para enfrentar a esses marginais, é que se faz necessário o Excludente de Ilícitude. - Os integrantes das FFAA, PF, PM, PRF, PFF, PCivil e CBM merecem, em operação, zelar pela própria vida e sua liberdade após o cumprimento da missão.*”

It is painful to see a police officer, head of a family, arrested for that. We often see a more famous military police officer being designated to a leading job at the force and the press comes and says: 'he has 20 Resistance records'. I say he should have 50. It is a sign that he works, that he does his part and that he didn't die.⁷⁰

When it comes to vocabulary choice, Bolsonaro proposes a classification of people by segregating criminals, often called "marginals" which would be opposed to what he calls "the good citizens"⁷¹. A more extreme version of this type of social segregation proposal came with a tweet in which Bolsonaro referred to Garantia da Lei e da Ordem (GLO), a type of military operation in which the army is tasked to keep law and order in a specific jurisdiction: "When a governor asks for GLO it is because he can no longer maintain order with his means. - GLO troops are not for public relations, they are going to impose themselves, contain terrorist actions, depredated property, burned buses, prevent innocent people from dying, etc."⁷²

There is a cautious choice of words when calling security agents to action: Bolsonaro does not expressly write that "marginals" or "bad guys" or "terrorists" should be immediately killed in cold blood and without due process of law, or that Brazil has suddenly adopted capital punishment through security agents in action. When explaining his "anti-crime bill" in a tweet on the 22nd of November 2019, he adopts a more subtle and softer language, suggesting that security agents should engage criminals, writing that: "According to the bill (PL), for example, the police agent can act (take the initiative) against anyone who carries or ostensibly uses a firearm"⁷³. A cautious and more persuasive approach was used in a tweet on the

70 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, October 04) Free translation of " *E doloroso voce ver um policial, chefe de familia, preso por causa disso. Muitas vezes a gente ve que um policial militar que e' mais conhecido ne, ser alcado para uma funcao e vem a imprensa dizer: ele tem 20 autos de Resistencia. Tinha que ter 50. E' sinal que ele trabalha, que ele faz a sua parte e que nao morreu.*"

71 Resorting to this type of social segregation has been a trademark of Bolsonaro's presidential campaign and remained after elections. In a twitter message from the 11th of November 2019, he posted: " *Even if crime rates are falling, society suffers drastically and daily at the hands of the bandits on the streets and outside. - Our role is to diminish more and more the war that we live and still lose in Brazil! - Thank you for your consideration! #pactoanticrime*". BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 11) Free translation of " *Mesmo que os indices de criminalidade venha caindo, a sociedade sofre drástica e diariamente nas mãos dos bandidos nas ruas e fora delas. - Nosso papel é diminuir cada vez mais a guerra que vivemos e ainda perdemos no Brasil! - Grato pela consideração! #pacoteanticrime*"

72 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 25) Free translation of " *Quando um governador pede GLO é porque ele não mais consegue manter a ordem com seus meios. - A tropa da GLO não é para fazer relações públicas, ela vai para se impor, conter ações terroristas, depredação de bens, queima de ônibus, evitar que inocentes morram, etc*"

73 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 22) Free translation of " *Pelo PL, por exemplo, o agente poderá agir (tomar a iniciativa) contra quem portar ou utilizar ostensivamente arma de fogo*".

22nd of November 2019, when Bolsonaro explained that according to a new bill, security agents working on GLOs would be secured from criminal prosecution when acting in defence of their and others' "fundamental rights": "(Exclusion of criminal responsibility) - Bill 6125 of 11/21/2019, from the Executive Branch, provides legal support to the military and security agents who work in GLO, acting in defence of their own or third parties' fundamental rights."⁷⁴

Interpreting presidential discourse vis a vis its context relies on understanding that Bolsonaro has been a far right politician since he took office in Congress decades ago. He is former military and has served as a federal congressional representative during the 16 year period in which Labour Party and affiliates ruled the country and implemented left wing policies, which included a disarmament act, which restricted gun ownership. Previous government programs included adherence to multilateral and global initiatives and praised human rights implementation and protection.

Since his presidential campaign, Bolsonaro has claimed that Brazil's status quo is a consequence of the policies of previous governments. His public speeches, attacks on the media, opinions on sensitive issues like gun ownership, the right to self-defence, minorities' rights, and human rights in general have not changed since that campaign. Since election, Bolsonaro has clearly pursued implementing his ideology, either by sending bills to congress on gun ownership, his anti-crime bill and other proposals aiming to achieve, among others, the reduction of criminal liability of security agents. However, his public discourse has not changed. The common sense assumptions of his discourse have been reiterated since the campaign and build Bolsonaro's narrative that Brazilian society has been destroyed by left-wing ideology, as if the current context is a consequence of the Left leadership in the country for the last two decades.

Fairclough considers that discourse is social action itself, which derives from social circumstances aiming at gaining or maintaining power, but also aiming at driving social change towards conquering power or social stagnation towards the maintenance of power⁷⁵. Discourse by members of government adds to Bolsonaro's objective of conquering followers (voters) and, as a result, gaining political support, but the maintenance of these public discourses indicates, as

74 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, November 22) Free translation of "EXCLUDENTE DE ILICITUDE - Projeto de lei 6125 de 21/11/2019, do Poder Executivo, fornece respaldo jurídico aos militares e aos agentes de segurança que atuarem em GLO, agindo na defesa dos direitos fundamentais próprios ou de terceiros."

75 FAIRCLOUGH, N. Op. cit., p. 2.

Fairclough puts it (following Foucault)⁷⁶, that the so-called order of discourse has not yet changed to reflect discourse itself. It becomes apparent that Bolsonaro's discourse aims at constituting the social discursive constraint upon which civil society in general and security agents in particular will base their actions.

The discourse in favour of killing “the marginals”, the “criminals”, the “bad citizens” and its subsequent bills sent to Congress is only part of the “order of discourse” that Bolsonaro uses to build his ideology. A foreign enemy has been also brought into the scene, so-called ‘anti-globalism’. For the purpose of this chapter, Bolsonaro's political allies understand ‘globalism’ as an evil against which Brazil must fight at all costs. Foreign Affairs Minister Ernesto Araujo has mentioned “the advances in the fight against globalism and the necessity to continue rethinking Brazil from its conservative essence”⁷⁷. On different occasions, Araujo provided the essence of this fight against globalism: “I will be very happy to talk in the CPAC Brazil about the challenge to make a foreign affairs policy based on national core values, of a conservative Brazil that finally is discovering itself. And of the mission that fits this new Brazil against the new project of the ideological power of the globalist left”⁷⁸. Araujo also stated in a tweet that “The Brazilian foreign affairs policy has gotten used to defend fictitious interests, such as “global order”, while the main actors in international affairs defend their concrete interests and their constructive values (good or bad)”⁷⁹.

Aside from observing that Bolsonaro and Araujo's discourses suggest that only the left-wing approach is ideological, as if their discourses were supra-ideological and therefore morally superior, it is worth noting that literature has already provided credible analysis of this fear of ‘globalism’, as mentioned by Bolsonaro's government officials⁸⁰. Araujo's discourse about ‘globalism’ suggests

76 Ibid.

77 ARAÚJO, E. [ernestofaraujo]. (2019, August 31) Free translation of “*os avanços na luta contra o globalismo e a necessidade de seguir repensando o Brasil a partir de sua essência conservadora*”.

78 ARAÚJO, E. [ernestofaraujo]. (2019, October 04) Free translation of “*Estarei com muita alegria no CPAC Brasil para falar do desafio de fazer a política externa a partir do âmago nacional, de um Brasil conservador que finalmente está se descobrindo. E da missão que cabe a este novo Brasil contra o projeto de poder ideológico da esquerda globalista*”.

79 ARAÚJO, E. [ernestofaraujo]. (2019, October 24) Free translation of “*A política externa brasileira acostumou-se a defender interesses fictícios, do tipo “ordem global”, enquanto os principais atores internacionais defendem seus interesses concretos e seus valores constitutivos (bons ou maus)*”.

80 ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty*. Coleção “Comunicação e Políticas Públicas, v. 42, Boa Vista: Editora UFRR, 2019. p.122. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/334450922_Miseria_da_diplomacia_a_destruicao_da_Inteligencia_no_Itamaraty_2019>. Access at: 17 may. 2020.

that he supports the point of view that ‘globalism’ is a type of globalization that is carefully developed by global governance bodies (such as United Nations - UN, NGOs and others) with the aim of reducing countries’ sovereignty through the transfer of power from the country to a “global order”⁸¹.

This is in line with a message from Bolsonaro on Twitter on 31 December 2019 that “Among the “goals” of the 2030 agenda are the ominous gender ideology and abortion, under the guise of “sexual and reproductive rights”.”⁸² Following this assumption, Bolsonaro has partially vetoed a proposal for the country’s pluriannual plan 2020-2023, precisely the article that included the UN’s SDGs and established that Brazil would pursue implementation of the goals⁸³ and extinguished the National Commission for the Sustainable Development Goals (CNODS).

Bolsonaro has stated on Twitter that “freedom, the inviolability of our sovereignty and the will of Brazilians are the three foundations that will support us”⁸⁴. These core values support Bolsonaro’s neglect towards the UN and multilateral solutions. From an ideological perspective, Bolsonaro’s government presents nationalist and isolationist characteristics. His discourse highlights the ideas that national sovereignty undermines the possibility of international “interference” and that a divided society (between good and bad citizens) should be fixed by the killing of “marginals” and increased gun ownership by civilians, so that they can exercise their right to self-defence.

CONCLUSION

An analysis of Bolsonaro’s activity on *Twitter* reveals the goal of his discourse to mobilisation, not persuasion. Bolsonaro appears to want people to act according to his values and ideology, even before or regardless of being persuaded by his discourse. We can see this through the use of direct sentences

81 Ibid.

82 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, December 31) Free translation of “*Dentre as “metas” da agenda 2030, estão a nefasta ideologia de gênero e o aborto, sob o disfarce de “direitos sexuais e reprodutivos”*”.

83 The pluriannual plan is stated in the Brazilian Constitution as a plan which establishes the country’s goals and objectives for the period.

84 BOLSONARO, J. [jairbolsonaro]. (2019, September 24) Free translation of “*a liberdade, a inviolabilidade da nossa soberania e a vontade dos brasileiros são os três alicerces que nos darão sustentação*”.

and unstructured logics within his tweets. Bolsonaro himself recognises a divided country between ‘good’ and ‘bad’ people, and identifies the only solution being killing the bad people. To complement this, ‘globalism’ of all kinds is represented as a threat to the country’s sovereignty, regardless of the merits of proposals by international organs, such as Agenda 2030 and the SDGs. We can observe this through the creation of enemies that the government and population must defeat together, internally being bad citizens, “the marginals”, “the terrorists”; and externally, reflected in globalisation, human rights, and other governments that want to subtract Brazilian wealth and natural resources.

This results in a context where there is disregard for the global push to strive for peaceful and just societies across a range of different issues, and to apparently selectively choose citizens worthy of rights. We can observe elements of necropolitics at play, with the state selecting to kill⁸⁵ or ‘let die’⁸⁶ minorities within Brazil, namely young Afro-Brazilian men, while adopting a tough-on-crime approach to tackle organised crime, that greatly concerns the majority population.

Within Agenda 2030, it can be assumed that the targets of goals should be of equal value, and the achievement of one target should not be in detriment of another. In this case study we can see the use of discourse to promote a nationalist narrative over a global narrative, highlighting the importance of ‘threats’ to national interest, such as the prevalence of organised crime, over international interests such as providing good governance, reducing police corruption and violence and violent deaths; and encouraging different targets of SDG 16 (namely 16.1 and 16.4) to work in opposition.

85 MBEMBE, A. Op. cit.

86 ALVES, J. Op.cit. p. 327

REFERENCES

- ACUÑA-ALFARO, J. Monitoring the implementation of SDG 16 for peaceful, just and inclusive societies. *Our Perspectives*, United Nations Development Program. 4th April 2017.
- AHNEN, R. 'The Politics of Police Violence in Democratic Brazil'. *Latin American Politics and Society*. v.49, p.141-164, 2007.
- ALBERT, C; SALAM, A.F. Critical discourse analysis: Toward theories in social media. *Proceedings of the Nineteenth Americas Conference on Information Systems*, Chicago, Illinois, p.15-17, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da diplomacia: a destruição da inteligência no Itamaraty*. Coleção "Comunicação e Políticas Públicas, v. 42, Boa Vista: Editora UFRR, 2019.
- ALVES, J. From Necropolis to Blackpolis: Necropolitical Governance and Black Spatial Praxis in São Paulo, Brazil. *Antipode*. v.46, p.323-339, 2014.
- AVELAR, D. WhatsApp fake news during Brazil election 'favoured Bolsonaro'. *The Guardian*. 2019.
- BELL, E. Facebook's refusal to fact-check political ads is reckless. *The Guardian*. 2020.
- BRYMAN, A. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BORCHGREVINK, T.; G BROCHMANN. Comparing minority and majority rights: multicultural integration in a power perspective. *Comparative Social Research*. v. 22, p.69-99.
- CARPENTER, C. The Obamachine: Technopitics 2.0. *Journal of Information Technology & Politics*. v.7, p.216-255, 2010.
- CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION (CIC). 'SDG Targets for Fostering Peaceful, Just and Inclusive', New York University (NYU), 2016.
- COMISSÃO NACIONAL ODS. *Relatório de Atividades: Comissão Nacional Para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – CNODS 2017-2018*. Brasília, 2018.

DONOGHUE, M. Beyond Hegemony: elaborating on the use of Gramscian concepts in critical discourse analysis for political studies. *Political Studies*, v.66, p.392-408, 2017.

THE ECONOMIST. Police Killings in the state of Rio de Janeiro are at a 20-year high. *The Economist*. 2019.

FAIRCLOUGH, N. *Language and Power*. Harlow: Longman, 1989.

FAIRCLOUGH, N. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. 2ed. Harlow: Longman, 2010.

FISHER, M.; TAUB, A. How YouTube radicalised Brazil. *The New York Times*. 2019.

FOUCAULT, M. *Archaeology of knowledge* (Routledge classics). London: Routledge, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*. 2019.

GLOBAL ALLIANCE. *Enabling the implementation of the 2030 Agenda through SDG16+: Anchoring peace, justice and inclusion*. 2019.

GRAMSCI, A. *The Antonio Gramsci Reader: Selected Writings 1916-1935*. New York: New York University Press, 2000.

HOWARTH, D. Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy Studies*. v.3, p.309-335.

HUSSEIN, Z.R. *United Nations High Commissioner for Human Rights regarding the final draft of outcome document for the Post-2015 Development Agenda*, Open Letter, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2015.

KOPYTOWSKA, M.; BAIDER, F. From stereotypes and prejudice to verbal and physical abuse: Hate speech in context. *Lodz Papers in Pragmatics*, p.133-152, 2017.

LE BLANC, D. Towards integration at last? The sustainable development goals as network of targets. *Department of Economic & Social Affairs (DESA) Working Paper n.141*, United Nations, New York, p. 1-17, 2015.

MAGALONI, B.; MELO V.; SILVA, J.S.; SILVA, E.S. *Favelas' residents perceptions about public security and policing in Rio de Janeiro*. Laboratório de Pobreza, Violência e Governança da Universidade de Stanford - Observatório de Favelas Redes de Desenvolvimento da Maré, 2017.

MARTINEZ, C. et al. Social media: The new battleground in Brazil's election. *Al Jazeera*, The Listening Post, 2018.

MAZUI, P. Leia a íntegra do projeto de Bolsonaro que isenta militares de punição em operações de GLO. *G1*, 2019.

MBEMBE, A. 'Necropolitics'. *Public Culture*. Translated by MEINTJES, L. v.15, p.11-40, 2003.

MOUFFE, C. *Agnostics: Thinking the World Politically*. London and New York: Verso, 2013.

PAUL, D. Human Rights Council Panellists Urge Capacity Building on Data. *International Institute for Sustainable Development (IISD)*. 2018.

POULAKIDAKOS, S.; VENETI, A. Political Communication and Twitter in Greece: Jumps on the Bandwagon or an Enhancement of the political dialogue?. In: T DEŽELAN, T.; VOBIČ, I. *(R)evolutionizing Political Communication through Social Media*, IGI Global, p.119-145, 2016.

SANTORO, M. The Brutal Politics of Brazil's Drug War. *The New York Times*. 2019.

SANTOS, B. *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SECRETARIAT OF GOVERNMENT OF THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC AND THE MINISTRY OF PLANNING, DEVELOPMENT AND MANAGEMENT. *Voluntary National Review of the Sustainable Development Goals*. The Brazilian Government, Brazil, 2017.

STARGARDTER, G. President Bolsonaro shocks with Brazil 'golden shower' tweet. *Reuters*. 2019.

STARGARDTER, G. Special Report: A surge in killings by police roils Bolsonaro's Brazil. *Reuters*. 2019.

TRAJKOVA, Z.; NESHKOVA, S. Online hate propaganda during election period: The case of Macedonia. *Lodz Papers in Pragmatics*, v.14.2, p.309-334, 2018.

UNITED NATIONS (UN). Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies. *Sustainable Development Goals*, s/d.

UNITED NATIONS (UN). *Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic and Cultural Rights, Including the Right to Development - Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Mission to Brazil (4-14 November 2007), General Assembly, A/HRC/8/3/Add.4*, 2008.

UNITED NATIONS (UN). Summary of the Co-Chairs, *General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals*, Sixth Session, 2013.

VAN DIJK, T. Principles of critical discourse analysis. *Discourse & Society*. v.4(2), p.249-283, 1993.

VELASQUEZ, A.; ROJAS, H. Political Expression on Social Media: The Role of Communication Competence and Expected Outcomes. *Social Media + Society*, p.1-17, 2017.

WAREHAM, J. Should Social Media Platforms Be Regulated. *Forbes*. 2020.

WODAK, R.; MEYER, M. *Methods of critical discourse studies*. 3rd. ed. London: SAGE, 2016.

POLÍTICAS AFIRMATIVAS E AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: “NÃO DEIXAR NINGUÉM PARA TRÁS” – NEM OS GRUPOS VULNERÁVEIS E AS MINORIAS

Geziela Iensue¹

Gabriela Torquato dos Anjos²

“As pessoas que estão vulneráveis devem ser empoderadas”.
(Agenda 2030)

INTRODUÇÃO³

No ano de 2005, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs aos seus 193 países o desafio de implementar nos 15 anos vindouros, a denominada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴. O documento estabelece um quadro abrangente e interligado de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) articulados em 169 metas, com vistas à implementação do novo Pacto Global da ONU para o desenvolvimento sustentável.

O presente capítulo pretende analisar o ODS 16, em especial, a meta 16.b, que impõe, concomitantemente, aos governos, à sociedade civil e ao setor privado, o dever de promover o cumprimento de legislação e de políticas não-discriminatórias voltadas ao desenvolvimento sustentável.

- 1 Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Direito e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Professora Adjunta do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato do Sul (UFMS). Líder do projeto de pesquisa “Direitos Humanos, Democracia e Jurisdição Internacional” e Coordenadora do projeto de pesquisa “Observatório Constitucional: Direito Constitucional Comparado Interno e Externo”.
- 2 Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Participante do Programa de Iniciação Científica (PIBIC), conforme Edital PROPP (PIBIC/PIBIC-AF/PIBITI) no Projeto 030-2019 PROPP/UFMS. Pesquisadora bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e membro do Projeto de Pesquisa “Observatório Constitucional: Direito Constitucional Comparado Interno e Externo”.
- 3 O presente estudo é elaborado a partir dos resultados de pesquisa de levantamento de dados e bibliográfica realizada no âmbito do Projeto do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) intitulado: “Análise Comparativa da Proteção dos Grupos Vulneráveis nas Constituições dos Países Sul-americanos”, desenvolvido na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas, pela coautora e pela acadêmica bolsista e coautora Gabriela Torquato dos Anjos.
- 4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. p.03. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 17 de fev. de 2020.

Para tanto, busca-se evidenciar os aspectos históricos relevantes à aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Apresenta-se ainda, uma panorâmica no que tange aos ODS e às metas e às medidas, que devem ser adotadas e impulsionadas pelos países, organizações internacionais e regionais e o mundo empresarial, com vistas a efetivar a sustentabilidade.

Em seguida, faz-se uma necessária análise pormenorizada do ODS 16 e das suas metas, cujo eixo central é a construção de sociedades mais justas, igualitárias, democráticas e pacíficas.

Ademais, discute-se as duas metas de implementação inscritas na meta 16.10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especialmente, a meta 16.b que estabelece o dever de promover o cumprimento de legislação e de políticas não discriminatórias voltadas, especialmente, à proteção dos *vulneráveis*.

Em face da peculiar realidade brasileira e da necessidade de se delinear políticas públicas suficientes e adequadas àquelas parcelas, analisa-se as similitudes e as distinções entre as categorias *grupos vulneráveis* e *minorias*. Apresenta-se algumas noções, características e finalidades das ações afirmativas.

Por fim, destaca-se a normativa e as políticas públicas nacionais de implementação do ODS 16 e da meta 16.b em comento, bem como busca-se evidenciar os avanços, impasses e problemas, por ora, quanto à sua concreção no contexto pátrio.

PANORAMA DO NOVO PACTO GLOBAL DE 2030: OS 17 ODS

O documento aprovado em 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral da ONU, *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, estabelece que os Estados-Membros que o aprovaram, devem por meio de um esforço conjunto com as instituições, a sociedade civil e o setor empresarial, assegurar e promover a nova Agenda Global de Desenvolvimento Sustentável, até o ano de 2030.

Destaca-se nesse processo a novidade no que tange ao papel fundamental do setor privado rumo ao alcance dos ODS, a nível mundial. Como importante detentor do poder econômico e gerador de inovações e tecnologias, resta evidente à sua influência sobre a articulação de inúmeros atores sociais, tais como, fornecedores, consumidores e governos.

A atuação engajada e a integração dos capitais financeiro, social e ambiental pelas empresas permitirá uma inversão na tendência perversa e falha do atual

modelo econômico que ao se seguir, certamente comprometerá significativamente a estabilidade a longo prazo e o crescimento sustentável que o planeta tanto necessita⁵. Por conseguinte, os ODS têm o potencial de gerar inovação, crescimento econômico e desenvolvimento a uma escala mundial sem precedentes⁶.

Nesse sentido, frisa-se que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável representa uma nova perspectiva para o desenvolvimento dos países, ao combinar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁷ e os processos resultantes do Rio + 20, visa por meio do cumprimento dos seus objetivos e metas, estimular e promover ações e estratégias em áreas essenciais para a humanidade, tais como, parcerias, planeta, prosperidade e paz.

A referida proposta, em curso desde 1º de janeiro de 2016, procura orientar as decisões dos atores envolvidos no processo de sua concretização, rumo à 2030. Configura-se num quadro estruturado em 17 ODS e 169 metas⁸.

Por meio do combate aos problemas econômicos, sociais e ambientais mais proeminentes, ambiciona sobretudo, melhorar a vida das pessoas, a nível mundial. Elege como principal mote para o desenvolvimento sustentável, superar o desafio da erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema⁹.

Em linhas gerais, os 17 ODS buscam acabar com a pobreza, promover e assegurar os direitos humanos, promover a igualdade de gênero e o empoderamento de meninas e mulheres, combater a desigualdade e a injustiça, atuar contra as

5 Nesse sentido, indicam as conclusões do Relatório *Better Business, Better World da Business Sustainable Development Commission*. O documento revela ainda, que é possível inverter essa tendência econômica pessimista por meio da efetivação dos ODS (BUSINESS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT COMMISSION. *Better Business, Better World - The report of the business & sustainable development commission*. 2017. Disponível em: <<http://report.businesscommission.org/uploads/Executive-Summary.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2020).

6 Segundo estimativas da Comissão de Desenvolvimento Sustentável e Empresarial, a efetivação dos ODS podem gerar por volta de 12 trilhões de dólares por ano em oportunidades de mercado, e aproximadamente 380 milhões de empregos até 2030. (Ibid, p. 04).

7 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram previstos pelo Programa da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nos anos 2000, com meta a serem alcançados até 2015. À época, o documento estabelecia os seguintes eixos temáticos: acabar com a fome e a miséria; educação básica de qualidade a todos; igualdade entre sexos e valorização da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. (UN. *Millennium Development Goals*. s/d. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html>. Acesso em: 22 abr. 2020).

8 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo [...]. Op. cit.

9 Ibid.

mudanças climáticas, dentre outros grandes desafios da atualidade. Sublinha-se que os ODS constituem o eixo central do novo Pacto Global, orientando as estratégias e ações harmonizadoras das dimensões econômica, social e ambiental. Outrossim, as 169 metas delinham as políticas, as medidas e os instrumentos a serem adotados para promover a sua efetivação¹⁰.

Destarte, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus ODS estabelecem ainda, três importantes princípios, quais sejam, a universalidade, a integração e *não deixar ninguém para trás* (solidariedade)¹¹. O primeiro princípio da universalidade preconiza a extensão a todo e qualquer ser humano; o princípio da integração se traduz numa ideia de interdependência e indivisibilidade dos âmbitos social, ambiental e econômico, compreendido a partir da diminuição dos conflitos e maximização das sinergias. E, por fim, o princípio da solidariedade impresso na ideia, que todo ser humano em qualquer lugar, possa se beneficiar dos ODS, em especial, “aqueles mais difíceis de alcançar”, o que traduz o imperativo ético presente na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, isto é, *ninguém será deixado para trás*.

Por conseguinte, nota-se que a proposta se revela abrangente, holística e ambiciosa, posto que articula as três dimensões do desenvolvimento sustentável, econômico, social e ambiental, bem como aspectos relevantes vinculados às instituições eficazes, à justiça e à paz.

ENTENDO MELHOR O ODS 16: PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Vistos os aspectos centrais no que tange ao histórico e ao conteúdo dos ODS a serem implementados pelos países e demais atores sociais vinculados à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, faz-se necessária uma exposição do ODS 16 e das metas ou caminhos que conduzem à sua efetivação, bem como uma análise pormenorizada da meta 16.b, objeto de problematização do presente capítulo.

10 Reafirmadas pelos 193 países durante a Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento e Desenvolvimento ocorrida entre 13 a 16 de julho de 2015, em Addis Abeba. (ONU. *Third International Conference on Financing for Development*: Addis Ababa Action Agenda. 2015. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1> Acesso em: 17 de fev. 2020).

11 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo [...]. Op. cit.

O ODS 16 preceitua, que é responsabilidade de todos os atores internacionais “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”¹². Se traduz, portanto, na obrigação articulada da sociedade internacional, com vistas ao desenvolvimento sustentável, a promoção de sociedades pacíficas, inclusivas e livres de injustiça.

Com vistas à implementação desse ODS pelos 193 Estados-membros da ONU, o documento elenca doze metas globais, divididas em dez metas finalísticas, e duas metas de implementação.

As metas finalísticas do ODS 16 são: 16.1) Reduzir significativa todas as formas de violência e as taxas de mortalidade conexas, em todos os lugares; 16.2) Extinguir o abuso, a exploração, o tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; 16.3) Promover o Estado de Direito, em nível internacional e nacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos, especialmente aos segmentos sociais mais vulneráveis; 16.4) Diminuir consideravelmente o fluxo de armas e fluxos financeiros ilegais, fomentar a recuperação e devolução de recursos extraviados e reforçar o combate ao crime organizado; 16.5) Reduzir significativamente o suborno e a corrupção em todas as suas formas; 16.6) Desenvolver instituições responsáveis, eficazes e transparentes; 16.7) Promover a tomada de decisão responsável, eficiente, participativa e inclusiva de todos os grupos e interesses sociais, em todos os níveis; 16.8) Aumentar e reforçar a participação dos países em desenvolvimento no âmbito das organizações internacionais; 16.9) Fornecer identidade civil para todos, inclusive o registro de nascimento, notadamente, aos membros das parcelas vulneráveis e minorias; e, por fim 16.10) Garantir o acesso público à informação e a proteção das liberdades fundamentais, em conformidade com as normativas nacional e internacional¹³.

As metas de implementação são aquelas que se referem aos recursos financeiros, tecnológicos, humanos e institucionais, tais como, planos, programas, políticas públicas e legislação, e sobremaneira são, imprescindíveis para o alcance desse ODS.

Duas são as metas sobre os meios de implementação sob o ODS 16 estabelecidas na meta 16.10, quais sejam: a meta 16.a que se refere ao fortalecimento das instituições nacionais ou não relevantes, inclusive por meio da cooperação

¹² Ibid, p. 16-17. Cf. ainda, IPEA. *Agenda 2030: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 445.

¹³ ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo [...]. Op. cit.

internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, notadamente, nos países em desenvolvimento com vistas à prevenção da violência e o combate ao crime e ao terrorismo; e, a meta 16.b que estabelece o dever de promover o cumprimento de legislação e de políticas não discriminatórias voltadas ao desenvolvimento sustentável¹⁴.

Com vistas a monitorar o progresso do processo de concreção desafiador do ODS 16, a ONU estabeleceu vinte e três indicadores globais¹⁵.

Cabe destacar que, todas as doze metas estabelecidas pelo ODS 16 são aplicáveis à realidade brasileira¹⁶. O órgão nacional responsável em sistematizar os dados e divulgar os resultados obtidos, visando à formação de uma rede mundial de informações de indicadores mundiais, é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁷. Este órgão é também responsável pela coordenação da Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), bem como pelo delineamento dos indicadores nacionais de monitoramento do êxito das referidas metas¹⁸.

No tocante ao Brasil, faz-se necessário e urgente a superação de alguns obstáculos e desafios atinentes às nossas idiossincrasias. Há que se enfrentar inúmeras questões fundamentais vinculadas à nossa herança colonial e

14 Ibid.

15 Cf. UN. *Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017 – Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution 71/313, New York: UN, 2017. Disponível em: <http://ggim.un.org/documents/A_RES_71_313.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

16 IPEA. ODS 16: promover sociedades pacíficas inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis - O que mostra o retrato do Brasil?. *Cadernos ODS*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p.06. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114_cadernos_ODS_objetivo_16.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.

17 LOSCHI, Marília. Objetivo 16: paz, justiça e instituições eficazes. *Revista Retratos*, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/17579-ods-16-paz-justica-e-instituicoes-eficazes>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

18 A capital da Etiópia, Adis Adeba, recebeu entre os dias 21 e 24 de outubro de 2019, a X Reunião do Grupo Interagencial e de Peritos sobre os Indicadores dos ODS. O Brasil foi representado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O foco principal da reunião foi tratar das solicitações feitas pelas agências de custódia da ONU. Houve alteração de indicadores Tier III (sem metodologia) para Tier II (com metodologia), sendo reclassificados alguns indicadores: 3.5.1 (WHO/UNODC), 11.7.2 (UNODC), 14.1.1 a e b (UNEP), 14.2.1 (UNEP), 15.9.1 (UNEP), 16.4.1 (UNODC/UNCTAD). Os participantes debateram ainda, as formulações finais para a Revisão Abrangente 2020, cujo objetivo é aperfeiçoar o quadro de indicadores globais para o monitoramento da Agenda 2030. (UN. Statistics Division. Indicator 16.8.1. *SDG indicators: metadata repository*. Department of Economic and Social Affairs, 2016. Disponível em: < <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>>. Acesso em: 20 abr. 2020. IPEA. *Agenda 2030: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IPEA, 2018).

escravocrata; à nossa economia fortemente marcada por uma ingerência e dependência do capital financeiro internacional; à detenção e alternância de poder político e econômico de modo contínuo e concentrado dos mesmos grupos de elite; contexto perpassado por práticas ilegais e corrupção dos âmbitos público e privado, desequilíbrio fiscal, dentre outras.

Mencionados desafios desaguam em problemáticas que repercutem no alto índice de violência em todas as suas formas, física, sexual e psicológica, perpetradas em especial pelo Estado ou não, e que alcançam principalmente as minorias e os membros das parcelas sociais vulneráveis, tais como, negros, mulheres, indígenas, LGBTQ+, crianças e adolescentes, idosos e defensores de direitos humanos.

Acrescenta-se aos referidos desafios, a necessidade de efetivação e acesso à cidadania, bem como a garantia de liberdades fundamentais básicas ligadas à identificação, personalidade, nome social, acesso à informação e à justiça. Ademais, a necessária garantia de políticas públicas¹⁹ de acesso à educação, à saúde e ao emprego digno, o aumento da representatividade em instâncias de poder e prestígio de membros de grupos vulneráveis (mulheres, negros e indígenas), o acesso e a regularização do acesso à terra (demarcações e quilombolas), e à preservação da identidade e patrimônio cultural.

Outrossim, é imprescindível também o fortalecimento de medidas voltadas à erradicação da corrupção em ambos os âmbitos público (agentes políticos e servidores) e privado, o combate à sonegação fiscal e ao crime organizado.

Não obstante, sublinha-se que o Brasil ainda se encontra aquém²⁰ quando o assunto diz respeito a assegurar um processo democrático inclusivo, responsivo, participativo e representativo daqueles que integram as minorias e parcelas vulneráveis, a despeito dos inúmeros arranjos institucionalizados de participação social (conselhos, consultas), que desde 2019, têm experimentado um processo de retração. Portanto, não basta ao Estado brasileiro auto intitular-se democrático e se revelar incapaz de assegurar plenamente a participação, posto que, não há democracia sem participação de todas e todos.

19 As ações do projeto “Territorialização e Aceleração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” em 2019 contemplaram um conjunto de iniciativas em 16 Estados do Brasil, com a participação de 116 municípios. O projeto é resultado de uma parceria entre a Petrobrás e o Programa para o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (PNUD) com vistas a colaborar com o fortalecimento de políticas públicas sustentáveis locais.

20 Cf. IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2017. *Estudos e Pesquisas – Informações Demográfica e Socioeconômica*, n.37. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Em suma, o eixo central do ODS 16 é a construção de sociedades mais justas, igualitárias, democráticas e pacíficas. Sublinha-se, por fim, que no tocante à realidade brasileira evidenciam-se também alguns impasses e problemas que transcendem às dificuldades elencadas nesse ODS, por exemplo, déficit histórico de cidadania plena e democracia indicadores sociais ruins e acentuada desigualdade social²¹, em especial, em relação aos membros dos grupos vulneráveis e das minorias, e que serão melhor analisados no próximo item.

POLÍTICAS AFIRMATIVAS, GRUPOS VULNERÁVEIS E MINORIAS, E A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Anterior à problematização do objeto de análise em mesa, isto é, a discussão da meta 16.b - que impõe aos governos, à sociedade civil e ao setor privado, o dever de promover o cumprimento de legislação e de políticas não-discriminatórias destinadas ao desenvolvimento sustentável - faz-se necessária apresentar as similitudes e distinções entre as categorias *grupos vulneráveis* e *minorias*, posto que, tal plano de ação se encontra voltado, especialmente, ao empoderamento dos membros integrantes dessas parcelas sociais.

Pode-se afirmar que são crescentes na doutrina moderna as reflexões sobre as diferenciações entre as noções *grupos vulneráveis* e *minorias*, tendo em vista a sua relevância no que diz respeito à implementação de normativa internacional e pátria. Tal conjunto de normas prescreve princípios e regras que devem ser concretamente observados, em especial, via à adoção de políticas públicas, sob pena de cumprimento compulsório vir a ser determinado por tribunais internacionais e nacionais.

Ao buscar estabelecer as dessemelhanças entre as noções de grupos vulneráveis e minorias, a doutrina ora as trata como institutos distintos, e ora como se a primeira fosse o gênero do qual a segunda seria a espécie²². Além disso, a espécie se subdivide em inúmeras outras minorias conforme os traços

21 IPEA. ODS 16: promover sociedades pacíficas inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis - O que mostra o retrato do Brasil?. *Cadernos ODS*, p.01-82. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

22 Cf.: BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de. Minorias e Grupos Vulneráveis, multiculturalismo e Justiça Social: Compromisso da Constituição Federal de 1988. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos (Orgs). *Minorias e Grupos Vulneráveis: Reflexões para uma tutela inclusiva*. 1. ed. Birigui: Boreal, 2013. p. 49.

que os conformam, exemplificativamente, as minorias raciais, étnicas, sexuais, religiosas, deficientes, indígenas dentre outras.

Grupos vulneráveis são grupos sociais amplos e gerais que não necessariamente estão vinculados entre si por traços comuns, culturais ou de identidade, por exemplo, consumidores, mulheres, idosos, crianças, litigantes, sindicatos, presos, egressos, dentre outros. Nesse sentido, Elida Séguin elenca algumas características dos grupos vulneráveis como sendo as seguintes: a) se apresentam, por vezes, como grande contingente; b) são destituídos de poder; c) mantém a cidadania; d) acima de tudo, não têm consciência de que estão sendo vítimas de discriminação e desrespeito e, por fim, e) não sabem que têm direitos²³.

De outra feita, as “minorias” compõem-se por grupos específicos de indivíduos associados entre si, por um traço cultural comum. Não obstante, este elemento específico que os vinculam, algumas características são compartilhadas por toda e qualquer minoria. São elas: a) posição de não-dominância na sociedade; b) formação de comunidades com vistas à proteção de sua identidade cultural; c) requerem uma proteção estatal diferenciada e, d) experimentam forte opressão social, econômica e cultural²⁴.

Ressalta-se que, o critério numérico ou o *quantum* não se revela um elemento identificador confiável quanto às minorias²⁵. Portanto, no mais das vezes, compõem-se de um número elevado de pessoas, tais como, indígenas, mulheres, negros, dentre outros.

Faz-se necessário, então, a adoção de um critério qualitativo, ou seja, levar em conta o liame subjetivo de solidariedade entre os membros com vistas à proteção do objeto de diferenciação. Salienta-se ainda que, este traço cultural objeto de discriminação delineiam a identidade de cada minoria²⁶.

A primeira distinção entre as categorias *grupos vulneráveis*²⁷ e *minorias* refere-se à ordem ou classificação, àquela é gênero, é abrangente, abarca todas pessoas que

23 SÉGUIN, Elida. *Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 12.

24 Cf.: BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de., Op. cit., p. 49.

25 Cf.: BRITO, Jaime Domingues. Minorias e Grupos Vulneráveis: Aquilatando as possíveis diferenças para os fins de implementação das Políticas Públicas. *Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da FUNDINOPI – UENP*, n. 11, 2009. p. 101. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/145/145>>. Acesso em: 20 abr. 2020; SÉGUIN, Elida. Op. cit.

26 Segundo afirma Muniz Sodré “o que move uma minoria é o impulso de transformação” (SODRÉ, Muniz. Por um Conceito de Minoria. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). *Comunicação e cultura das minorias*. São Paulo: Paulus, 2005. p. 12).

27 Também denominados de minoria *lato sensu*.

estão em posição inferior ou vulnerável. Quanto à sua natureza, *minorias*²⁸ diz respeito a um grupo específico interligado por um traço em comum que os colocam em desvantagem socioeconômica, logo, o traço cultural comum presente em todos os membros constitui fator de primordial interesse e dependência. Diversa é a situação em relação aos grupos vulneráveis, pois não há um forte apego ao fator de *discrimen*, o que se busca essencialmente é a proteção e a garantia do exercício de direitos.

No que se refere aos objetivos, pode-se afirmar que os *grupos vulneráveis* almejam, principalmente, a garantia de direitos e a aceitação social. Já as *minorias* visam obter o reconhecimento de que também fazem jus ao direito e, concomitantemente, à garantia de exercê-los, também procuram articular movimentos sociais com vistas a participação nas decisões políticas²⁹. Para estas, a concreção de políticas públicas que objetivam manter os seus traços culturais e sua identidade, revelam-se fundamentais.

Com vistas a viabilizar tais intentos de proteção, de reconhecimento e de inclusão e de social foram criadas as denominadas ações afirmativas, discriminações positivas ou as políticas de não-discriminação. Tais políticas, a partir da adoção de uma definição ampla, é toda distinção instaurada com vistas a minimizar ou eliminar uma situação de vulnerabilidade³⁰ decorrente de um quadro de desigualdade ou discriminação odiosa, por qualquer meio, desde que implique uma promoção ou favorecimento - tratamento seletivo ou diferenciado –, dos atingidos pela situação desfavorável em apreço³¹.

Em outras palavras, é a instauração de uma seletividade com vistas a compensar ou corrigir uma situação de vulnerabilidade de origem discriminatória ou de desigualdade socioeconômica, cultural ou de outra natureza. A adoção de uma perspectiva ampla³² lança luz sobre o instituto que ora se analisa, devolvendo-lhe

28 *Minoria stricto sensu* como modo de diferenciar de *minorias lato sensu*, entendida como sinônimo de grupo vulnerável.

29 SODRÉ, Muniz. Op. cit., p. 16.

30 Vulnerabilidade, neste capítulo, refere-se “ao efeito cumulativo de desvantagens individuais, sociais e políticas, enfrentadas por um determinado grupo e que resulta em relações sociais e interpessoais desiguais” (JENSEN, Geziela. *Políticas de cotas raciais em universidades brasileiras: entre a legitimidade e a eficácia*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015. p. 127).

31 Cf.: VILLENAVE, B. La discrimination positive: une presentation. A presentation of positive discrimination. In: *Discriminations: De quoi parle-t-on?* n. 3, 2006. p.39-48. Cf. também, GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de transformação social - A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

32 São entendidas também como discriminações positivas, as disposições orçamentárias favorecidas, os tratamentos tributários privilegiados, as imunidades e isenções fiscais. No Brasil pode-se exemplificar, dentre inúmeros outros possíveis, os padrões orçamentários mínimos constitucionalmente estabelecidos para gastos orçamentários com saúde e educação, conforme art. 196, parágrafo 2º, art. 212, o tratamento favorecido as micros, pequenas e médias empresas, conforme estabelece o art. 146, inciso III, alínea d, art. 179, a imunidade tributária do papel destinado à confecção de livros, art. 150, inciso VI, alínea d. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 17 fev. 2020).

sua devida dimensão e auxiliando na compreensão do mesmo e das suas diversas modalidades, notadamente, a política de cotas.

Portanto, as ações afirmativas são medidas ou instrumentos especiais de instauração de seletividade, com vistas a compensar ou corrigir uma situação de vulnerabilidade de origem discriminatória ou de desigualdade, socioeconômica, cultural ou de outra natureza, tendo por finalidade geral, a promoção de igualdade e o combate à vulnerabilidade, sendo instituídas a partir dos diferentes critérios, baseadas nos diversos grupos vulneráveis e minorias que se buscam tutelar³³.

Nesse contexto, ressalta-se que, a discussão acerca dos elementos caracterizadores das ações afirmativas revela-se essencial à aferição da legitimidade de tais institutos. Três elementos são apontados, geralmente, como imprescindíveis a caracterização das políticas afirmativas, a saber: o fundamento da justificativa também denominada *discrimen*, a proporcionalidade e a temporariedade³⁴.

De se observar que se encontra evidenciada nas Constituições do ciclo inaugurado após a Segunda Guerra Mundial³⁵, uma ênfase nos aspectos materiais e nos valores, dentre os quais, o da justiça social. Nessa perspectiva inúmeras cartas políticas adotam expressamente em seus dispositivos as medidas diferenciadas tendentes à promoção da igualdade substancial.

A análise no tocante à proteção aos grupos vulneráveis e as minorias no âmbito dos textos constitucionais dos países sul-americanos indicou que, na maioria das suas Constituições, isto é, Constituição da Argentina, do Chile,

33 Cf. IENSUE, Geziela. *Ações Afirmativas, Eficiência e Justiça: Análise da legitimidade a partir do desenvolvimento como liberdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 228. Cf. ainda VILLENAVE, B. Op. cit., p.39-48.

34 Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 38.

35 No Canadá, as medidas encontram-se constitucionalmente previstas no art. 15, parágrafos 1º e 2º, do *Charter of Rights*, também chamado de *affirmative action clause*, preconizando respectivamente, que todos são os indivíduos são iguais perante e sob a lei, e têm direito a igual proteção e ao igual benefício da lei sem discriminações e, em particular, sem discriminação baseada em raça, origem nacional ou étnica, cor, religião, sexo, idade, ou deficiência física ou mental. A subseção (1) não impede qualquer lei, programa ou atividade que tenha como seu objeto a melhoria das condições de indivíduos ou grupos desfavorecidos, incluindo aqueles que estão em desvantagem devido a raça, origem étnica ou nacional, cor, religião, sexo, idade, ou deficiência física ou mental. Em África do Sul a Constituição prevê em seu art. 108, que a igualdade inclui a plena e igual fruição de todos os direitos e liberdades, com vistas a promover a obtenção dessa igualdade, medidas legislativas e outras que visem proteger e favorecer pessoas, ou categorias de pessoas prejudicadas por discriminação injusta poderão ser tomadas. Em países latino-americanos, pode-se encontrar previstas as ações afirmativas, em diversas Constituições, dentre as quais, mencionam-se: Constituição da República do Equador em art. 23, item 3, art. 34 e 41; Constituição da República da Colômbia expressamente previsto no art. 13, e finalmente a Constituição da República Bolivariana da Venezuela contém, em seu art. 21, item 2, disposição análoga.

da Colômbia, do Uruguai, do Suriname, da Guiana Francesa e da Guiana, tal proteção insere-se no Título dedicado aos Direitos e Garantias Fundamentais. Já as Constituições do Brasil, da Bolívia, do Equador, do Peru, do Paraguai e da Venezuela, possuem títulos próprios e específicos destinados à proteção dessas parcelas. A tutela constitucional volta-se, principalmente, à proteção dos povos indígenas, originários e campesinos (proteção linguística, cultural, imaterial e reserva de posse originária e imemorial), e às pessoas com capacidade reduzida (deficientes, idosos, crianças e grávidas).³⁶

O Brasil, desde o início dos anos 2000³⁷ vem implementando paulatinamente via aprovação de legislação e adoção de políticas públicas³⁸, em especial, ao longo dos últimos anos, incorporou a sua agenda governamental inúmeras ações afirmativas firmadas na transversalidade, descentralização e gestão democrática das medidas públicas, e na promoção da inclusão e diversidade. Nessa seara, insere-se o Programa Universidade para Todos (PROUNI) aprovado pela Lei 11.096, de

36 Dados obtidos a partir dos resultados parciais de pesquisa de levantamento de dados e bibliográfica realizada no âmbito do Projeto do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) intitulado: “Análise Comparativa da Proteção dos Grupos Vulneráveis nas Constituições dos Países Sul-americanos”, desenvolvido na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas, pela coautora e acadêmica bolsista e coautora Gabriela Torquato dos Anjos, no período de 2019-2020. As Cartas Constitucionais objeto de análise dos estudos foram as Constituições dos países Andinos e do Cone Sul.

37 Cabe mencionar que, houve inúmeros precedentes das cotas, na legislação ordinária esparsa, antes da recente adoção da política de cotas por parte de algumas instituições de ensino superior brasileiras, dentre os quais, são exemplos os art. 354 e 373-A, do Decreto-Lei 5.452/43, que estabelece, respectivamente, uma cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas; e prevê políticas destinadas a corrigir a desigualdade de direitos entre homens e mulheres. Menciona-se ainda, a denominada “Lei do Boi”, Lei 5.465/68, que dispõe de reserva de vagas a candidatos agricultores ou aos filhos destes. Nessa esteira, a partir da década de 1990, temos inúmeras leis instituidoras de cotas, merecendo destaque a Lei 8.112/90, em seu art. 5º, parágrafo 2º, que prevê, reserva de até 20% para os portadores de deficiência no serviço público civil da união; a Lei 8.213/91, que prescreve, em seu art. 93, reserva para as pessoas portadoras de deficiência no setor privado; a Lei 8.666/93, que preconiza, no art. 24, inciso XX, a inexigibilidade de licitação para contratação de associações filantrópicas de pessoas portadoras de deficiência; a Lei 9.029/95, que preceitua a proibição de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais, ou de permanência da relação jurídica de trabalho e, a Lei 9.504/97, que estabelece, em seu art. 10, parágrafo 3º, “reserva de vagas” para mulheres nas candidaturas partidárias.

38 No âmbito da Administração Pública Federal, em 13 de maio de 2002, o Programa Nacional das Ações Afirmativas por meio do Decreto Federal 4.228/2002. Criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no ano de 2003, a SEPPPIR, bem como a aprovação da Lei 10.639/2003, que prescreve a adoção obrigatória da disciplina História e Cultura Afro-Brasileira e Africana nas instituições e escolas públicas e privadas.

2005³⁹, cujo art. 7º, inciso II, estabelece a criação da política afirmativa consistente em percentual de bolsas de estudos, destinadas ao acesso ao ensino superior de autodeclarados indígenas e negros, assim como de portadores de deficiência.

Após dez anos de tramitação no Congresso Nacional, em 20 de julho de 2010, foi sancionado o Estatuto da Igualdade Racial por meio da Lei 12.288, o qual entrou em vigor 90 dias após a sua publicação. Tem por finalidade garantir aos afrodescendentes à efetivação da igualdade de oportunidades, à defesa dos direitos étnicos individuais, difusos e coletivos e o combater a discriminação e demais formas de intolerância étnico racial⁴⁰. Assim, estabelece em seu art. 4º, que a inclusão dos negros nas esferas social, econômica e política no país, dar-se-á, dentre outras estratégias por meio da adoção de ações, medidas, programas e políticas de ação afirmativa.

Cabe acrescentar a Lei 12.852/2013 que institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e as diretrizes das políticas públicas voltadas à juventude. Destaca-se, precipuamente, a Seção II do referido diploma ao normatizar o direito à educação, e a Seção IV que trata do Direito à Diversidade e à Igualdade⁴¹.

Outrossim, sublinha-se a aprovação de legislação que estabelece as políticas de cotas sociais e as cotas para acesso ao ensino superior para afrodescendentes no âmbito das instituições federais de ensino. A Lei 12.711/2012 determina a reserva de no mínimo 50% das vagas dos cursos de graduação para estudantes provenientes de escolas públicas no ensino médio, respeitadas as proporções

39 Programa Universidade para Todos (PROUNI), tem por finalidade conceder bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos. As bolsas de estudo destinam-se aos estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; aos estudantes portadores de deficiência; e a professores da rede de ensino, para cursos de licenciatura, normal e pedagogia, com vista ao magistério da educação básica, independentemente da renda. Bolsa integral ao brasileiro não-portador de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até um salário mínimo e meio. E a bolsa parcial de 50% ou de 25% aos não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até três salários mínimos. Anexo ao Decreto 4886/2003, publicado no Diário Oficial da União de 21 de novembro de 2003. (BRASIL. *Lei 12.711/2012*. Disponível em: <www.planalto.com.br> Acesso em: 17 fev. 2020).

40 Ressalta-se, que o presente Estatuto ingressou no sistema jurídico bastante modificado da proposta original.

41 Art. 13. As escolas e as universidades deverão formular e implantar medidas de democratização do acesso e permanência, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social para os jovens estudantes. (BRASIL. *Lei 12.852/2013*. Disponível em: <www.planalto.com.br> Acesso em: 17 fev. 2020).

de negros, indígenas e pessoas com deficiência nas unidades da Federação, e a necessidade de reserva de metade das vagas a estudantes oriundos de famílias com renda inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*.⁴² Nessa esteira, por sua vez, menciona-se a Lei 12.990/2014 que preceitua a reserva aos negros de 20% das vagas nos concursos públicos destinadas ao provimento de cargos na administração pública federal.

No que se refere ao cumprimento da meta 16.b da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pelo Brasil, cabe ainda destacar que referida legislação teria ampliado em 39% a presença de estudantes pretos, pardos e indígenas oriundos de escolas públicas das universidades federais entre o período de 2012 a 2016⁴³. Não obstante, os dados terem revelado que existem vieses ou tendências de seleção que atuam internamente nas universidades e que culminam numa distribuição desigual dos discentes negros e brancos por curso⁴⁴

Outrossim, ao analisar o acesso às carreiras de Estado, nota-se uma tendência ao acesso pelos negros concentrar-se em carreiras auxiliares. Assim, embora as leis de cotas tenham contribuído para elevar a participação dos negros nas carreiras de estado e no acesso ao ensino superior, constatou-se que há um acesso que se concentra em cargos públicos de nível auxiliar e nos cursos universitários menos concorridos⁴⁵, o que denota a necessidade de aperfeiçoamento da política.

42 BRASIL. *Lei 12.711/2012*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm> Acesso em: 17 fev. 2020.

43 Cf. IPEA. ODS 16: promover sociedades pacíficas inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis - O que mostra o retrato do Brasil? *Cadernos ODS*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

44 Conforme indicaram os dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) do ano de 2016, os cursos reputados prestigiosos ou mais concorridos tendem a ter menor número de discentes negros concluintes quando comparados a cursos menos concorridos. Entre os concluintes dos cursos de medicina em 2016, aproximadamente 69% eram brancos e apenas 26 % eram negros. No mesmo ano, no curso de enfermagem, por sua vez, 55,1% dos concluintes na modalidade presencial eram negros, indicando que as desigualdades internas às universidades comprometem os resultados de presença no ensino superior. Esta tendência se repete em inúmeros outros cursos. BRASIL. *Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2016*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. p.218 Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/cento_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2016.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020. Cf. também BRASIL. Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior: explorando propostas para o monitoramento da Lei de Cotas. *Série Documental – Textos para Discussão*, n.42. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017. p. 33-36. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/COR+OU+RA%C3%87A+NAS+INSTITUI%C3%87%C3%95ES+FEDERAIS+DE+ENSINO+SUPERIOR+-+Explorando+propostas+para+o+monitoramento+da+Lei+de+Cotas/b4034fb5-5d61-4e87-b42a-f42d34421794?version=1.0>> Acesso em: 20 abr. 2020.

45 IPEA. ODS 16: promover sociedades pacíficas inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis - O que mostra o retrato do Brasil? *Cadernos ODS*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p.64.

Em suma, há que se aperfeiçoar os instrumentos de monitoramento quanto à concreção das políticas não-discriminatórias, com vistas à adoção de indicadores a partir de dados desagregados por cor/raça, permitindo, assim, melhor identificar a efetividade das políticas de não-discriminação.

CONCLUSÃO

No presente capítulo buscou-se analisar o ODS 16, em especial, o cumprimento da meta 16.b pelos governos, pela sociedade civil e pelo setor privado, ou seja, o dever de promover o cumprimento de legislação e de políticas não-discriminatórias voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Evidenciou-se os aspectos históricos relevantes à aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como apresentou-se uma panorâmica do referido documento, destacando-se os ODS e as metas. Analisou-se mais pormenorizadamente o ODS 16, cujo eixo central é a construção de sociedades mais justas, igualitárias, democráticas e pacíficas, assim como os instrumentos e estratégias voltados à sua concreção.

Discutiu-se também as duas metas de implementação inscritas na meta 16.10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, notadamente, a meta 10.b que estabelece o dever de promover o cumprimento de legislação e de políticas não-discriminatórias destinadas à proteção dos “vulneráveis”.

Buscou-se apresentar um breve resgate do conjunto normativo e das políticas públicas, em especial, as ações afirmativas na modalidade de política de cotas, enfatizando a sua adoção desde os ODM e implementação a partir de 2015 do novo Pacto Global para o desenvolvimento sustentável, até o presente momento.

Em face da peculiar realidade brasileira e da necessidade de se delinear normas, políticas públicas e instrumentos de monitoramento suficientes e adequados, analisou-se as similitudes e as distinções entre as categorias “grupos vulneráveis” e “minorias”. Assim como, empreendeu-se uma panorâmica acerca das definições, modalidades, finalidades, deslinde normativo internacional e nacional das ações afirmativas ou políticas de não-discriminação.

Por fim, procurou-se evidenciar o tensionamento entre a concreção suficiente e adequada da meta 16.b e a ambiciosa finalidade prevista na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável consistente em *não deixar ninguém para trás*, especialmente, os mais *vulneráveis*. Especificamente às políticas afirmativas,

destacou-se que a normativa de cotas nas universidades e no serviço público, embora tenham contribuído para elevar a participação dos negros nas carreiras de estado e no acesso ao ensino superior, constatou-se que há uma concentração de acesso aos cargos públicos de nível auxiliar e aos cursos universitários menos concorridos, o que denota a necessidade de aperfeiçoamento da política.

REFERÊNCIAS

BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de. Minorias e Grupos Vulneráveis, multiculturalismo e Justiça Social: Compromisso da Constituição Federal de 1988. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos (Orgs). *Minorias e Grupos Vulneráveis: Reflexões para uma tutela inclusiva*. 1.ed. Birigui: Boreal, 2013.

BRASIL. *Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2016*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

BRASIL. Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior: explorando propostas para o monitoramento da Lei de Cotas. *Série Documental – Textos para Discussão*, n.42, Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

BRITO, Jaime Domingues. Minorias e Grupos Vulneráveis: Aquilatando as possíveis diferenças para os fins de implementação das Políticas Públicas. *Argumenta: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da FUNDINOPI – UENP*, n. 11, p. 95-110, 2009.

BUSINESS AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT COMMISSION. *Better Business, Better World - The report of the business & sustainable development commission*. 2017.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de transformação social - A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2017. *Estudos e Pesquisas – Informações Demográficas e Sócioeconômicas*, n.37, Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IENSUE, Geziela. *Ações Afirmativas, Eficiência e Justiça: Análise da legitimidade a partir do desenvolvimento como liberdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS 16: promover sociedades pacíficas inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis - O que mostra o retrato do Brasil? *Cadernos ODS*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

JENSEN, Geziela. *Políticas de Cotas Raciais em Universidades Brasileiras: entre a legitimidade e a eficácia*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015.

LOSCHI, Marília. Objetivo 16: paz, justiça e instituições eficazes. *Revista Retratos*, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

SÉGUIN, Elida. *Minorias e grupos vulneráveis: uma abordagem jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SODRÉ, Muniz. Por um Conceito de Minoria. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). *Comunicação e cultura das minorias*. São Paulo: Paulus, 2005.

VILLENAVE, B. La discrimination positive: une presentation. A presentation of positive discrimination. In: *Discriminations: De quoi parle-t-on?*. n. 3, p.39-48, 2006.

O PAPEL DA UNIVERSIDADE COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO PARA A PROMOÇÃO DA PAZ: A EXPERIÊNCIA DA CÂMARA DE MEDIÇÃO DA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS COM A MEDIÇÃO AMBIENTAL

Simone Alves Cardoso¹
Adriana Machado Yaghsisian²

INTRODUÇÃO

Os seres humanos enfrentam conflitos regularmente, seja em casa, no trabalho, entre amigos ou em um nível mais sistêmico entre etnia, grupos religiosos ou políticos. No entanto, a maioria destes conflitos não se intensificam para alcançar a violência. O conflito fornece oportunidade de negociar ou renegociar para melhorar os resultados. O conflito, desde que não seja violento, pode ser um processo construtivo. Existem certos dissensos que envolvem a sociedade que permitem isso, como atitudes que desencorajam a violência ou estruturas projetadas para conciliar aqueles atores que estão em estado de tensão.

O *Institute for Economics & Peace* (IEP) identificou oito fatores-chave, ou pilares, que compreendem a paz positiva. Um dos pilares está relacionado ao fato do país manter níveis altos de capital humano, que consiste em investimentos voltados à educação para a paz, uma vez que uma base qualificada de capital humano reflete até que ponto as sociedades educam cidadãos a promover o desenvolvimento do conhecimento, melhorando produtividade econômica, cuidado com a formação dos jovens e responsabilidade com seu papel na sociedade. Segundo IEP, a paz

1 Doutora em Direito Ambiental Internacional (UniSantos). Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de Franca. Professora na graduação da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Mediadora da Câmara de Mediação de conflitos Socioambientais e Empresariais da UniSantos. Integra o grupo de pesquisa em Direitos Humanos e o grupo em Resolução de Conflitos Socioambientais do programa de Pós-graduação Mestrado e Doutorado da UniSantos. Tem experiência na área de Direito Urbanístico, Ambiental Internacional, Direito Consumidor e Mediação.

2 Graduação em Pedagogia pela Universidade Santa Cecília. Graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos. Mestrado em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metropolitana de Santos. Doutorado em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Integra o grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, o grupo de pesquisa em Resolução de Conflitos Socioambientais e do grupo de pesquisa em Direitos Humanos, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da UniSantos. Professora do curso de Direito da Universidade Católica de Santos. Mediadora da Câmara de Mediação de conflitos Socioambientais e Empresariais da UniSantos.

positiva pode ser descrita como atitudes, instituições e estruturas que criam e sustentam sociedades pacíficas³.

Deste modo, a Universidade, como instituição que compõe a estrutura de educação formal, tem seu papel transformador para imprimir atitudes pacíficas por meio de papel dialógico entre discentes, docentes e comunidade.

Um dos temas a ser investigado no contexto da construção da paz, está relacionado aos conflitos ambientais. O aumento da procura de recursos naturais, combinado com a degradação ambiental e as alterações climáticas, servirá para intensificar as pressões concorrenciais entre os países e as comunidades em relação ao acesso, à propriedade e ao uso dos recursos naturais.

Destarte, um problema a ser enfrentado pela sociedade mundial é a construção de soluções que possam sustentar a paz ambiental. Para tanto, é preciso dar mais atenção às dimensões da relação entre o direito à paz e o meio ambiente. Os passos mais importantes para uma paz sustentável são aqueles que incentivam e reforçam as capacidades locais de lidar com o passado para se envolver com o presente e moldar o futuro.

Desse modo, o campo de resolução de conflitos ambientais passa a ser cada vez mais instigador e desafiador, pois envolve conflitos complexos, com muitas variáveis, como domínio de recursos naturais, qualidade de vida, equidade e distribuição de riquezas, crescimento econômico, investimento, políticas públicas, soberania, dentre outros aspectos que precisam ser equalizados e administrados por um número maior de atores.

Ao analisar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴, da Organização das Nações Unidas (ONU), percebe-se a necessidade de os Estados buscarem ferramentas de resolução de conflitos que possibilitem a paz sustentável e inclusiva. Assim, o Direito Ambiental necessita de uma boa governança ambiental, nessa temática, de modo a transportar para o contexto interno dos Estados políticas públicas de tratamento adequado de conflitos.

No Brasil, a política pública de tratamento adequado dos conflitos, ganhou evidência com a Resolução 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁵,

3 IEP. Positive Peace Report 2019: analysing the factors that sustain peace. Sydney, October 2019. Disponível em: <<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/10/PPR-2019-web.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <[https://www.undp.org/content/dam/brazil/Agenda2030-completo-site%20\(1\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/brazil/Agenda2030-completo-site%20(1).pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2020.

5 CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA). Resolução n. 125/2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2020.

depois com o novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e com a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. A Lei 13.140/2015 prevê, ainda, a possibilidade de mediação que envolva direitos disponíveis e indisponíveis, que admitam transação. Neste aspecto, reafirma-se a possibilidade de a mediação ser aplicada aos conflitos socioambientais.

Com a regulamentação da mediação, surge um novo modelo a ser efetivado no âmbito de sistema de resolução de conflitos ambientais, pois o sistema judicial apresenta algumas fronteiras em sua atuação. Uma questão que pode ser entendida como limite de atuação do sistema de resolução de controvérsias ambientais, pela esfera judicial, é uma efetiva atuação que possibilite concretizar um processo de paz inclusivo, em que os agentes diretos ou indiretamente envolvidos no conflito, ou que sofrem os reflexos desse conflito, possam participar da tomada de decisão e empoderar as pessoas que habitam as cidades de conhecimento quanto à transformação do conflito ambiental. Mais especificamente, na esfera judicial tem-se obstáculo a uma atuação que promova, de fato, uma mudança ética na posição da sociedade frente ao meio ambiente.

Esses marcos indicam para uma mudança de paradigma quanto ao tratamento adequado dos conflitos. Uma nova perspectiva que precisa ser apoderada pelos agentes políticos, públicos, pela sociedade, academia e cidadãos quando da busca da justiça ambiental, pois tais conflitos exigem soluções conjuntas que privilegiem a paz e o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, as Universidades surgem como espaços democráticos e participativos, na busca do desenvolvimento da pesquisa e práticas de extensão que possam colaborar para concretização da cultura da paz como política pública.

O capítulo pretende demonstrar que a mediação aplicada aos conflitos ambientais pode materializar um processo participativo em todos os níveis, capaz de promover sociedades pacíficas, inclusivas e mais democráticas. É que a Universidade, por meio de práticas extensionistas, tem um papel fundamental na disseminação desse modelo no meio social e acadêmico.

Desse modo, sugerimos como referência o projeto da Universidade Católica de Santos (UniSantos), que criou e credenciou, no Tribunal de Justiça de São Paulo, a Câmara de Mediação Socioambiental da Unisantos, que, na função de auxiliar da justiça, atuará junto à sociedade na superação de problemas socioambientais, com o empoderamento das partes envolvidas, promovendo sua revalorização e reconhecimento.

Para tanto, inicialmente abordaremos a evolução recente de uma política pública nacional de incentivo a métodos autocompositivos, em especial a mediação, indicando os principais marcos legais que consolidaram a ideia de ampliação de métodos adequados para resolução de conflitos.

Num segundo momento, falaremos acerca da mediação ambiental como ferramenta de resolução construtiva dos conflitos e promoção da paz ambiental. Finalmente, abordaremos a necessidade de uma participação ampliada nas questões ambientais, envolvendo atores da sociedade civil, em especial das Universidades, na formação de uma rede de atores e informações que modelam a base de atuação da governança ambiental na temática de pacificação, em especial, citando como exemplo, a Câmara de Mediação Socioambiental da UniSantos.

A metodologia do trabalho está embasada na teoria crítica dialética, com viés indutivo, visando o exame do dinamismo das relações sociais que envolvem a mediação e a participação do cidadão na construção da paz ambiental, inseridas em uma realidade histórica, em que as alterações de ideologias por que passa a sociedade são enxergadas como parte de um processo de transição, especialmente quando relacionadas à pacificação dos conflitos socioambientais, que exigem nova dinâmica, díspare da tradicional.

EVOLUÇÃO DO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO ACERCA DA MEDIAÇÃO

Diante da ineficiência e insuficiência de meios tradicionais para resolução de conflitos, como a via administrativa e judicial, percebemos que há algumas décadas intensificou-se a adoção de meios consensuais (autocompositivos) para resolução de conflitos, enfocando uma solução consensual e pacificadora. Cada vez mais, tem-se buscado encontrar outros meios para solução de conflitos, dando enfoque à negociação, à conciliação e à mediação, que podem ser aplicados extrajudicialmente ou como uma etapa da fase processual.

Na busca por um meio mais adequado à solução de conflitos vivenciados e por uma sensação de justiça, em que as partes participam ativamente na construção da solução de seus problemas, com a ajuda de um terceiro imparcial na condução de um diálogo igualitário entre os mediados, é que podemos vislumbrar na mediação um meio eficaz e satisfatório para todos os envolvidos.

O Brasil tem enfrentado um desafio na busca de encontrar e desenvolver métodos que sejam considerados mais justos por seus usuários, a fim de propiciar

um papel mais ativo destes através de sua participação na construção das soluções para o conflito. Para tal fim, deu início a uma reforma no âmbito do Judiciário com a edição da Lei 9.099/95 do Juizados Especiais Cíveis e Criminais e da Lei 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), em que um de seus principais objetivos é educar e estimular o cidadão no uso da autocomposição e buscar a via extrajudicial, de forma a difundir-las como meios que, também, são adequados para resolução dos conflitos.

Essa postura, de incentivo aos métodos autocompositivos, permite o verdadeiro acesso à justiça, para que se possa chegar, através de estímulos de um terceiro, a uma solução negociada mais adequada.

Diante desse prisma, para que se vislumbre o desenvolvimento de uma reforma no sistema de Justiça, a fim de minimizar suas deficiências e ampliar as possibilidades de acesso à justiça, tal reforma ampliou as portas de acesso à Justiça, incluindo a mediação como um importante mecanismo de solução dos conflitos.

Acredita-se que será através do uso do instituto da mediação que a justiça tornar-se-á célere, eficiente e moderna, de modo a facilitar a aproximação das partes envolvidas para que encontrem, de maneira consensual, um resultado satisfatório que será construído ao longo do processo de mediação.

Para atender às necessidades de reforma do Judiciário, em novembro de 2010, o CNJ editou a Resolução 125/2010⁶. O art. 1º, da Resolução 125/2010, institui a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, com o objetivo de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados, deixando claro que incumbe ao Poder Judiciário, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

Para cumprir tais metas, os Tribunais de todos os Estados deverão criar os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, e instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. A Resolução 125/2010 trouxe, ainda, a previsão da criação de Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou órgãos semelhantes, que deverão atuar como auxiliares da justiça na realização de sessões de mediação e conciliação, desde que cadastradas no tribunal respectivo (art. 167, do novo Código de Processo Civil) ou no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores.

6 CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA). Resolução 125/2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2020.

Houve considerável inovação no novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) ao se regulamentar meios autocompositivos de solução de conflitos a serem concretizados nos Centros Judiciários de Solução de Conflito, em atividade desenvolvida por mediadores e conciliadores judicial, como auxiliares da justiça.

O incentivo à mediação visa à participação ativa da sociedade durante o procedimento de resolução de conflito, para que se possa chegar, através de estímulos de um terceiro, a uma solução negociada mais adequada.

Em 2015, foi aprovada a Lei 13.140/2016, que regulamentou a mediação judicial e extrajudicial. Trata-se do marco legal da mediação. A Lei 13.140/2016 dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Segundo o texto legal, considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

A possibilidade de mediação que envolva direito disponíveis e indisponíveis, que admitam transação, foi prevista pela Lei. Neste aspecto, enfatiza-se a possibilidade de a mediação ser aplicada aos conflitos socioambientais. Porém, importante ressaltar que o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

O contexto normativo brasileiro, no tema de métodos adequados de resolução de conflitos, indica uma mudança de paradigma para efetivação de uma cultura de paz e empoderamento social. Uma nova perspectiva que precisa ser apropriada pela sociedade, agentes políticos e públicos quando da busca da justiça ambiental.

Para Pedreño há uma dificuldade em se delimitar o conceito de conflitos ambientais, pois se caracterizam por terem uma natureza em constante mudança e evolução, podendo ocorrer em vários contextos, como quando da violação ao meio ambiente natural, artificial, urbano, do trabalho e outros⁷.

Outras características são relevantes para decidir qual método adequado de solução de conflitos deve ser adotado, como, por exemplo, a forte carga social e grande complexidade que envolvem o meio ambiente, pois os interesses sociais muitas vezes se chocam com os interesses públicos e envolvem múltiplos fatores e atores, com uma dinâmica que nem sempre é previsível.

7 PEDREÑO, Remedios Mondéjar. *Mediación ambiental: recursos y experiencias*. Madrid: Ed. Dykison, 2014.

Diante da complexidade que envolve o meio ambiente, tem ganhado corpo, no cenário nacional, a necessidade de se estabelecer uma moldura ou metodologia de ação, que possa fortalecer mecanismos de solução de conflitos, que atenda às características do meio ambiente e de efetividade ao ODS 16, de maneira que a sociedade possa participar ativamente das soluções para construção da paz ambiental e na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Sobreleva-se realçar a inter-relação feita no preâmbulo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em relação à paz e ao desenvolvimento sustentável, o que significa que não pode haver este sem aquela e não há paz sem desenvolvimento sustentável.

O que se vê na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é que os objetivos e metas buscam um mundo de respeito universal aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana, a igualdade e a não discriminação, o respeito pela raça, etnia e a diversidade cultural, a igualdade de oportunidades que permita a plena satisfação do potencial humano, que contribua para a prosperidade compartilhada, e outros valores alinhados a essa perspectiva.

É importante destacar que os objetivos de desenvolvimento sustentável e metas são integrados e indivisíveis, globais e de aplicação universal, levando em consideração as diferentes realidades, capacidades e níveis nacionais de desenvolvimento. Tais objetivos levam em conta o vínculo existente entre o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes nas esferas econômica, social e ambiental.

A referida agenda reconhece, ainda, a necessidade de construção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que ofereçam igualdade de acesso à justiça, fundamentada no respeito aos direitos humanos, incluído aí o direito ao desenvolvimento, o efetivo Estado de Direito e a boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. Nesse sentido, todos são conclamados a atuar para efetivação das metas expostas em cada ODS.

Desse modo, a resolução pacífica de controvérsias, por intermédio da mediação, mostra-se prática importante na prevenção e resolução de conflitos e que precisa ser incorporada pela sociedade, para dar concretude ao ODS 16 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A MEDIAÇÃO AMBIENTAL E RESOLUÇÃO CONSTRUTIVA DE CONFLITOS

Mesmo que historicamente a mediação já fosse utilizada, somente nas últimas décadas ela se tornou um método difundido e empregado em diversas áreas do Direito, inclusive com o apoio de governos, organizações internacionais, não governamentais e atores da sociedade civil. De maneira geral, as abordagens dos conceitos de mediação levam em consideração algumas escolas, como a de Harvard⁸, a Transformativa⁹ e a Circular-Narrativa¹⁰, que influenciam e moldam a prática profissional do mediador.

Assim, há uma constante evolução da teoria e prática de resolução de conflitos, de forma geral, bem como da mediação, em particular. Isso reafirma a preocupação de Bercovitch em relação à necessidade de atenção permanente com os processos de resolução de conflito, pois são processos sociais submetidos a influências constantes e variadas que merecem abordagens acadêmicas, políticas e práticas¹¹.

Para Moore, quaisquer que sejam as suas características específicas, a mediação deve, no essencial, ser vista como uma extensão do processo de negociação através do qual um terceiro, aceito pelas partes, intervém para alterar o curso ou o resultado de um determinado conflito¹².

Segundo Bercovitch, a mediação é um processo de gestão de conflitos em que aqueles que estão em conflito buscam a assistência ou aceitam uma oferta de ajuda de um estranho (um indivíduo, uma organização, um grupo ou um Estado) para mudar suas percepções ou comportamento, e faz isso sem recorrer à força física ou invocar a autoridade da lei¹³.

8 FISCHER, Roger, URY, William. Como chegar ao sim: Negociação de acordos sem concessões. Tradução: VIEIRA, Ricardo Vasquez. 3ªed. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

9 BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. La promesa de Mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros. Buenos Aires: Granica, 2010.

10 COBB, Sara. Empowerment and mediation: a narrative perspective. *Negotiation Journal*. Vol. 9, July 1993. p. 245/259.

11 BERCOVITCH, Jacob. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p. 26-56.

12 MOORE, Christopher W. O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos. Trad. Magda França Lopes. 2ªed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

13 BERCOVITCH, Jacob. Op. cit..

Basicamente, a mediação é uma forma de tomar decisões de modo cooperativo, permitindo o desenvolvimento dos processos de comunicação abertos para além das estruturas hierárquicas. Diante disso, a mediação exige, cada vez mais, uma integração e envolvimento de pesquisadores puramente acadêmicos, políticos e mediadores práticos.

A evolução, transformação e riscos ambientais levam a uma preocupação crescente com o processo de tomada de decisão em relação aos meios ou instrumentos necessários para serem aplicados na governança dos conflitos ambientais. As formas de resolução de conflitos precisam estar afinadas com a atual dinâmica de estruturação da sociedade.

Para Castells¹⁴ e Bauman¹⁵, nosso mundo e nossas vidas estão sendo moldados pelas tendências conflitantes da globalização e da identidade. A informação, a tecnologia e a reestruturação de capitalismo induziram uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede. Essa sociedade é marcada por uma enorme evolução técnica e pela globalização, que provocou muitas mudanças em padrões de socialização e comunicação em conflitos. Em particular, as mudanças na difusão do poder, redes sociais e comunicação criaram oportunidades e necessidades para uma gestão bem-sucedida de conflitos.

Todas essas mudanças fazem parte da pós-modernidade¹⁶, que desconstruiu a ideia de centralidade, segurança no Estado, relações verticais por uma ideia de fluidez e de rede de comunicação, relações móveis e horizontais pautadas em diversos saberes na busca de soluções para problemas em constante transformação.

Assim, faz-se necessário identificar mecanismos de resolução de conflito que possam atender a essa fluidez. Para tanto, sugere-se que a mediação ambiental pode contribuir para as necessidades atuais e apresentar uma resposta para a questão ambiental, ao promover por meio de uma participação ampliada na

14 CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura. Trad. Roneide Venancio Majer. 17 ed., rev. e ampl., v.1. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

15 BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

16 Para Bauman, em sua obra Modernidade e Ambivalência, a ideia de pós-modernidade está representada em uma visão fria e crítica da modernidade na sua totalidade, em avaliar o seu desempenho, julgar a solidez e congruência de sua construção. A pós-modernidade para o autor não representa “o fim, o descrédito ou a rejeição da modernidade”. Trata-se da própria modernidade a se examinar longa, atenta e sobriamente concluindo pela necessidade de mudança. (BAUMAN, Zygmunt. Modernidade e ambivalência. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. Cf, também, LYOTARD, Jean-François. O pós-moderno. Trad. Ricardo Côrrea Barbosa. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1988. BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2001).

tomada de decisões e a construção de um ambiente de paz. Desse modo, a mediação ambiental pode ser vista como um modelo construtivo de resolução de conflitos ambientais.

Para Coleman, todos os modelos e abordagens de resolução de conflitos, se aplicados corretamente, podem contribuir para que os conflitos se manifestem de forma positiva e satisfatória, promovendo uma melhora no bem-estar geral dos indivíduos e comunidades e evitando abordagens destrutivas que desencadeiem violência. Para tanto, o autor apresenta um modelo de resolução construtiva de conflitos e identifica três níveis de atuação (nível micro, meso e macro), e todas as iniciativas, princípios e procedimentos de resolução de conflitos devem interagir dentro desse sistema, para potencializar os fatores que contribuem para a resolução construtiva do conflito¹⁷.

Os componentes do nível micro incluem os indivíduos, os do nível meso são as famílias, as escolas, as universidades, as organizações e as comunidades, e os do nível macro são aqueles que envolvem políticas e instituições de sociedades, estados e da comunidade internacional. Naturalmente, as probabilidades de manter uma cultura de conflito construtivo e de paz aumentam consideravelmente quando vários fatores estão operando e alinhados entre esses níveis. Como esse sistema será operacionalizado dependerá do contexto local em que se desenvolvem os conflitos.

Para cada nível, o referido autor identifica alguns fatores que podem contribuir para atenuar o conflito e potencializar a solução construtiva. No nível micro estão os indivíduos, que, ao atuarem em conjunto, são essenciais nos processos de transformação e prevenção, desde que consigam internalizar alguns elementos sugeridos por ele, como a consciência das causas, consequências do conflito destrutivo e violência; valores, atitudes, habilidades e comportamentos que apoiam a não violência e a capacidade de perdão.

Em relação aos conflitos ambientais, os indivíduos tendem a colaborar quando há compreensão de que existe a necessidade de promover a gestão ambiental e a partilha equitativa dos recursos naturais entre todos os seres humanos. Por fim, é necessário gerar um sentido de identidade global com uma compreensão concreta das medidas que precisam ser tomadas localmente para agir como um cidadão global.

No nível meso, Coleman identificou outros fatores que dizem respeito ao aumento das probabilidades de promover e sustentar a paz. Indica a necessidade

¹⁷ COLEMAN, Peter T. The Essence of Peace? Toward a Comprehensive and Parsimonious Model of Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. Psychological Components of Sustainable Peace. Nova Iorque: Springer, 2012. p. 353-369.

de uma maior atuação e socialização do conhecimento acerca de resolução de conflitos, com programas e workshops sobre resolução de conflitos construtivos e resolução de problemas criativos para crianças, adultos, pais e líderes de escolas, empresas e políticas, além da ênfase nas identidades locais, nacional e global¹⁸.

Finalmente, Coleman indica importantes influências, no nível macro, para promover e manter um estado de paz sustentável. Dentre alguns fatores, ressalta que é necessária uma ideia social de paz que inclua uma ética de unidade interétnica, com normas compartilhadas de tolerância, cooperação e resolução de problemas criativos, que modelam todo o esforço e valor da ação construtiva e não violenta. Outro fator seria desenvolver estruturas de governança nacionais democráticas, que incentivem comunidades de cidadãos globais engajados localmente em iniciativas que promovam a cidadania global e abordem preocupações globais compartilhadas, tais como mudanças climáticas, pobreza etc¹⁹.

Coleman, juntamente com Johnson²⁰, preocupados em identificar componentes que possam sustentar uma teoria de paz, apresenta importantes elementos que podem ser trabalhados na mediação. De maneira mais formal ou informal, cada nível pode ser atingido de forma diferente, pois o mediador pode atuar em cada um desses níveis.

As chaves para a construção e manutenção da paz consistem no estabelecimento das relações de cooperação entre as partes capazes de contribuir para a resolução de conflitos e na necessidade de se assegurar que as partes interessadas se envolvam em esforços de cooperação para identificar e alcançar objetivos mútuos. A cooperação deve estar afinada tanto ao objetivo da paz como ao processo que a sustenta.

Morton Deutsch fala da importância de uma orientação cooperativa na abordagem de resolução de conflitos. Sua ideia busca privilegiar a cooperação em detrimento da competição, pois a primeira facilita enormemente a resolução construtiva, enquanto uma orientação competitiva ou de ganha-perde a dificulta. Para o autor, é mais fácil desenvolver e manter uma atitude ganha-ganha se você tiver suporte social para ela. O apoio social pode vir de amigos, colegas de trabalho, empregadores, mídia ou sua comunidade²¹. Assim, durante o processo de mediação, para que o mediador consiga

18 Ibid.

19 Ibid.

20 JOHNSON, David W.; JOHNSON, Roger. T.; TJOSVOLD, Dean. *Effective Cooperation*, The Foundation of Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. *Psychological Components of Sustainable Peace*. Nova Iorque: Springer, 2012. p. 15-53.

21 DEUTSCH, Morton. *Cooperation and competition*. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T., MARCUS, Eric C. *The handbook of conflict resolution: theory and practice*, 2 ed. São Francisco: Published by Jossey-Bass, 2006. p. 23-42.

um resultado ganha-ganha em um ambiente hostil é importante se tornar parte de uma rede de pessoas que possam dar suporte social ao procedimento.

Neste aspecto, ganha relevância a atuação das Universidades, que, segundo modelo apresentado por Coleman, atua no nível meso e são capazes, em suas atividades de pesquisa e extensão, de promover uma integração entre os demais níveis²².

Ao reconhecer a importância de se estabelecer uma estrutura, em que a resolução pacífica de conflitos pudesse ganhar corpo no contexto nacional, pautada em conhecimento científico e prático, foi criada a Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais da Unisantos, que busca promover e disseminar as melhores práticas em mediação ambiental.

O PAPEL DA UNIVERSIDADE COMO ESPAÇO DEMOCRÁTICO NA PROMOÇÃO DA CIDADANIA E DISSEMINAÇÃO DA PAZ AMBIENTAL

Os conflitos ambientais são complexos, pois se inter-relacionam com problemas sociais e econômicos e geralmente atingem mais de um grupo de pessoas. Assim, é importante estabelecer a construção de uma arquitetura de resolução de conflitos apoiada em constante interação dialética entre os diversos atores envolvidos, a fim de assegurar a sobrevivência saudável das futuras gerações.

No âmbito do constitucionalismo contemporâneo, para Ingo Sarlet, o princípio democrático assume a condição de princípio estruturante e indissociável da moderna noção de Estado Constitucional. O Estado Democrático consagrado pela Constituição Brasileira é também um Estado socioambiental de direito, que guarda relação com a dignidade humana e os Direitos Humanos e fundamentais que lhe são correlatos, que exigem uma peculiar e forte noção de cidadania. Esse movimento se materializa por um elemento central do constitucionalismo contemporâneo, que é a participação pública²³.

Para Alexandre Kiss e Dinah Shelton a participação pública, no direito ambiental, se baseia no direito de quem pode ser afetado pela degradação do meio ambiente ter a possibilidade de se manifestar na determinação do seu futuro ambiental²⁴. Isso levou a Declaração sobre o Meio Ambiente e o

22 COLEMAN, Peter T. Op. Cit.

23 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípios do direito ambiental. São Paulo: Saraiva, 2014.

24 KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. Guide to International Environmental Law. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

Desenvolvimento (Rio-92) estabelecer um princípio para a inclusão do público na tomada de decisões ambientais. O Princípio 10 declarou que o acesso à informação, a participação do público e o acesso a processos judiciais e administrativos eficazes, deve ser garantido, porque as questões ambientais são bem tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados. Desse modo, para os referidos autores, a participação pode ter lugar através de eleições, ações de base, lobby, discursos públicos, audiências e outras formas de governança, segundo as quais vários interesses e comunidades participam na formação das leis e decisões que os afetem.

Assim, a participação pública ambiental na esfera política, administrativa e judicial deve atingir alguns níveis para se concretizar, como acesso à informação, a participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça. Neste último nível, temos que levar em consideração uma tendência da sociedade atual, tanto no âmbito internacional e nacional, que consiste na resolução de conflitos ambientais por meio de métodos autocompositivos, muitas vezes privilegiando a via extrajudicial.

De acordo com o contexto nacional, a recente normativa (Lei 13.140/2015) referente à mediação pode ser considerada uma ferramenta que materializa a participação pública, pois permite que todos os agentes direta ou indiretamente afetados pelo conflito façam partes das negociações das soluções.

O ODS 16 traz como uma de suas metas, garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Desta forma, a academia tem um papel fundamental para inserir, propagar, ampliar os espaços de participação pública e administrar essa prática no meio social. Sob outro enfoque, durante o processo de mediação é fundamental que o mediador, ou mediadores, tenham conhecimento técnico sobre as questões em discussão. Neste aspecto, uma comunidade epistêmica de prática, pode ser formada a partir da atuação e suporte das Universidades nesta prática.

A criação da Câmara de mediação de conflitos socioambientais da Universidade Católica de Santos representa esse espaço democrático, pois caracteriza um dos projetos de extensão da Universidade.

As primeiras ações que precederam a criação da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais surgiram da discussão e pesquisa de temas relacionados à mediação na área ambiental, quando da apresentação de um Projeto de Pesquisa ao Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (IPECI), denominado “A Mediação na Resolução de Conflitos Sociambientais”, em maio

de 2013²⁵. A iniciativa buscava fomentar a formação cidadã dos estudantes, orientada pelos Direitos Humanos e pela difusão de práticas de resolução não violenta de conflitos e de ampliação do acesso à justiça.

Durante os trabalhos de pesquisas desenvolvidos entre os participantes do projeto, surgiu uma aproximação da pesquisa com projetos do Poder Judiciário, que está em fase de transformação e mudança em seu sistema de justiça, na busca de transformar a cultura do litígio, pautada em desconfiança e competição, em uma cultura de paz, diálogo e responsabilidade partilhada.

Essa transformação está em sintonia com o movimento mundial pela cultura de paz, mas que para concretização efetiva no âmbito interno depende da atuação em rede dos diversos atores envolvidos na transformação de nossa sociedade.

Compondo um dos nós dessa rede e visando atender e colaborar com o projeto de Reforma do Judiciário e com o propósito de implantar um sistema de pacificação de conflitos, a UniSantos firmou convênio para Capacitação de Conciliadores e Mediadores Judiciais, e atua na formação de conciliadores e Mediadores, desde 2013.

Com o objetivo de permitir um suporte científico mais abrangente nas pesquisas desenvolvidas na temática ambiental, em 2014, foi incluída como linha de pesquisa de um dos Grupos de Pesquisa²⁶ do programa de pós-graduação da Unisantos, o estudo da Mediação como instrumento de resolução de conflitos socioambientais nacionais e internacionais, privilegiando as diretrizes internacionais voltadas ao fortalecimento da pacificação. Como estratégia, o grupo dá ênfase à multidisciplinaridade e à integração dos diversos saberes. A atuação do grupo se estendeu, e a criação da Câmara de Mediação se efetivou, em 2016, com seu cadastro junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo como auxiliar da justiça.

A iniciativa tem como objetivo geral administrar procedimentos de mediação e proporcionar, dentre outros aspectos, a participação da sociedade, a inclusão social, a defesa e a proteção do meio ambiente.

Segundo Boaventura Santos, a prática jurídica desenvolvida por estudantes de direito tem hoje uma capacidade nova de passar da clínica jurídica individual, totalmente despolitizada, para uma forma de assistência e de assessoria jurídica atenta aos conflitos estruturais e de intervenção mais solidária e mais politizada²⁷.

25 O projeto foi coordenado pelo professor Dr. Gilberto Passos de Freitas.

26 O professor Dr. Gilberto Passos de Freitas é o líder do grupo de pesquisa e professor do programa de Mestrado e Doutorado da Universidade Católica de Santos.

27 SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2007.

Nesse sentido, como atividade extensionista, a Câmara de Mediação implicará no envolvimento de alunos e professores de diversas áreas, num enfoque multidisciplinar, em muito contribuindo para a formação do corpo discente. Tal propósito se refletirá na pesquisa científica e na busca de soluções para os problemas socioambientais de origem local e regional.

Ao estimular a prática das formas adequadas de resolução de conflitos, como a mediação, a Universidade dá um grande passo para a pacificação social e para o exercício da cidadania, contribuindo para um comportamento ético e humanitário dos estudantes, proporcionando, ainda, aos alunos, uma consciência quanto à necessidade de democratização do acesso à justiça e do papel deste aluno no processo de transformação da sociedade.

CONCLUSÃO

A evolução do sistema de justiça brasileiro está em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial o ODS 16, pois levou à implementação de uma política pública que privilegia a aplicação de métodos consensuais de resolução de conflitos, como a mediação. A solidificação de um marco legal, que estabelece regras específicas para implementação da mediação ambiental, é essencial para implantar a participação do cidadão e uma cultura de paz social.

As iniciativas de mediação, como a exemplificada no capítulo, devem ser usadas como uma forma de promover a coordenação entre a sociedade, as organizações ambientais, o Estado e o Poder Judiciário, na busca da efetivação de processos democráticos e de cidadania em que a participação pública da sociedade na promoção de acordos de paz caracterize um verdadeiro acesso à justiça.

Assim, a mediação como método de resolução de conflitos ambientais, revela sua importância, como um espaço democrático e inclusivo, em que os cidadãos em direção à solução de problemas coletivos, materializam um processo de democracia participativa amplamente defendida na doutrina nacional e estrangeira.

A UniSantos, com a criação da Câmara de Mediação de Resolução de Conflitos Socioambientais e Urbanísticos, efetiva uma política de democratização do acesso à justiça, pois facilita a comunicação entre os participantes envolvidos na mediação, tendo como premissa o diálogo dos diversos saberes, o que permite a superação de problemas, com o empoderamento das partes envolvidas, sua revalorização e reconhecimento.

Esse paradigma de incentivar a mediação, como método de resolução construtiva de conflitos, está relacionado à pós-modernidade, pois rompe com estruturas sólidas e hierárquicas, exigindo, nessa seara, a identificação de instrumentos e métodos que possam construir novas redes para atender à dinâmica, fluidez e flexibilidade das relações construídas pela sociedade atual.

Assim, a mediação ambiental desponta como ferramenta de prevenção, construção e manutenção da paz, a ser implementada por programas de extensão, como o mencionado no capítulo, dada as suas características de incentivo ao diálogo, ao processo participativo, ao estímulo à cooperação, à solidariedade entre os povos e, principalmente, à possibilidade dos mediadores atuarem em vários níveis do conflito, formando uma rede de pacificadores.

Todos tem um comprometimento para com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, as Universidades em sintonia com o poder público e a sociedade, podem e devem atuar para efetivação das metas expostas no ODS 16, ao implementar práticas de extensão que possam garantir a igualdade de acesso à justiça e a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e ambivalência*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BERCOVITCH, Jacob. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Máira; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. *La promesa de Mediación: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento propio y el reconocimiento de los otros*. Buenos Aires: Granica, 2010.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura*. Trad. Roneide Venancio Majer. 17ed, v.1. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

COBB, Sara. Empowerment and mediation: a narrative perspective. *Negotiation Journal*, v. 9, p. 245-259, 1993.

COLEMAN, Peter T. The Essence of Peace? Toward a Comprehensive and Parsimonious Model of Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. *Psychological Components of Sustainable Peace*. Nova Iorque: Springer, 2012.

DEUTSCH, Morton. Cooperation and competition. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T., MARCUS, Eric C. *The handbook of conflict resolution: theory and practice*. 2^{ed}. São Francisco: Published by Jossey-Bass, 2006.

FISCHER, Roger, URY, William. Como chegar ao sim: Negociação de acordos sem concessões. Tradução: VIEIRA, Ricardo Vasquez. 3ed. Rio de Janeiro: Imago, 2005.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE (IEP). *Positive Peace Report 2019: analysing the factors that sustain peace*. Sydney, 2019.

JOHNSON, David W.; JOHNSON, Roger. T.; TJOSVOLD, Dean. Effective Cooperation, The Foundation of Sustainable Peace. In: DEUTSCH, Morton; COLEMAN, Peter T. *Psychological Components of Sustainable Peace*. Nova Iorque: Springer, 2012.

MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. Trad. Magda França Lopes. 2ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. *Guide to International Environmental Law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

PEDREÑO, Remedios Mondéjar. *Mediación ambiental: recursos y experiencias*. Madrid: Ed. Dykison, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

OBJETIVO 16 DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES NO CONTEXTO DO CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL

Luciana Diniz Durães Pereira¹

*“Se a escravidão não é crime, não há crime.”
Abraham Lincoln*

INTRODUÇÃO

Quando, em 1993, a Organização das Nações Unidas (ONU) transformando nosso mundo realizou, em Viena, na Áustria, uma das maiores conferências internacionais até então capitaneadas pela instituição², qual seja, a Conferência Mundial de Direitos Humanos (CMDH), não apenas o debate global acerca do desenvolvimento e consolidação da agenda dos direitos humanos era motivo de preocupação para a ONU, mas, igualmente, o futuro da humanidade em sua integralidade, em especial no contexto do terceiro milênio que, naquele momento, se descortinava em um próximo por vir, também o era.

O principal fruto da CMDH foi a adoção, em 25 de junho de 1993, da Declaração e Programa de Ação de Viena (DPAV), documento que, para além de seu **célebre** art I, inciso 5, que qualifica e categoriza “[...] *All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelate*”³ – ou seja, como direitos a serem tratados, universalmente, “[...] de forma justa e equitativa, em pé de

1 Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FD/UFMG). Mestre em Direito Público com ênfase em Direito Internacional pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (FMD/PUC Minas). Especialista em Direito Internacional pelas Faculdades Milton Campos (FMC). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FD/UFMG). Graduada em História pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG). Pesquisadora do Diretório Nacional do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidade” da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional do Centro de Direito Internacional (CEDIN). Professora do curso de Graduação em Direito da Universidade FUMEC.

2 Cento e setenta e um (171) países participaram da conferência, ocorrida entre os dias 14 a 25 de Junho de 1993.

3 “[...] todos os direitos humanos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (Tradução livre da autora). OHCHR. *Vienna Declaration and Programme of Action*. 1993. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>> Acesso em: 27 abr. 2020.

igualdade e com a mesma ênfase²⁴ – trouxe também, em suas justificativas e considerando prévios à adoção da DPAV, a seguinte afirmação acerca das intenções da organização para os anos seguintes:

Determinada a dar novos passos no sentido de um maior empenho da comunidade internacional, com vista a alcançar progressos substanciais em matéria dos Direitos Humanos mediante um esforço acrescido e sustentado de cooperação e solidariedade internacionais [...]⁵.

Inspirada e vocacionada, portanto, neste trajeto de progresso contínuo em prol do desenvolvimento dos direitos humanos, a Assembleia Geral (AG) da ONU incansavelmente debateu, no interregno da ocorrência da CMDH até o início dos anos 2000, os desafios, perspectivas e consensos acerca desta nobre agenda. O ápice de todo este trabalho do órgão plenário da organização deu-se quando da adoção, em sua 55^a sessão, da Resolução A/RES/55/2, nomeada *United Nations Millenium Declaration*⁶.

A DM foi um marco tanto na reafirmação dos objetivos inaugurais da ONU, quais sejam, paz e segurança internacionais e gozo dos direitos humanos, como também de estabelecimento de um rol de propósitos a serem gradualmente implementados e atingidos pela sociedade internacional ao longo das primeiras décadas do terceiro milênio.

Passados quinze anos de sua adoção, no dia 25 de setembro de 2015, a AG, reunida em Nova Iorque, reafirmou a importância das metas e objetivos do milênio e, para além disso, os repaginou em um novo texto intitulado *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável), Resolução A/RES/70/1⁷. Nascia, assim, com um total de 17 (dezessete) novos *development goals* ou objetivos de

4 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas Contemporâneas. *Revista do TST*, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan/mar de 2009. p. 03.

5 Portal CEDIN. Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>> Acesso em: 27 abr. 2020.

6 UNDOCS. Declaração do Milênio (DM) (Tradução livre da autora). 55/2 *United Nations Millennium Declaration*. 2000. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/55/2>> Acesso em: 27 abr. 2020.

7 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> Acesso em: 27 abr. 2020.

desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 (cento e sessenta e nove) metas, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁸.

Dentre tais *development goals* encontra-se o de número 16 (dezesseis), que versa sobre os temas da paz, justiça e instituições eficazes, no sentido exato da busca constante da ONU em:

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 níveis⁹.

Dada a sua complexidade, tal objetivo é dissecado em 10 diferentes subitens, dentre os quais se destacam, como visto, a realização da justiça nos níveis nacional e internacional. Por ser a temática da justiça – inclusiva e de natureza social, nos espectros tanto interno como global – de interesse do presente artigo, escolheu-se por aprofundar o debate acerca do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável à luz do Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *vs.* Brasil, sentenciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 20 de Outubro de 2016¹⁰.

Iniciar-se-á, para tanto, com uma apresentação mais aprofundada do ODS 16 para, depois, examinar-se, de forma crítica, o julgado supracitado. Neste percurso, entende-se que restará evidente o agigantado desafio que o Estado brasileiro possui adiante em diferentes nuances da consolidação do seu sistema de justiça, isto é, seja em relação à concretização do direito universal de acesso à justiça, seja no tocante à efetividade da proteção das liberdades individuais e coletivas de seus nacionais e estrangeiros sob sua jurisdição e, finalmente, seja do ponto de vista da construção e desenvolvimento de instituições transparentes e responsáveis.

8 ONU BRASIL. Agenda 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 27 abr. 2020.

9 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>> Acesso em: 27 abr. 2020.

10 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *vs.* Brasil; Sentença de 20 de outubro de 2016 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf> Acesso em: 28 abr. 2020.

ODS 16, DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

No que tange a realização da justiça em perspectiva interna e internacional, o ODS 16, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável apoia-se em um tripé de ações que, segundo o que preconiza a ONU, devem ser constantemente perquiridas e alcançadas, até 2030, pelos Estados membros da organização. Assim, vejamos.

A meta 16 inciso 3 versa especialmente sobre a promoção do Estado de Direito e sobre o acesso genérico e indiscriminado à justiça.

No tocante à promoção do Estado de Direito, segundo o *High-Level Political Forum of 2019*¹¹, responsável pela última e mais aprofundada revisão do objetivo 16 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹², a grande tarefa dos Estados neste quesito é a de promover e garantir o *rule of law* no sentido mais elementar da expressão originária da Língua Inglesa, qual seja, a de ser o Estado de Direito o baluarte da promoção da “*authority and influence of law in society [...]*”¹³, o que, dialeticamente, o torna garantidor de si mesmo e da sua existência enquanto ente a incorporar, do ponto de vista político-institucional – e ainda que de forma abstrata – o poder e a legitimidade do D(d)ireito.

Em relação ao acesso universal e, portanto, indiscriminado à justiça, a meta 16.3 ressalta que é de importância primeira, para que esta de fato exista e seja realizada – sobretudo a justiça efetiva, material e não apenas formal – tanto a positivação de normas jurídicas garantidoras de tal acesso como de sua ocorrência literal, isto é, que haja, por um lado, previsão normativa própria dentro do arcabouço normativo dos Estados de Direito, e, por outro, que hajam vias abertas de acesso às instâncias e órgãos realizadores da justiça, sejam os de natureza administrativa e extrajudicial, sejam aqueles pertencentes ao Poder Judiciário. Destaca-se, nesse sentido, que se incorporam, aqui, de forma holística, duas noções que, a princípio, não se confundem: a de acesso à justiça e a de acesso ao Judiciário, vez que, quase sempre, a primeira é mais ampla do que

11 SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS KNOWLEDGE PLATFORM. *Progress of Goal 16 in 2019*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16>> Acesso em: 29 abr. 2020.

12 Ibid.

13 “autoridade e influência da lei na sociedade [...]” (Tradução livre da autora). OXFORD LEARNER'S DICTIONARIES. *Rule of law*. Disponível em: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/law#rule_idmg_17> Acesso em: 29 abr. 2020.

a segunda, significando uma axiologia vinculada a questões jusfilosóficas mais complexas como equidade, moralidade, legitimidade e ética.

No entanto, a ONU alerta para a insuficiência da mera existência de previsão normativa, caso esta não reverbere no mundo concreto quando a justiça precisar de fato ser materializada. A exemplo, de nada adianta a existência expressa, no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) dos ditames “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”¹⁴ se, na prática, ou o acesso inexistente ou existe de forma insuficiente, não universal e dificultosa para os cidadãos.

Outra importante meta é a 16.6, que apregoa o desenvolvimento de instituições responsáveis, eficazes e transparentes em todos os diversos e diferentes níveis de poder, em especial no sentido de esperar-se destes órgãos a devida *accountability*. Em outras palavras, que os órgãos públicos e/ou privados de um Estado de Direito – sobremaneira os de natureza pública – atuem com transparência e prestem contas financeiras e éticas à sociedade. Busca-se, assim, primar pelo zelo à coisa pública e aos bens privados, fortalecer as esferas existentes – ou então incentivar sua criação – de controladorias, corregedorias e auditorias, bem como as ações de *compliance*¹⁵.

Por fim, a meta 16.10 assegura o acesso público à informação e protege as liberdades fundamentais de acordo com as respectivas legislações nacionais, bem como com os tratados celebrados pelos Estados¹⁶. Tal meta é a única ligada ao ODS 16 que se divide em dois, 16.10.a e 16.10.b.

O primeiro diz respeito ao fortalecimento das instituições nacionais, inclusive por meio de ações de cooperação internacional, especialmente em países em desenvolvimento e para a prevenção da violência, do crime e de atos de terrorismo. Interessante observar, neste ponto, que o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), ora em vigor, trouxe um capítulo inteiro a versar sobre cooperação internacional¹⁷, disposições estas ausentes em idêntico tratamento no diploma legislativo anterior, datado de 1973.

14 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 29 abr. 2020.

15 CIALDINI, Robert. B., & TROST, Melaine R. *Social Influence: Social Norms, Conformity and Compliance*. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, & G. Lindzey (Eds.), *The Handbook of Social Psychology*. McGraw-Hill, 1998. Disponível em: <[http://www.mapageweb.umontreal.ca/delasabr/PSY2007/Axe1_PSY2007/Cialdini\(98\)_SocialNorms%20copy.pdf](http://www.mapageweb.umontreal.ca/delasabr/PSY2007/Axe1_PSY2007/Cialdini(98)_SocialNorms%20copy.pdf)> Acesso em: 30 abr. 2020.

16 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 16* [...]. Op. cit.

17 Capítulo II, Título II, artigos 26 a 41, destacando-se as modalidades de auxílio direto e carta rogatória. BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em: 30 abr. 2020.

Por sua vez, a meta 16.10.b. busca promover e dar cumprimento a leis e políticas não discriminatórias de desenvolvimento sustentável, isto é, em respeito à diversidade e à pluralidade, fazer valer ações não discriminatórias que dêem cumprimento aos direitos humanos-fundamentais previstos em normativas internas e internacionais, bem como, de modo afirmativo, impor medidas que dêem efetividade a tais direitos, impedindo que seus titulares sejam expostos a situações vexatórias e/ou empoderando-os socialmente, em tratamento legal diferenciado, para que suas vulnerabilidades jamais sejam limitadoras da expressão de sua cidadania¹⁸.

CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL

Nas palavras das autoras Ana Cláudia Nascimento Gomes e Mariana Rezende Guimarães, o sentido contemporâneo do trabalho escravo pode ser extraído

[...] do disposto nas Convenções sobre o trabalho forçado (nº 29, de 1930)¹⁹ e sobre a abolição do trabalho forçado (nº 105, de 1957) da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁰, as quais o definem como sendo todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente e, em especial, como forma de sanção ou disciplina, discriminação racial, social, nacional ou religiosa, ou para fins de desenvolvimento econômico do Estado²¹.

Segundo relatos das vítimas e de seus familiares²², eram nesses exatos termos que os trabalhadores eram tratados durante os períodos de suposta prestação de

18 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *ODS 16*. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>> Acesso em: 30 abr. 2020.

19 OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Convenção nº 29*, de 1930. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang-pt/index.htm> Acesso em: 01 mai. 2020.

20 OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). *Convenção nº 105*, de 1957. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang-pt/index.htm> Acesso em: 01 mai. 2020.

21 GOMES, Ana Cláudia Nascimento; GUIMARAES, Mariana Rezende. Ministério Público do Trabalho e Trabalho Escravo Contemporâneo: Estruturação Institucional para Enfrentamento do Problema e um Exemplo de Caso Prático de Trabalho Escravo Urbano com Resgate Social do Empregador. In: SOUZA, Adriana Augusta de Moura; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende; MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. (Org.). *Trabalho Escravo Contemporâneo: Desafios e Perspectivas*. São Paulo: LTR Editora, 2018. p. 1-144.

22 MPF (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL). *Entenda o Caso Fazenda Brasil Verde*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/entenda-o-caso-_fazenda-brasil-verde.pdf> Acesso em: 02 mai. 2020.

serviços laborais na Fazenda Brasil Verde (FBV), propriedade rural de exploração pecuária, localizada no Estado do Pará.

A ciência sobre os casos escravidão contemporânea e outras violações de direitos humanos dos trabalhadores da FBV começaram no ano de 1988, quando a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Diocese de Conceição do Araguaia (DCA) apresentaram a primeira denúncia da ocorrência de práticas desta natureza à Polícia Federal, dando publicidade ao Estado brasileiro acerca do que de fato ali ocorria²³. Estima-se que, até o início dos anos 2000, aproximadamente 150 homens, de idade entre 15 a 40 anos, foram escravizados e submetidos a situações desumanas e degradantes nas instalações da fazenda²⁴. Contudo, tal realidade foi investigada pelas autoridades nacionais – mesmo em face da supracitada denúncia datada do final da década de 1980 – apenas a partir do mês de março de 2000, quando uma fiscalização do Ministério do Trabalho (MT) resgatou em torno de 80 pessoas das dependências da fazenda²⁵. Um ano após, em 2001, o primeiro inquérito policial foi aberto junto à Justiça Federal de Marabá, dando início formal às investigações criminais sobre os atos cometidos na FBV.

Diante deste pequeno histórico, realizado com o intuito de demonstrar a ineficiência e falta de celeridade do Brasil em investigar e punir os culpados, bem como de indenizar as vítimas e/ou seus familiares, pouco se precisa justificar acerca das razões que levaram a CPT e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) a denunciar o país à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e esta, em 04 de março de 2015, ter decidido por submeter o caso à apreciação da CIDH²⁶.

Na Corte Interamericana, o processo tramitou normalmente, chegando o órgão à prolação, por unanimidade, de sentença condenatória de status

23 Ibid.

24 Indica-se, para que se possa ter real noção da gravidade das violações perpetradas na FBV, assistir ao documentário “Especial Fazenda Brasil Verde: Depoimentos dos Trabalhadores”. YOUTUBE. *Especial Fazenda Brasil Verde: Depoimentos dos Trabalhadores*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZENVRRvFMI&list=PL5ZUH6MscZhwBpge3TV4d49wfMsofIDjh>> Acesso em: 02 mai. 2020.

25 Especial Fazenda Brasil Verde. Op. cit.

26 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é formado, do ponto de vista de seus principais órgãos de atuação, pela CIDH (órgão da OEA) e pela CIDH (órgão criado pela Convenção Americana de Direitos Humanos ou, como coloquialmente conhecida, pelo Pacto de San José da Costa Rica). Podem apresentar demandas contenciosas à Corte os Estados membros da Convenção e, no caso da defesa de interesses de indivíduos ou grupos de indivíduos, a Comissão. O Brasil aderiu à competência contenciosa da Corte em 1998, quando expressamente aceitou o disposto no art. 62, inciso I, do Pacto.

reparatório contra o Estado brasileiro, em 20 de outubro de 2016. Restou decidido que o país deveria reiniciar os procedimentos internos de investigação e punição dos culpados, pagar indenização aos trabalhadores e/ou suas famílias e, no prazo de 1 ano da notificação da sentença, apresentar à Corte relatório sobre o adimplemento das medidas impostas²⁷.

É de se pensar e de se esperar que, após a condenação do país, que este passasse a atuar de forma enfática contra a escravidão contemporânea, cumprindo a condenação internacional que lhe fora imposta. Todavia, em 13 de outubro de 2017, o governo brasileiro, em total contradição, baixou a Portaria 1.129, do Ministério do Trabalho, que, dentre outras medidas, enfraqueceu os poderes fiscalizatórios dos fiscais do trabalho, gerando, de imediato, a diminuição das possibilidades de prevenção e combate ao trabalho escravo²⁸. O episódio gerou enorme constrangimento ao país, reações da sociedade civil, da OIT, da ONU e desaguou na propositura, pela Rede Sustentabilidade, da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 489 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF)²⁹. A Min. Relatora Rosa Weber, concedeu a liminar pretendida pela requerente, suspendendo os efeitos jurídicos da famigerada portaria. O governo do Brasil, há época, rapidamente reagiu, parecendo entender a gravidade jurídico-moral da situação e, em dezembro do mesmo ano, retrocedeu e revogou o ato.

Episódios como estes, que se arrastam por décadas e que demonstram a falibilidade das instituições brasileiras no tocante à realização efetiva da justiça, em especial diante da inexistência ou total ineficiência em responder positivamente à gravíssimas violações de direitos humanos, escancaram a necessidade de constante monitoramento e evolução do país no cumprimento do ODS 16, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, no qual, por ora, estamos distantes de alcançar resultados de excelência. Avançar na efetividade e eficácia das instituições significa avançar na promoção da paz social, no apaziguamento de conflitos e sofrimentos humanos desnecessários e, sobretudo, na construção de um país mais fraterno e

27 CIDH (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS). *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*: Sentença de 20 de outubro de 2016 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf> Acesso em: 03 mai. 2020.

28 BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU). *Portaria 1.129*, de 13 de outubro de 2017. Edição 198, de outubro de 2017. p. 82.

29 STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). *Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 489*, ADPF 489. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5293382>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

solidário. Fazê-lo não é mero favor do Estado à ONU, mas sim sua obrigação em face tanto da normativa constitucional e infraconstitucional vigente internamente como em face dos tratados, quer gerais, quer especiais, aos quais o Brasil se obrigou internacionalmente em matéria de proteção à pessoa humana.

CONCLUSÃO

Frente ao exposto, pode-se concluir que, usando como exemplo o caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, no qual, diante da paralisação e ineficiência do sistema de justiça brasileiro – aqui considerado em dimensão *lato sensu*, a englobar não apenas o Poder Judiciário, mas também a insuficiência de outros atores como a polícia (Estadual e Federal), o exército, o próprio MT, o Estado do ponto de vista da atuação de órgãos específicos da Administração Pública, entre outros – o país foi condenado pela CIDH por não ter evitado que vários trabalhadores brasileiros fossem submetidos à escravidão contemporânea, uma das mais graves formas de violação de direitos humanos individuais, seja na dimensão física, seja na dimensão psíquica-emocional.

Atesta-se, pois, que, em relação ao que prevê a ODS 16, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o país caminha a passos lentos no sentido de atingir a plenitude do cumprimento deste objetivo. Infelizmente, no caso em tela, fala-se a respeito de uma situação de submissão de pessoas a condições análogas à de escravo que perdurou por décadas, conforme explicitado no item 2 do presente artigo e que, como sabido, ainda ocorre no Brasil, de outras formas e em outras regiões do nosso vasto território nacional.

Assim, paz, justiça e instituições eficazes no respeito aos direitos fundamentais mais basilares dos indivíduos parecem ser, muitas vezes, mera utopia em países como o nosso, complexos do ponto de vista institucional e que ainda estão em busca de melhorias e desenvolvimento socioeconômico para suas respectivas populações. Todavia, é certo que em muito já se evoluiu e que, desde o momento da redemocratização da República, há um crescente movimento – a despeito de seus constantes avanços e retrocessos – de proteção e prestação de justiça aos mais vulneráveis e às mais diferentes nuances de vulnerabilidades. Nesse sentido, só se pode afirmar e reafirmar, do ponto de vista da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o acerto das ONU ao proporem tais objetivos e metas à humanidade e, sobretudo, de zelar e lutar, diuturnamente, por sua real efetividade.

REFERÊNCIAS

CIALDINI, Robert. B., & TROST, Melaine R. Social Influence: Social Norms, Conformity and Compliance. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, & G. Lindzey (eds.). *The Handbook of Social Psychology*. McGraw-Hill, 1998.

CIDH (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS). *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*: Sentença de 20 de outubro de 2016 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas).

GOMES, Ana Cláudia Nascimento; GUIMARAES, Mariana Rezende. Ministério Público do Trabalho e Trabalho Escravo Contemporâneo: Estruturação Institucional para Enfrentamento do Problema e um Exemplo de Caso Prático de Trabalho Escravo Urbano com Resgate Social do Empregador. In: Adriana Augusta de Moura Souza; José Eduardo de Resende Chaves Júnior; Lívia Mendes Moreira Miraglia. (Org.). *Trabalho Escravo Contemporâneo: Desafios e Perspectivas*. 1 ed. São Paulo: LTR Editora, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Entenda o Caso Fazenda Brasil Verde. s/d.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

_____. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes*.

OXFORD LEARNER'S DICTIONARIES. *Rule of law*. s/d.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas Contemporâneas. *Revista do TST*, v. 75, n. 1, jan/mar de 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 489, ADPF 489. 2017.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS KNOWLEDGE PLATFORM. *Progress of Goal 16 in 2019*. 2019.

YOUTUBE. Especial Fazenda Brasil Verde: Depoimentos dos Trabalhadores. 2017.

IDENTIDADE LEGAL PARA TODOS: BOAS PRÁTICAS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE PARA A GARANTIA DO DIREITO AO REGISTRO DE NASCIMENTO

Melissa Martins Casagrande¹

Ana Carolina Contin Kosiak²

José Antônio Peres Gediel³

Introdução

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴, já em seu preâmbulo, se propõe a garantir que todos os seres humanos devem ter assegurada a oportunidade de realizar seu potencial em dignidade e igualdade. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável afirma o postulado de respeito universal dos direitos humanos, da dignidade humana, da justiça, da igualdade e da não discriminação assim como da igualdade de oportunidades que permita a plena realização do potencial humano e contribua para a prosperidade compartilhada.

Arendt assevera, contudo, que todo e qualquer aspecto da condição humana têm alguma relação com a política⁵ e que os direitos humanos, supostamente inalienáveis, são inexecutáveis para pessoas que não possuem vínculo político com um Estado⁶. Embora a questão tratada por Arendt refira-se à nacionalidade e não o registro civil como expressão de tal vínculo, o direito à nacionalidade, bem como o direito ao nome, comprovam-se por meio de registro oficial de Estado,

1 Doutora em Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico pela McGill University, Canadá. Professora da Escola de Direito e Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Positivo (UP). Pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Grupo de Pesquisa Subjetividades, Vida Comum e Futuro do Humano da UP e do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da UniSantos.

2 Mestre em História pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), e mestranda em Direito (Mestrado Profissional) pela Universidade Positivo (UP). Membro do Grupo de Pesquisa Subjetividades, Vida Comum e Futuro do Humano da UP e do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da UniSantos.

3 Professor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas e no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

5 ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 15.

6 ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 327.

e que, conseqüentemente, se torna responsável pela garantia e salvaguarda dos direitos inerentes à cada pessoa, ou seja, os direitos humanos.

A partir dessa fundamentação e da evidente importância do registro civil para garantir a mínima eficácia aos direitos humanos, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que visa a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, contém a meta de fornecimento de identidade legal para todos até 2030, incluindo o registro de nascimento (16.9). A meta tem apenas um indicador— o percentual de crianças abaixo dos cinco anos de idade cujos nascimentos tenham sido registrados por autoridades civis. A justificativa apresentada para a necessidade da meta e do indicador decorre da observação que o registro de crianças logo após o nascimento consiste no primeiro passo para assegurar seu reconhecimento perante a lei, salvaguardando e garantindo que qualquer violação de direitos não passará despercebida⁷.

Este capítulo está dividido em três partes. Na primeira, explora-se a relevância do registro civil como identidade legal e a sua relevância social e jurídica ao assegurar o direito ao nome e à nacionalidade. Na segunda parte, apresentam-se legislações nacionais e práticas relacionadas ao alcance da meta 16.9 bem como boas práticas e reformas legislativas em consonância com o proposto na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Optou-se por restringir a análise a jurisdições das Américas Central, do Sul e do Caribe para que os dados apresentados fossem próximos, e, portanto, úteis à realidade do potencial leitor bem como para evidenciar os esforços conjuntos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Organização dos Estados Americanos (OEA), dos Estados e da sociedade civil, em prol da garantia de identidade legal na região.

Na terceira parte, apresentam-se ponderações sobre a relevância da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especificamente da meta 16.9 e do indicador 16.9.1 para redução de vulnerabilidades em contextos locais, contextos de crise e de migração forçada.

Antes de prosseguir com uma análise do indicador em si e da sua relevância para redução de vulnerabilidades, ponderações sobre identidade legal por meio do registro civil são necessárias.

7 UNSD. *Global Sustainable Development Goals Indicators Database*. 2020. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

O REGISTRO DE NASCIMENTO COMO IDENTIDADE LEGAL E SUA RELEVÂNCIA SOCIAL

A base de dados da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os indicadores dos ODS estabelece conceitos, fontes e metodologia de coleta de dados referentes a cada indicador⁸. Define registro de nascimento como “*continuous, permanent and universal recording, within the civil registry, of the occurrence and characteristics of births in accordance with the legal requirements of a country*”⁹.

O registro civil determina o reconhecimento do nascimento de uma criança pelo Estado e é um registro oficial e permanente da existência da criança¹⁰. O registro de nascimento é relevante pois garante o direito a uma identidade legal, na qual estão abrangidos o direito ao nome e à nacionalidade.

O direito à nacionalidade é garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (art. 15)¹¹ e pela Convenção sobre os Direitos da Criança afirma que “a criança deve ser registrada imediatamente após o seu nascimento e, desde o momento do nascimento, terá direito a um nome, a uma nacionalidade [...]” (art. 7, inciso 1). A Convenção sobre os Direitos da Criança determina também que “os Estados Partes devem garantir o cumprimento desses direitos, de acordo com a legislação nacional e com as obrigações que tenham assumido em virtude dos instrumentos internacionais pertinentes, especialmente no caso de crianças apátridas” (art. 7, inciso 2)¹².

O direito à identidade legal, e conseqüentemente, a um nome e uma nacionalidade, são a chave para a garantia dos direitos humanos como acesso à saúde, educação e direito ao voto e a salvaguarda contra o casamento infantil, trabalho infantil, tráfico de pessoas e detenção ilegal. Também garante direitos relacionados ao acesso a serviços públicos como registro de imóveis, habilitação para dirigir, emissão de documento de viagem, emissão de carteira de trabalho (e, conseqüentemente, à

8 Ibid.

9 “Registro de nascimento é definido como “registro contínuo, permanente e universal, dentro do registro civil, da ocorrência e características de nascimentos de acordo com os requisitos legais de um Estado” (tradução livre). Ibid.

10 UNICEF. *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*. Nova Iorque: UNICEF, 2013. Disponível em: <https://www.unicef.org/publications/files/Birth_Registration_11_Dec_13.pdf> Acesso em: 13 jun. 2020.

11 AGNU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Res. 217(III), 3a sessão, UN.Doc. A/810. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>> Acesso em: 13 jun. 2020.

12 AGNU. *Convenção sobre os Direitos das Crianças*. Res. 44/25. 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

empregabilidade formal), abertura de conta em banco e compra de produtos com contrato de prestação de serviços (como telefones celulares)¹³.

É necessário esclarecer, que a certidão de nascimento, difere de registro de nascimento, definido como registro que documenta o nascimento de uma criança. O termo certidão de nascimento “*can refer either to the original document certifying the circumstances of the birth, or to a certified copy or representation of the registration of that birth, depending on the practices of the country issuing the certificate*”¹⁴. Autoridade civil é definida como a autoridade oficial autorizada a registrar a ocorrência do nascimento com vida e registrar os detalhes exigidos¹⁵.

A diferenciação entre registro civil e certidão de nascimento é importante pois enquanto o direito ao registro de nascimento (ou registro civil) é claramente reconhecido em tratados de direitos humanos e em legislações nacionais, o direito a uma certidão de nascimento não parece ser tão líquido e certo¹⁶. A lógica da meta 16.9 é estabelecida no fato de que o registro civil garante reconhecimento de identidade legal. Sem embargo, o registro civil deve ser legalmente documentado, por meio de uma certidão de nascimento, para que seus efeitos se concretizem na prática¹⁷.

O registro de nascimento faz o indivíduo nascer para a ordem jurídica, mas não significa que tenha o caráter constitutivo, pois antes do registro a pessoa nascida já é sujeito de direito pelo simples fato da sua existência física¹⁸. Diferentemente das pessoas jurídicas, o registro civil das pessoas naturais tem natureza meramente declaratória e comprobatória de uma identidade que se refere à filiação, à data do nascimento e ao nome¹⁹.

13 PLAN INTERNATIONAL. *Innovations in Birth Registration*. 2017. Disponível em: <<https://plan-international.org/publications/innovations-birth-registration>> Acesso em: 13 jun. 2020.

14 O termo “certidão de nascimento pode se referir tanto ao documento original que certifica as circunstâncias no nascimento, ou uma cópia autenticada ou reprodução do registro do nascimento, dependendo da prática do Estado emitente da certidão” (tradução livre). *Ibid*.

15 *Ibid*.

16 GERBER, Paula; GARGETT, Andy; CASTAN, Melissa. Does the Right to Birth Registration include a Right to a Birth Certificate? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. v. 29, n. 4, p. 434–459, 2011.

17 Gerber, Gargett e Castan citam o caso concreto de indígenas australianos que tiveram seu nascimento registrado, porém, teriam tido dificuldades em obter certidões de nascimento, impedindo assim seu acesso à direitos humanos e garantias fundamentais (*Ibid*, p. 435).

18 SZANIAVSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela* (2.^a edição revista e ampliada). 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.; CORTIANO JUNIOR, Eroulths. Alguns apontamentos sobre os chamados Direitos da Personalidade. In: Luiz Edson Fachin. (Org.). *Repensando fundamentos do Direito Civil brasileiro contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar Ltda., 1998. p. 31-56.

19 *Ibid*.

O nome é a expressão objetiva de uma identidade que se refere ao aspecto subjetivo do indivíduo, da consciência sobre si mesmo, da sua memória e dos processos sociais nos quais se encontra enredado e que constituem o sujeito, como único, diferenciando-o dos demais, de onde vem “a importância conferida ao nome próprio como aquilo que possibilita atribuir determinados atos ou palavras ao mesmo indivíduo”²⁰. O nome, portanto, nessa perspectiva, é: “[...] tanto o elemento de identificação de si quanto o de diferenciação do outro, o nome é precisamente o protocolo mediante o qual cada um se percebe como pessoa”²¹.

No interior de uma ordem jurídica assim estabelecida, o nome aparece vinculado à personalidade jurídica do sujeito para integrar o rol de direitos de personalidade oponíveis *erga omnes*, sendo o mínimo necessário de proteção jurídica ao sujeito para salvaguardar sua dignidade perante os demais e, inclusive, perante o Estado.

A essa função jurídica, orientada a partir do interesse individual privado em torno do nome, agrega-se uma outra função de identificar o sujeito de direito como cidadão tanto para se beneficiar dos direitos assegurados perante o Estado, por meio de políticas públicas, quanto para submeter-se ao controle estatal na esfera penal²².

Existe, portanto, uma estreita conexão entre a declaração do nascimento e seu registro com a atribuição do nome, aspecto que pode gerar sérias consequências para a personalidade e para a vida social do indivíduo. Essa questão ganha especial relevo diante de pessoas nascidas e registradas em outros países que necessitam certidões declarando sua identidade civil e pessoas nascidas de genitores estrangeiros que requerem o registro de nascimento de seus filhos no Estado em que residem. A diferença linguística também pode se apresentar como uma dificuldade para a realização de atos registrares, fora do Estado de origem, e resultar, muitas vezes, em problemas de distinção entre o masculino e o feminino, entre outros²³.

Essas dificuldades resultam em negações de direitos e vulnerabilidades diante de determinada ordem jurídica e têm sido observadas e tratadas na perspectiva dos direitos humanos, para preservação da dignidade humana.

20 ESPOSITO, Roberto. *Dois: a Máquina da Teologia Política e o Lugar do Pensamento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019. p. 143.

21 *Ibid.*

22 FRANÇA, Rubens Limongi. *Do nome civil das pessoas naturais*. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1975. p. 22.

23 *Ibid.*, p. 287.

Apresentam-se a seguir, legislações e práticas relacionadas ao registro civil em jurisdições da América Central, América do Sul e do Caribe. A análise sobre a importância do registro de nascimento para redução das vulnerabilidades é necessária que as atenções se voltem a uma das regiões mais desiguais do planeta. O problema do sub-registro de nascimento na América Latina é premente e ocorre por várias razões que incluem vulnerabilidade econômica dos pais e falta de informação sobre a relevância da identificação legal²⁴.

Conforme dados do UNICEF, em 2016 na região da América Latina e Caribe, 3 milhões crianças abaixo dos 5 anos nunca tiveram seu nascimento registrado²⁵. Ainda que o alto número seja preocupante, 3 milhões são um decréscimo significativo em relação às 14 milhões de crianças não registradas no início dos anos 2000 e das 5.5 milhões não registradas em meados dos anos 2000 na região²⁶.

O decréscimo é fruto, em parte, dos esforços conjuntos do UNICEF, da OEA, dos Estados e da sociedade civil, em especial da organização não-governamental *Plan International*, em prol da garantia de identidade legal na região da América Latina e do Caribe desde 2006 quando o Paraguai sediou a conferência *Write me Down, Make me Visible* da qual participaram 18 Estados da Região.

ANÁLISE COMPARADA: LEGISLAÇÃO E PRÁTICAS RELACIONADAS AO REGISTRO CIVIL

Leis sobre registro civil em oito jurisdições, a saber, Chile, Cuba, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Uruguai e Venezuela são analisadas, representando uma amostragem que engloba Estados na América do Sul, América Central e Caribe assim como Estados que gozam de estabilidade democrática e Estados que enfrentam crises humanitárias prolongadas e ciclos migratórios significativos.

As principais determinações sobre registro civil na Venezuela são encontradas na *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* (Lei 5.859, de 10 de

24 MACKENZIE, Yamilee. The Campaign for Universal Birth Right Registration in Latin America: Ensuring All Latin American Children's Inherent Right to Life and Survival by First Guaranteeing Their Right to a Legal Identity. *Georgia Journal of International and Comparative Law*. v. 3, n. 3, p. 520-554, 2009.

25 UNICEF. *Birth Registration in Latin America and The Caribbean: closing the gaps 2016 Update*. Setembro de 2016. Disponível em: <<https://data.unicef.org/resources/birth-registration-latin-america-caribbean-closing-gaps/>>. Acesso em: 13 jun. 2020. p. 4.

26 Ibid, p. 7.

dezembro de 2007)²⁷, que tem como objeto a garantia a todas as crianças e adolescentes, que se encontrem no território nacional, o exercício e o gozo pleno e eficaz de seus direitos e garantias, através da proteção integral que o Estado, a sociedade e a família devem fornecê-los desde o momento de sua concepção (art. 1). O texto da lei estabelece que todas as crianças e adolescentes possuem direito ao nome e a uma nacionalidade (art. 16), e o direito a serem identificados e identificadas imediatamente após o seu nascimento (art. 17). Para que o direito à identificação seja consolidado, o Estado deve garantir que as crianças recém-nascidas sejam identificadas obrigatória e oportunamente (art. 17).

A *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* determina que todos as crianças e adolescentes possuem direito a serem registrados gratuitamente no Registro de Estado Civil, imediatamente depois de seu nascimento (art. 18). Esse registro pode ser realizado pelos pais, representantes ou responsáveis (art. 18, parágrafo 1), e o Estado deverá garantir procedimentos gratuitos, simples e rápidos para o registro de todos, fornecendo recursos para que isso ocorra – adotando, inclusive, medidas específicas para facilitar o registro dos adolescentes que não tenham sido registrados oportunamente (art. 18, parágrafo 2).

A *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* também fornece diretrizes processuais para o registro de nascimento em instituições públicas de saúde (art. 19), determinando que a criança só poderá sair do centro de saúde quando o registro for concluído (art. 19, parágrafo 1). Em contrapartida, quando o nascimento não ocorre nas instituições enumeradas no art. 19, sua declaração deverá ser realizada em até 90 dias, contados a partir da data de nascimento, diante da primeira autoridade civil do Município, ou, no caso de localidades mais afastadas, do funcionário público competente mais próximo (art. 20). Essas diretrizes também estão presentes no Código Civil venezuelano (26 de julho de 1982), que ressalta o caráter de importância das certidões de nascimento e do registro civil para o reconhecimento das pessoas (art. 448; art. 464 a 473).

As certidões de nascimento emitidas na Venezuela não têm prazo de validade, e devem ser aceitas em todos os órgãos públicos e privados, devendo verificar apenas a sua legibilidade e que não contenham emendas nem rasuras. (art. 21). A *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes* determina que todas as crianças e adolescentes tem direito a obter os documentos públicos

27 VENEZUELA. *Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes*. Lei 5.859, de 10 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_0451.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

que comprovem sua identidade em conformidade com a lei e que Estado deve assegurar programas ou medidas destinados a garantir a determinação da identidade de todas as crianças e adolescentes, inclusive o nome, a nacionalidade e as relações familiares (art. 22).

A *Ley Orgánica de Registro Civil* (Lei 39.264 de 15 de setembro de 2009)²⁸, também da Venezuela, tem o objetivo de regular a competência, formação, organização, funcionamento, centralização da informação, supervisão e controle do Registro Civil (art. 1º). Dentre as finalidades da lei estão: a garantia dos direitos humanos à identidade biológica e à identificação de todas as pessoas; a garantia do direito constitucional das pessoas de serem registradas perante o Registro Civil; e a criação de um sistema nacional e automatizado de registro civil (art. 2º). Importante ressaltar que o registro civil deve ser feito a partir do nascimento (art.3º, inciso 1), e que suas disposições são aplicáveis aos venezuelanos que se encontrem dentro ou fora do território da Venezuela, e aos estrangeiros que se encontrem em território venezuelano (art. 4º). A lei reitera o caráter público do registro civil (art. 6º), a necessidade de procedimentos e trâmites administrativos simples, uniformes, céleres e eficientes (art. 7º), a unicidade da identidade, devendo existir um arquivo para cada pessoa (art. 10º), a primazia da informação presente no registro civil em detrimento de outros documentos (art. 12), e a prestação do serviço de registro a toda a população, sem nenhuma forma de distinção ou discriminação (art. 14). Em relação aos povos indígenas, a lei expõe que se respeitará sua identidade cultural, atendendo seus costumes e tradições ancestrais (art. 14).

No Uruguai, o *Código de la Niñez y la Adolescencia* (Lei 17.823 de 07 de setembro de 2004)²⁹, determina que todas as crianças têm direito a identidade, que se concretiza a partir do Registro de Estado Civil, em que o recém-nascido deve ser identificado mediante as impressões plantar e digital acompanhadas pela impressão digital da mãe (art. 25). Além disso, a *Dirección General del Registro del Estado Civil* (Lei 11.153, de 26 de novembro de 1948)³⁰ favorece a incorporação

28 VENEZUELA. *Ley Orgánica de Registro Civil*. Lei 39.264 de 15 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www4.cne.gob.ve/registrocivil/images/publico/LORC_2009.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

29 URUGUAI. *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Lei 17.823 de 07 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/uruguay_ley_nro_17823_2004.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

30 URUGUAI. *Dirección General del Registro del Estado Civil*. Lei 11.153, de 26 de novembro de 1948. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2213578.htm#>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

de pessoas nascidas no Uruguai e que possuíram seus registros omitidos – garantindo que essas pessoas possam obter seu registro de nascimento. Em consonância, o *Registro de Estado Civil* (Lei 15.883, de 26 de agosto de 1987)³¹ estabelece normas para a realização do registro civil das pessoas nascidas em território uruguaio que não foram registradas no momento de seu nascimento.

Na Nicarágua, a instrumentalização do registro de nascimentos encontra-se em seu Código Civil (*Código Civil de la República de Nicaragua*)³². O texto estipula que o pai, o responsável pela família ou qualquer pessoa que tenha assistido ao parto (art. 513) é obrigado a registrar o nascimento perante o Registro Civil em até oito dias após o nascimento, declarando: o dia e a hora em que ocorreu o nascimento; o sexo e o nome do recém-nascido; quem é a mãe e seu estado (se pode ser encontrada); e o nome do pai, se for conhecido e possa ser encontrado (art. 510). A mesma obrigação é estendida para as pessoas em cuja casa apareça um recém-nascido (art. 514) ou que encontram uma criança abandonada (art. 520-C).

O *Código de la Niñez y la Adolescencia* (Lei 287 de 12 de maio de 1998)³³ nicaraguense destaca que o registro de nascimento é direito de toda criança, e que o Estado deverá garantir mecanismos ágeis e de fácil acesso de registro, e a gratuidade do primeiro documento de registro de nascimento (art. 13). Como medida especial de proteção, se comprovada a existência de ameaça aos direitos das crianças e adolescentes (por ação ou omissão de seus responsáveis), a autoridade administrativa correspondente poderá obrigar que seja realizado seu registro no Registro Civil, de acordo com o disposto na legislação civil (art. 84).

Honduras, em sua *Ley de Registro Nacional de las Personas* (Decreto 62 de 11 de maio de 2004)³⁴, determina que a finalidade do Registro Nacional de Pessoas (RNP) é a de planejar, organizar, conduzir, desenvolver e administrar o sistema integrado de registro civil e identificação das pessoas naturais (art. 2º). É importante ressaltar que o registro civil hondurenho está diretamente relacionado

31 URUGUAI. *Registro de Estado Civil*. Lei 15.883, de 26 de agosto de 1987. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3204943.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

32 NICARÁGUA. *Código Civil de la República de Nicaragua*. Disponível em: <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/2EE770725DC6A5FD062584C1005E7DE7?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/2EE770725DC6A5FD062584C1005E7DE7?OpenDocument)>. Acesso em: 18 jun. 2020.

33 NICARÁGUA. *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Lei 287, de 12 de maio de 1998. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_de_la_Ninez_y_la_Adolescencia_Nicaragua.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

34 HONDURAS. *Ley de Registro Nacional de las Personas*. Decreto 62 de 11 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Documents/Ley%20del%20Registro%20Nacional%20de%20las%20Personas.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

à elaboração do Censo Nacional Eleitoral, uma vez que as informações sobre o registro de pessoas são enviadas permanentemente ao Tribunal Eleitoral (art. 2º). Ademais, o registro no RNP é caracterizado, no art. 39 da Constituição de Honduras (*Constitución Política de la Republica de Honduras*, de 11 de janeiro de 1982), como um dever de todo hondurenho.

Os nascimentos ocorridos em território hondurenho devem ser inscritos no Registro Civil dentro do prazo de 1 ano após o nascimento (art. 53). O mesmo prazo é destinado aos filhos de mãe ou pai hondurenhos que nasceram em outro Estado (art. 54). O registro de nascimento tem caráter obrigatório, e deverá ser realizado pelo pai ou mãe, ou pelos seus representantes legais; pelos parentes que habitam o mesmo domicílio; pelas pessoas que tenham assistido o parto; ou por uma pessoa autorizada que representa a instituição assistencial responsável pela custódia do recém-nascido (art. 55). Os dados no registro de nascimento são: lugar, hora, dia, mês e ano do nascimento; sexo, nome e sobrenome da pessoa recém-nascida; e nomes completos, número de identidade, nacionalidade e domicílio dos pais (art. 63).

Segundo o *Código de la Niñez y Adolescencia* (Decreto 73-96, de 5 de setembro de 1996)³⁵ de Honduras, toda criança possui o direito imprescritível de uma nacionalidade, à sua identidade pessoal, de possuir nome e sobrenome, e de saber quem são seus pais (art. 29). É obrigação dos pais ou dos representantes legais, registrar o recém-nascido no RNP, e o descumprimento desse dever gerará sanções civis (art. 30). O registro das pessoas é necessário para facilitar e organizar a documentação de nascimentos e demais eventos relacionados à personalidade, assim como a perpetuação da informação (art. 31).

No Chile, o Código Civil (*Texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley 4.808, sobre Registro Civil; de la Ley 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos; de la Ley 16.618, Ley de Menores; de la Ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias; y de la Ley 16.271 de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones* de 16 de maio de 2000)³⁶, em seu Título I, apresenta disposições gerais sobre os registros de nascimento e demais atos do Registro Civil, mas é em seu Título II

35 HONDURAS. *Código de la Niñez y Adolescencia*. Decreto 73-96, de 5 de setembro de 1996. <https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Ninez_Adolescencia_Honduras.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

36 CHILE. *Texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley 4.808, sobre Registro Civil; de la Ley 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos; de la Ley 16.618, Ley de Menores; de la Ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias; y de la Ley 16.271 de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones*. Lei de 16 de maio de 2000. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

que encontramos as determinações específicas sobre os nascimentos. O registro de nascimento deve ocorrer dentro do prazo de 60 dias desde a data em que ocorreu (art. 28). São obrigados a requerer o registro: o pai, se é conhecido e pode declará-lo; o parente mais próximo, maior de 18 anos e que vive na residência onde ocorreu o nascimento; o médico ou parteira que tenham assistido ao parto (ou qualquer pessoa maior de 18 anos que o tenha assistido); o chefe do estabelecimento público ou o dono da casa em que o nascimento tenha ocorrido (se for diferente da residência dos pais); a mãe, se se encontrar em condições de fazê-lo; a pessoa que tenha acolhido o recém-nascido abandonado; e o dono da instituição onde a criança tenha sido abandonada (art. 29). O registro de um filho poderá ser requerido dentro de 30 dias após seu nascimento apenas pela mãe, pai ou mandatários – pessoa autorizada juridicamente pelo responsável para realizar o registro em seu nome (art. 30).

As informações nos registros de nascimento chilenos são: hora, dia, mês, ano e lugar em que ocorreu o nascimento; o sexo da criança recém-nascida (sendo esses os requisitos essenciais – art. 33); seu nome e sobrenome; e os nomes, sobrenomes, nacionalidade, profissão e domicílio dos pais (ou do pai ou mãe que o tenha reconhecido) (art. 31).

No México, o *Código Civil Federal*³⁷ determina que está a cargo dos Juízes de Registro Civil autorizar os atos de estado civil e estabelecer as formas e prazos das certidões relativas a nascimento, reconhecimento de filhos e adoção (art. 35). Os pais e mães possuem a obrigação de declarar o nascimento das crianças e, na falta deles, os avós paternos ou maternos, dentro do prazo de 6 meses após a data em que ocorreu o nascimento (art. 55). Os médicos ou parteiras que tenham assistido ao parto possuem a obrigação de avisar sobre o nascimento ao Juiz de Registro Civil, dentro das 24 horas seguintes; assim como o chefe da família em cuja casa ocorreu o parto, o diretor do hospital público ou privado (art. 55). A certidão de nascimento mexicana será declarada na presença de duas testemunhas, e conterá as seguintes informações: dia, hora e lugar do nascimento; o sexo da criança; seu nome sobrenome; a declaração se nasceu vivo ou morto; e sua impressão digital (art. 58). Se o nascimento ocorrer em uma prisão, o domicílio do nascido será caracterizado pelo Distrito Federal (art. 58).

Segundo a *Ley de Nacionalidad* mexicana (publicada em 23 de janeiro de 1998)³⁸, o registro de nascimento é um documento que comprova a nacionalidade

37 MÉXICO. *Código Civil Federal*. Lei publicada em 1928. Disponível em: <https://docs.mexico.justia.com/federales/codigo_civil_federal.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

38 MÉXICO. *Ley de Nacionalidad*. Lei publicada em 23 de janeiro de 1998. Disponível em: <https://docs.mexico.justia.com/federales/ley_de_nacionalidad.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

mexicana (art. 3, inciso I). Além disso, a *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (publicada em 4 de dezembro de 2014)³⁹ determina que crianças e adolescentes possuem, desde seu nascimento, o direito à identidade, que é instrumentalizado a partir da inscrição no Registro Civil, de forma imediata e gratuita (art. 19, inciso I). O ordenamento defende também que crianças e adolescentes têm o direito de não serem sujeitos de discriminação alguma, nem de limitação ou restrição de seus direitos em razão das circunstâncias de seu nascimento (art. 39). Como ato transitório da lei, indica-se que as autoridades celebrarão convênios e programas especiais para erradicar registros tardios e protelados acabar com o atraso de registro de nascimentos (acto noveno).

É importante ressaltar que a *Ley de Migración* mexicana (publicada em 25 de maio de 2011)⁴⁰ determina que os juízes e oficiais de Registro Civil não poderão negar aos migrantes, independente de sua situação migratória, a autorização dos atos de estado civil nem a expedição de registro de nascimento (art. 9º).

Na República Dominicana, o Código Civil⁴¹ determina que serão realizadas declarações de todo nascimento que ocorre no Estado dentro de 5 dias depois do nascimento (art. 55). O nascimento da criança será declarado pelo pai e, na falta deste, pelos médicos, cirurgiões, parteiras ou outras pessoas que tiverem assistido ao parto; e o documento será acompanhado pela assinatura de duas testemunhas (art. 56). No registro, serão informados: a hora, o dia e o lugar em que ocorreu o nascimento; o sexo da criança; seu nome; os nomes e sobrenomes, profissões e domicílios do pai e da mãe; os nomes completos e profissões das testemunhas (art. 57).

A pessoa que encontrar uma criança recém-nascida a entregará ao oficial de estado civil, assim como as roupas e demais objetos encontrados com ela, e declarará todas as circunstâncias de tempo e lugar em que se verificou o abandono. Essas informações estarão escritas no registro, acompanhadas pela expressão da idade aparente da criança, seu sexo e nome, e o nome da autoridade civil a quem foi entregue (art. 58).

39 MÉXICO. *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Lei publicada em 4 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

40 MÉXICO. *Ley de Migración*. Lei publicada em 25 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2218/1/images/Ley_Migracion_c.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

41 REPÚBLICA DOMINICANA. *Código Civil de la República Dominicana*. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/C%C3%B3digo%20Civil%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

O *Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de niños, niñas y adolescentes* (publicado em 2003)⁴², também da República Dominicana, garante o direito ao nome e a uma nacionalidade de todas as crianças e adolescentes, sendo que, para isso, deverão ser identificados e registrados imediatamente depois de seu nascimento (art. 4º). Da mesma forma, possuem direito a serem inscritos no Registro de Estado Civil (art. 5º). Segundo as indicações da lei, o Estado deverá garantir procedimentos gratuitos, simples e rápidos para esse registro, da mesma forma que irá adotar medidas para facilitar o registro de crianças e adolescentes que não tenham sido registradas anteriormente (art. 5º, inciso II). Ainda, a inscrição no Registro Civil e a expedição dos registros de nascimento estão livres de impostos, multas e emolumentos, e gozam de absoluta prioridade em sua tramitação (art. 7º)⁴³.

Em Cuba, a *Ley del Registro del Estado Civil* (publicada em 15 de julho de 1985)⁴⁴ expõe que os registros de nascimento, ou em qualquer outro documento ou certificação do Registro de Estado Civil, não poderá constar nenhuma declaração que diferencie os nascimentos, nem se refira ao estado civil dos pais

42 REPÚBLICA DOMINICANA. *Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de niños, niñas y adolescentes*. Lei 163-03 publicada em 7 de agosto de 2003. Disponível em: <https://www.unicef.org/republicadominicana/Ley136_06.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.

43 Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos têm consistentemente alertado para o grande número de migrantes haitianos em situação irregular de permanência na República Dominicana. A maioria dos migrantes haitianos chega ao território dominicano sem identidade legal e assim pode permanecer por décadas sem que sua situação migratória seja regularizada. Essa situação de irregularidade é transmitida a seus descendentes já que, pela falta de documentação dos pais, as autoridades estatais competentes em hospitais e em órgãos registrares se recusam a registrá-los e emitir-lhes certidão de nascimento. A concomitante falta de registro dos migrantes haitianos na embaixada ou consulado haitianos na República Dominicana também gera falta de vínculo com o Haiti, o que muitas vezes impede o reconhecimento de crianças nascidas na República Dominicana de genitores haitianos como nacionais de ambos Estados, tornando-as apátridas (Cf., por exemplo: CIDH. *Report on the Situation of Human Rights in the Dominican Republic*, OEA/Ser.L/V/II.104, Doc. 49, rev. 1, 7 de outubro de 1999, capítulo 9. Disponível em: <<http://www.cidh.org/countryrep/DominicanRep99/Table.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2020.; CIDH. *Report on the Situation of Human Rights in the Dominican Republic*. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/DominicanRepublic-2015.pdf>>, capítulos 2, 3 e 4. Acesso em: 14 jun. 2020). Em face desta problemática, a República Dominicana já foi demandada perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos duas vezes: em 2006 no caso Meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana e em 2014, no caso Pessoas Dominicanas e Haitianas Expulsas vs. República Dominicana (Cf.: MORAES, Thais Guedes Alcoforado. “O Haiti não é aqui”: a apatridia na República Dominicana. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano. (Org.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016. p. 139-163).

44 CUBA. *Ley del Registro del Estado Civil*. Lei publicada em 15 de julho de 1985. Disponível em: <<http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-del-registro-del-estado-civil/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

ou à qualificação da filiação da criança (art. 4º). O registro de nascimento deverá estar em conformidade com a declaração da mãe e do pai conjuntamente, ou de um deles, ante o diretor da unidade do Sistema Nacional de Saúde onde ocorra o nascimento, devendo ocorrer dentro de 62 horas posteriores ao nascimento (art. 40, a). Se o parto não ocorrer em uma unidade de saúde, a declaração de seu nascimento deverá ser realizada dentro de 30 dias após o parto ou após o acolhimento do menor abandonado (art. 40, b).

A inscrição de nascimento cubana conterá: lugar e data do registro; nome completo do registrador; indicação do Cartório de Registro; nomes, sobrenomes e assinatura dos declarantes, com indicação de seus números de identidade; hora, lugar e data do nascimento; o sexo da criança; seu nome; nomes completos, lugar de nascimento, cidadania e domicílio dos pais; nomes dos avós maternos e paternos (art. 41).

O estudo comparado entre as legislações dos oito Estados localizados na América do Sul, América Central e Caribe apresenta o esforço legislativo para garantir o direito ao registro de nascimento a todos os indivíduos nascidos nessas jurisdições. Com isso, asseguram-se também os direitos ao nome e à nacionalidade, que são instrumentais para a garantia de direitos humanos e, com isso, redução de vulnerabilidades em contextos locais, nacionais e internacionais.

AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, REGISTRO CIVIL E A REDUÇÃO DE VULNERABILIDADES

O ODS 16 visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Nesse sentido, a meta 16.9 estipula que, até 2030, seja fornecida identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento. Seu único indicador (16.9.1) é a proporção de crianças com menos de 5 anos cujos nascimentos foram registrados por uma autoridade civil, por idade. Os indicadores, no geral, são criados para acompanhar a implementação dos ODS, permitindo um “ponto de partida prático” para acompanhar, implementar e permitir análises integradas de monitoramento.

O UNICEF mantém o banco de dados global sobre registro de nascimento usado para os ODS e outros relatórios oficiais e realiza, desde 2018, uma consulta anual com as autoridades governamentais sobre 10 dos indicadores dos ODS

relacionados à criança, já que possui um compromisso institucional-normativo para o avanço da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na temática da infância⁴⁵. O método de computação das informações contidas no indicador é realizado a partir do número de crianças menores de cinco anos cujos nascimentos são relatados como registrados perante autoridades civis nacionais relevantes divididos pelo número total de crianças menores de 5 anos na população do Estado, multiplicado por 100⁴⁶. A desagregação dos dados leva em consideração: sexo, idade, renda, local de residência e localização geográfica⁴⁷.

As fontes dos dados são: censos, pesquisas domiciliares (ou pesquisas de base populacional) e sistemas de registro civil⁴⁸. O registro de nascimento também serve um propósito estatístico. Esses dados são essenciais para o planejamento e implementação de políticas e programas de desenvolvimento, fomentados tanto por Estados, como por instrumentos internacionais e de defesa dos direitos humanos⁴⁹.

Uma campanha global sobre registro universal de nascimento vem sendo conduzida por organizações intergovernamentais e pela sociedade civil desde o início dos anos 2000. *A World Fit for Children*, resolução da Assembleia Geral da ONU adotada em 2002, reafirmou o compromisso dos Estados em garantir o registro de todas as crianças ao nascer e de investir, cuidar, educar e protegê-las de danos e exploração⁵⁰. Em 2005, houve a expansão do relatório *The Rights start to life* do UNICEF, que realiza uma análise estatística do registro de nascimento a partir de dados de 64 Estados para fornecer uma avaliação global da questão.

Na América Latina, a atuação conjunta do UNICEF, a OEA e da organização da sociedade civil *Plan International*, desde 2005, têm concentrado esforços e coordenando diversas ações de respaldo à autoridades estatais e à sociedade civil com o objetivo de garantir que o registro civil e a visibilidade para o Direito se torne uma realidade global, e que o direito à identidade legal seja garantido como elemento fundamental de cidadania.

45 UNICEF. *Birth Registration Data*. Março de 2019. Disponível em: <<https://data.unicef.org/topic/child-protection/birth-registration/>> Acesso em: 13 jun. 2020.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Ibid.

49 PLAN INTERNATIONAL. *Innovations in Birth Registration*. 2017. Disponível em: <<https://plan-international.org/publications/innovations-birth-registration/>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

50 UNICEF. *The 'Rights' Start to Life*. A Statistical Analysis of Birth Registration. Disponível em: <<https://www.unicef.org/publications/files/R55BirthReg10a.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

A primeira Conferência Regional da América Latina sobre Registro de Nascimento e Direito à Identidade ocorreu em 2007 sob os auspícios do UNICEF, OEA e da organização *Plan International*. O principal desafio encontrado na América Latina é a não realização dos registros imediatamente após o nascimento de uma criança⁵¹. A prática demonstra que Estados utilizam três tipos de registro civil que tem como referencial o momento em que o registro foi efetuado: atual (*current*), quando o registro de um evento vital ocorre dentro de um período de tempo especificado em lei (*e.g.* sessenta dias); tardio (*late*) quando o registro ocorre após o período especificado em lei mas dentro de um período de carência ou tolerância (*grace period*) em que ainda é possível registrar o evento vital (*e.g.* um ano); e protelado (*delayed*) quando o registro ocorre posteriormente ao período determinado em leis, regras e regulamentos (*e.g.* período superior a um ano)⁵².

Os esforços, então, objetivaram melhorar as taxas de registro de nascimento, realizando-os em tempo hábil, ou seja, atual. Como solução, a OEA desenvolveu um programa para apoiar o registro eficaz de nascimentos nos próprios hospitais⁵³. Procedimentos são apresentados como boas práticas com o objetivo de reduzir o número de crianças não registradas, por exemplo: atividades de registro no leito de nascimento; preparo e sensibilização dos pais para a importância do registro; treinamento para todos os profissionais envolvidos no nascimento; implementação de um processo holístico; facilitação do registro preliminar⁵⁴.

Há diferenças na metodologia e no escopo geográfico utilizados por cada Estado, no entanto, há um consenso de que o registro em hospitais representa uma resposta eficaz. O sucesso dessa atuação pode ser reconhecido nas legislações apresentadas ao longo da abordagem comparada. Todos os casos apresentados demonstram preocupação para a forma com que o registro civil é realizado, fomentando a sua realização em hospitais, como por exemplo, nas legislações do Chile e do México. Além disso, as legislações da Venezuela, Nicarágua, Honduras e República Dominicana, por exemplo, possuem prazos legais para que a criança seja registrada (em alguns casos, determinando sanções caso o registro não seja realizado).

51 PLAN INTERNATIONAL. *Innovations in Birth Registration*. 2017. Disponível em: <<https://plan-international.org/publications/innovations-birth-registration>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

52 Ibid.

53 OEA. *Inter-American Program for Universal Civil Registry and the "right to identity"*. AG/RES. 2362. 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/sap/docs/puica/AGRES_2362%20_6_.pdf> Acesso em: 14 jun. 2020.

54 OEA. *OAS Moves Forward in Universalization of Birth Registration in the Americas. Press Release*, 2012. Disponível em: <https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?scodigo=e-398/12>. Acesso em: 14 jun. 2020.

Circunstâncias que impedem o registro de nascimento podem ser exacerbadas em situações de conflito armado e de mobilidade humana, sobretudo, de migração forçada. Os desafios que se colocam ao registro de nascimento universal tendem a aumentar ou ser agravados em situações de conflito armado⁵⁵. Registros de nascimento podem ser destruídos e o acesso ao registro civil pode ser impossibilitado como resultado dos combates. Em alguns casos, verifica-se um colapso do sistema estatal de registros⁵⁶. Outros fatores também podem comprometer estruturas e iniciativas referentes ao registro civil em conflitos armados como o deslocamento no interior de um mesmo Estado ou pelo cruzamento de fronteiras, a falta de recursos e também a discriminação étnica, religiosa ou de outro tipo⁵⁷, excluindo parcelas significativas da população. Os tradicionais obstáculos, incluindo a existência de um sistema ineficaz, entraves legais, a falta de recursos financeiros e humanos, e a distância dos centros de registro podem ser agravados em locais abrangidos pelo conflito.

Programas nacionais para o registro de nascimento, censos nacionais, inquéritos demográficos e sondagens correm risco de comprometimento, destruição e suspensão.⁵⁸

As taxas de registro de nascimento são geralmente inferiores à média para crianças vulneráveis e marginalizadas, incluindo crianças deslocadas internamente, migrantes e refugiadas, bem como crianças nascidas durante ou logo após guerras ou desastres⁵⁹.

55 UNICEF. Birth Registration and Armed Conflict. *Innocenti Insight*. UNICEF Innocenti Research Centre, Italy, 2007. Disponível em: <[https://www.unicef.org/protection/birth_registration_and_armed_conflict\(1\).pdf](https://www.unicef.org/protection/birth_registration_and_armed_conflict(1).pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

56 Ibid.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 KANICS, Jyothi. Migration, forced displacement, and childhood statelessness. *Institute on Statelessness and Inclusion*. s/d. Disponível em: <<http://children.worldsstateless.org/3/migration-displacement-and-childhood-statelessness/migration-forced-displacement-and-childhood-statelessness.html>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CONCLUSÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, quando referendada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, reforça a relevância da identidade legal para todos, e do registro civil como ato contínuo do nascimento de uma criança, independente do local e das circunstâncias em que ocorra, como forma de garantir a salvaguarda dos direitos humanos e, assim, reduzir vulnerabilidades. Dessa forma, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e mais notadamente, o objetivo 16, a meta 16.9 e o indicador 16.9.1, intensificam esforços já em curso na América Latina e no Caribe desde o início dos anos 2000.

O estudo aqui apresentado foi realizado e apresentado em três partes. Na primeira, apresentou-se a relevância do registro civil como identidade legal e sua relevância jurídica e social ao assegurar o direito ao nome e à nacionalidade. Demonstrou-se a diferenciação entre registro e certidão de nascimento e reflexões teóricas acerca das particularidades e da relevância de documentos atributivos de identidade legal foram propostas.

Na segunda parte, apresentaram-se legislações nacionais e práticas relacionadas à meta 16.9 e ao indicador 16.9.1, ambos diretamente relacionados à identidade legal para todos. Optou-se por restringir a análise a jurisdições das Américas Central, do Sul e do Caribe.

Na terceira e última parte, expuseram-se ponderações sobre a relevância da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especificamente da meta 16.9 e do indicador 16.9.1 para redução de vulnerabilidades em contextos locais, contextos de crise e de migração forçada. Os esforços do UNICEF e da OEA, bem como da organização da sociedade civil *Plan International* na América Latina para que todas as crianças nascidas na América Latina e no Caribe sejam registradas logo após seu nascimento, ou tão logo uma situação de não identificação legal seja constatada, foram descritas e relacionadas com as informações identificadas na análise comparada feita na segunda etapa do estudo. As fontes e metodologia de acompanhamento do indicador 16.9.1 também foram descritas e relacionadas aos esforços já consolidados e em curso na região.

Por fim, uma reflexão sobre o registro de nascimento e a identidade legal em contextos de conflitos armados e de migração forçada foi apresentada como alerta à relevância do registro civil e do reconhecimento de identidade legal para todos como fator instrumental na redução das desigualdades e das vulnerabilidades inerentes à tais contextos.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Report on the Situation of Human Rights in the Dominican Republic*, OEA/Ser.L/V/II.104, Doc. 49, rev. 1, 7 de outubro de 1999.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Report on the Situation of Human Rights in the Dominican Republic*. 2015.
- CORTIANO JUNIOR, Eroulths. Alguns apontamentos sobre os chamados Direitos da Personalidade. In: Luiz Edson Fachin. (Org.). *Repensando fundamentos do Direito Civil brasileiro contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar Ltda., 1998.
- ESPOSITO, Roberto. *Dois: a Máquina da Teologia Política e o Lugar do Pensamento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.
- FRANÇA, Rubens Limongi. *Do nome civil das pessoas naturais*. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1975.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Birth Registration and Armed Conflict. Innocenti Insight*. UNICEF Innocenti Research Centre, Italy, 2007.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Birth Registration Data*. 2019.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Birth Registration in Latin America and The Caribbean: closing the gaps 2016 Update*. 2016.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*. Nova Iorque: UNICEF, 2013.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *The Rights' Start to Life. A Statistical Analysis of Birth Registration*. 2005.

GERBER, Paula; GARGETT, Andy; CASTAN, Melissa. Does the Right to Birth Registration include a Right to a Birth Certificate? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. v. 29, n. 4, p. 434-459, 2011.

KANICS, Jyothi. Migration, forced displacement, and childhood statelessness. *Worlds Stateless Children - Institute on Statelessness and Inclusion*. s/d.

MACKENZIE, Yamilee. The Campaign for Universal Birth Right Registration in Latin America: Ensuring All Latin American Children's Inherent Right to Life and Survival by First Guaranteeing Their Right to a Legal Identity. *Georgia Journal of International and Comparative Law*. v. 3, n. 3, p. 519-554, 2009.

MORAES, Thais Guedes Alcoforado. "O Haiti não é aqui": a apatridia na República Dominicana. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano. (Org.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). OAS Moves Forward in Universalization of Birth Registration in the Americas. *Press Release*, 2012.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PLAN INTERNATIONAL. *Innovations in Birth Registration*. 2017.

SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela* (2.^a edição revista e ampliada). 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OS EMERGENTES CONFLITOS AMBIENTAIS E O PAPEL DA SEGURANÇA PÚBLICA

Fernanda D. L. Damacena¹

INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representa um compromisso universal, transformador e baseado em direitos, envolve responsabilidades comuns, o que contribui para a mitigação de uma série de vulnerabilidades sociais e ambientais. Sua proposta deve ser compreendida sistemicamente, no sentido de que todos os objetivos estão interligados. Há que se ressaltar, contudo, que o ODS 13, correlato às metas e diretrizes das ações contra mudança global do clima, é chave para o sucesso ou insucesso dos demais.

Frente a essa realidade, cresce o número de pesquisas voltadas aos reflexos da denominada emergência climática em diversos contextos da sociedade, dentre os quais a segurança pública. Nesse contexto, o presente capítulo investiga em que medida o esgotamento ou grave comprometimento dos recursos naturais, especialmente o dos recursos hídricos, pode ser fator propulsor de conflito, violência e desestabilização social.

Essa é uma proposta de investigação que perpassa praticamente todos os ODS, mas insere-se, especificamente, entre as metas e diretrizes das ações contra mudança global do clima (ODS 13) e a importância da paz, da justiça e de se ter instituições eficazes (ODS 16).

Inicialmente o capítulo apresenta uma breve evolução do conceito de segurança pública. Na sequência, destaca os pontos convergentes e divergentes da literatura a respeito visão dos riscos climáticos como ameaça à segurança nacional. Em um terceiro momento, apresenta dados sobre os conflitos ambientais envolvendo recursos hídricos, em ascensão no Brasil. Nessa oportunidade,

¹ Doutora e mestre em Direito Público. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-doutora em Direito e Sustentabilidade na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisadora no grupo de pesquisa Direito Ambiental Crítico (UCS); Direitos Humanos e Vulnerabilidades (UniSantos) e Resama. Este capítulo corresponde a parte dos estudos de Pós-doutorado (PNPD/CAPES) realizado no Programa de Pós-Graduação da PUC-Paraná 2019-2020. Advogada – Dalla Libera e Ambrozio & Diehl e Dutra.

reflete-se sobre a relevância de uma releitura do conceito de segurança pública, tal qual hoje esculpido na Constituição Federal, como um dos caminhos a serem trilhados em busca de um clima de paz.

O estudo foi orientado por um raciocínio hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica, descritiva e exploratória.

MUDANÇA CLIMÁTICA E SEGURANÇA PÚBLICA: ALGO EM COMUM?

Segurança é a condição de estar protegido do perigo, livre da necessidade, ansiedade ou apreensão. É um conceito relacionado à garantia de desfrutar daquilo que é mais importante para o bem-estar e a sobrevivência.² Na maioria das Constituições do mundo o termo *segurança pública* é considerado um direito fundamental a ser garantido pelo Estado. Nesse sentido, é a situação de normalidade que permite o usufruto de direitos e o cumprimento de deveres, constituindo sua alteração ilegítima uma violação, que geralmente é acompanhada de violência, que produz eventos de insegurança e criminalidade.

Desde o final dos anos 1980, estudos³ têm considerado uma definição mais abrangente da noção de segurança pública nacional para abarcar em seu escopo conceitual e de atuação, além da proteção do território nacional e soberania, direitos humanos, sociais, bem-estar econômico e estabilidade política. Essa linha de investigação vislumbra a mudança climática como um fenômeno que tem o potencial de agravar problemas pré-existentes como: pobreza, desigualdade, degradações, injustiça ambiental; bem como de enfraquecer instituições políticas, o que ameaça a estabilidade do Estado.

Nesse passo, o abalo da estabilidade estatal se daria paulatinamente, ao longo do tempo e em decorrência de alguns fatores estressores, como inundações, tempestades, secas, aumento do calor e do nível do mar; os quais costumam a levar a ainda mais degradação ambiental e vulnerabilidades, migrações forçadas em maior ou menor escala e disseminação de doenças, etc.

Por essa linha de raciocínio, as ameaças geradas pelas mudanças climáticas à segurança nacional representariam um ataque combinado às dimensões ambiental,

2 BARNETT, J. Security and climate change. *Global Environmental Change*, v. 13, n. 1, p. 7–17, 2003. p. 1.

3 MÜLLER, Felix et al. Contributions of landscape sciences to the development of environmental security. In: *Use of landscape sciences for the assessment of environmental security*. Dordrecht: Springer, 2008. p. 1-17; MATHEWS, Jessica Tuchman. Redefining security. *Foreign affairs*, v. 68, n. 2, p. 162-177, 1989.

econômica e política,⁴ com reflexos no bem-estar dos cidadãos, que dependem da estabilidade política para fins de segurança, e do capital natural⁵ para fins de subsistência digna; bem como no crescimento econômico e desenvolvimento dos países.

Nesse sentido, a segurança climática⁶ é um campo de investigação que observa se a noção tradicional de segurança (que enfatiza questões ligadas ao poder militar) deve ser adaptada para incluir ameaças decorrentes do crescimento populacional e a diminuição da qualidade e quantidade de bens e serviços naturais.

Lester Brown⁷ foi um dos responsáveis pelo desencadeamento dessa reflexão em *Redefining Security*. A proposição teve como ponto de partida a observação de ameaça proeminente ao bem-estar futuro devido à crescente lacuna entre oferta e demanda de recursos naturais. Uma das linhas de estudo mais interessantes dentro desse argumento é a que observa a relação entre ambiente e conflito. Nesse paradigma de investigação, a escassez ambiental é fator indutor de conflitos.

A ligação entre recursos naturais e disputas internacionais é antiga. Contudo, acredita-se que três fatores diferenciam a realidade moderna da antiga: i) o reconhecimento do papel exercido pelo crescimento populacional no fomento dos conflitos; ii) maior tensão em relação aos recursos renováveis do que os não-renováveis; iii) a mudança climática como fator potencializador da escassez dos recursos renováveis e, por consequência, de conflitos.

No passado, os estudos em matéria de segurança voltavam-se às guerras por recursos não-renováveis. Hoje, a escassez ou insuficiência dos recursos renováveis como florestas, ar, água, peixes, ou mesmo a disputa por recursos de proteção sanitária diante de novos vírus, tem aumentado consideravelmente.

Algumas pesquisas⁸ vislumbram a escassez ou perda de qualidade dos recursos renováveis como a raiz do desencadeamento de diferentes conflitos diretos e indiretos. Os diretos seriam aqueles que surgem devido à concorrência direta entre duas ou mais partes pelo controle ou acesso dos recursos. Os

4 SCHEFFRAN, Jürgen; BATTAGLINI, Antonella. Climate and conflicts: the security risks of global warming. *Regional Environmental Change*, v. 11, n. 1, p. 27-39, 2011.

5 COSTANZA, Robert; DALY, Herman E. Natural capital and sustainable development. *Conservation biology*, v. 6, n. 1, p. 37-46, 1992.

6 MCDONALD, Matt. Discourses of climate security. *Political Geography*, v. 33, p. 42-51, 2013.

7 BROWN, Lester R. Redefining national security. *Challenge*, v. 29, n. 3, p. 25-32, 1986.

8 ASGHARI, Maryam. Environmental Impact on National Security. *Caspian Journal of Applied Sciences Research*, v. 1, n. 13, 2012; SANWAL, Mukul. Why is the UN Security Council Discussing Climate Change?. *Strategic Analysis*, v. 37, n. 6, p. 694-699, 2013.

indiretos decorreriam da interação entre recursos renováveis com um ou mais fatores socioeconômicos que pode gerar ou potencializar atrito dentro ou entre estados. Quando ocorre um conflito indireto, os fatores ambientais exacerbam ou interagem com outros fenômenos sociais, como pobreza e tensões étnicas, por exemplo. Nesse contexto há que se diferenciar, ainda, os conflitos internacionais, que são aqueles entre dois ou mais Estados; e os intranacionais, correlatos a conflitos dentro das fronteiras nacionais.⁹

Boa parte dos conflitos, com destaque para os internacionais indiretos, tendem a se conectar com as consequências das mudanças ambientais em larga escala, capazes de gerar uma série de condições ambientais perturbadoras, que por sua vez tendem a agravar os problemas sociais previamente existentes. As falhas mitigatórias, de adaptação e compensação climática são o maior exemplo desse contexto. Cada um desses pilares da política climática internacional tem o potencial de impactar na produção agrícola, na elevação do nível do mar, nas condições que exacerbam pobreza, gerando sofrimento humano e migrações¹⁰.

Assim, atualmente, os desafios à segurança nacional podem ser organizados em três grupos: “qualquer coisa que enfraqueça o poder nacional; que contribua para a falha do estado; ou leve a, apoie ou amplie as causas de conflitos violentos. As mudanças climáticas teriam o potencial de ter um impacto negativo em cada um desses domínios.”¹¹

Há, contudo, entendimentos diversos. Dentre os argumentos mais conhecidos, destacam-se dois pela relevância das reflexões que colocam.

9 SCHWARTZ, Daniel; SINGH, Ashbindu. *Environmental conditions, resources, and conflicts: An introductory overview and data collection*. United Nations Environment Programme, 1999.

10 Sobre a temática das migrações e conflitos ver: ESTARQUE Mariana. NATUREZA DO DESASTRE. Governos falham, e brasileiros são forçados a deixar suas casas e conviver com desastres naturais recorrentes. *Folha de São Paulo*, mar., 2018; MISSIRIAN, A., Schlenker, W. Asylum applications respond to temperature fluctuations. *Science*, n. 358, p.1610–1614, 2017; ABEL, Guy J. et al. Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change*, v. 54, p. 239-249, 2019; REUVENY, R. Climate change-induced migration and violent conflict. *Polit. Geogr. Clim. Change Conflict*, v. 26, p. 656–673, 2007; PACHAURI, Rajendra K. et al. *Climate change 2014: synthesis report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, 2014; BRZOSKA, Michael, and Christiane Fröhlich. Climate change, migration and violent conflict: Vulnerabilities, pathways and adaptation strategies. *Migration and Development*, v.5, p.190–210, 2017; KLEPP, Silja. Climate change and migration. In: *Oxford research encyclopedia of climate science*. 2017; BRZOSKA, Michael. Understanding the disaster–migration–violent conflict nexus in a warming world: the importance of International Policy Interventions. *Social Sciences*, v, 8, n.6, p. 1-17. 2019.

11 MATTHEW, R. A. Is Climate Change a National Security Issue?. *Issues in Science and Technology*, v.27, n.3, p. 49-60, 2011.

Primeiro, esse contra-argumento não sugere que a mudança climática seja uma questão trivial; em vez disso, questiona se é sensato enquadrá-la como uma questão de segurança nacional e, portanto, vinculá-lo a ferramentas militares e de inteligência. Ademais, de acordo com os autores, incentivar o Congresso a autorizar fundos significativos parece, em princípio, uma boa ideia, mas a depender da forma com que esses fundos forem empregados, essa pode ser uma maneira cara e ineficiente de promover adaptação, mitigação e resposta a desastres. Preocupação relevante também foi expressa pela Organização das Nações Unidas (ONU), em resposta aos esforços do secretário-geral e de países como a Alemanha para enquadrar a mudança climática como uma questão a ser considerada pelo Conselho de Segurança da ONU. De acordo com a resposta, a adoção da proposta sem maiores reflexões poderia dar aos países membros permanentes do Conselho de Segurança um poder de influência muito grande no assunto, reduzindo ainda mais a participação dos demais. Por essa linha de raciocínio, a ligação entre a mudança climática e segurança nacional poderia impactar nas respostas à primeira, e comprometer a lógica da segunda, reforçando desigualdades globais.¹²

As observações do contra-argumento são pertinentes, pois a todo custo deve se evitar que uma questão de extrema relevância seja utilizada com objetivos outros que não, efetivamente, a melhoria das medidas de mitigação e adaptação, com vistas a evitar conflitos que comprometam a paz, dentro e fora de um país. Ou seja, é importante não perder o foco da discussão, qual seja, escassez de recursos naturais ou sua drástica diminuição como fator potencializador de conflito e o papel da segurança pública nesse contexto.

A MUDANÇA CLIMÁTICA, VULNERABILIDADES SUBJACENTES E A HISTÓRIA COMO TESTEMUNHA

“A primavera árabe e as mudanças climáticas: Uma série sobre correlações climáticas e de segurança”¹³ compila a visão de diversas pesquisas sobre a “Primavera Árabe”, período histórico conhecido como uma onda de protestos,

12 MATTHEW, R. A. Is Climate Change a National Security Issue?. *Issues in Science and Technology*, v.27, n.3, p. 49-60, 2011.

13 FEMIA, Francesco; WERRELL, Caitlin. *The Arab Spring and Climate Change: A Climate and Security Correlations Series*, 2013. Disponível em: <<https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2012/04/climatechange-arab-spring-ccs-cap-stimson.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

no Oriente Médio e no Norte da África, entre 2010-2012. Nesse período a população foi às ruas para depor ditadores e reivindicar melhores condições sociais de vida. Os ensaios não argumentam que a mudança climática tenha causado as revoluções que abalaram o mundo árabe naqueles anos. Mostram, contudo, que as consequências das mudanças climáticas são fatores estressantes que podem provocar uma mistura volátil de causas subjacentes que entram em erupção em um momento de revolução.

As causas próximas e definitivas da Primavera Árabe são objeto de estudo por décadas e talvez sejam por séculos. Todavia, no mapeamento das variáveis sociais, econômicas e ambientais que levaram às revoluções, a mudança climática e seus subsequentes impactos na segurança dos recursos aparece como um problema iminente a ser tratado para que novos governos. Alguns exemplos elucidam bem o argumento.¹⁴

Na Síria, duramente impactada pelo brutal regime de Assad, acredita-se que as mudanças climáticas podem ter agido como um multiplicador de estresse, exacerbando os problemas ambientais e sociais existentes, que contribuíram para o descontentamento dos movimentos populacionais e a revolução.¹⁵

Não bastasse o impacto sócio econômico desses eventos, estudos correlacionam as dificuldades decorrentes da mudança climática com o aumento do crime organizado. Por exemplo, na área do lago Chade, na Nigéria, o grupo insurgente islâmico Boko Haram explorou a instabilidade de uma região atingida por secas severas. O encolhimento do lago causou uma escassez terrível de recursos e insegurança de meios de subsistência para as populações próximas. Diante do cenário de insegurança econômica, com crescentes confrontos pelo escasso acesso à água, o grupo aumentou com sucesso o recrutamento e se espalhou da Nigéria para Camarões, Níger e Chade. E mais, auxiliado pelos efeitos das mudanças climáticas, o crescimento de Boko Haram tem potencializado conflitos armados e, conseqüentemente, o deslocamento de pessoas da região.¹⁶

A Guatemala, por seu turno, está entre os países mais violentos do mundo, embora não esteja formalmente em estado de conflito ou guerra. Décadas de

14 FEMIA, Francesco; WERRELL, Caitlin. *The Arab Spring and Climate Change*. A Climate and Security Correlations Series, 2013. Disponível em: <https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2012/04/climatechange-arab-spring-ccs-cap-stimson.pdf>. Acesso em 04 abr. 2020.

15 Ibid.

16 NETT, K., RUTTINGUER, *Insurgency, Terrorism and Organized Crime in a Warming Climate*. Adelphi, 2016, p.a 10 e ss. Disponível em: <https://www.adelphi.de/en/publication/insurgency-terrorism-and-organised-crime-warming-climate>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

guerra civil na região deixaram um legado de violência e um grande número de indivíduos desmobilizados e desempregados, fornecendo bases férteis para a criminalidade organizada. O país é atormentado por graves problemas de segurança e a proliferação de NSAGs (grupos armados não estatais, na sigla em inglês) está colocando o Estado sob crescente pressão. Baixos níveis de desenvolvimento rural, degradação ambiental e a dependência de culturas sensíveis ao clima torna as pessoas vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, empurrando-as para atividades ilícitas e contribuindo para a migração para as cidades, onde estão expostas a gangues, violência e recrutamento por grupos criminosos. Ao mesmo tempo, é um dos dez países mais afetados por eventos climáticos extremos em todo o mundo, o que coloca uma pressão adicional na capacidade do estado de lidar com a violência prolongada e o crime¹⁷

Alguns estudos não apenas relacionam, como reforçam a conexão entre escassez de recursos naturais, vulnerabilidades anteriores e segurança pública. Outros,¹⁸ estabelecem uma relação forte e estatisticamente significativa entre desastre e violência armada, mas dizem respeito a escassez de recursos, potencializada pelos efeitos da mudança climática. Todavia, o mesmo grau de certeza ainda não pode ser observado quando se observa a ligação entre migração e conflito violento, por exemplo.¹⁹

Duas pesquisas recentes²⁰ utilizando análise estatística, apontam a ligação entre eventos extremos e conflitos violentos, mas a secas e situações locais específicas, quando grupos minoritários, dependentes de agricultura, foram excluídos da participação política.

O número de estudos nesse sentido tem aumentado. Mas sabe-se que dados passados não são suficientes para uma boa gestão de risco futura. Outras

17 KREFT, Sönke, et al. *Global climate risk index 2016: who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2014 and 1995 to 2014*. Germanwatch Nord-Süd Initiative, 2015.

18 NEL, P.; RIGHARTS, M. Natural disasters and the risk of violent civil conflict. *International Studies Quarterly*, v.52, n.1, p. 159-185, 2008; BERREBI, C.; OSTWALD, J. Earthquakes, hurricanes, and terrorism: do natural disasters incite terror?. *Public Choice*, v.149, n.3-4, p. 383, 2011.

19 BRZOSKA, Michael, and Christiane Fröhlich. Climate change, migration and violent conflict: Vulnerabilities, pathways and adaptation strategies. *Migration and Development*, v.5, p.190–210, 2017; KOUBI, Vally. Climate change, the economy, and conflict. *Current climate change reports*, n.3-4, p.200-209, 2017.

20 VON UEXKULL, N.; CROICU, M., Fjelde, H; BUHAUG, H. Civil conflict sensitivity to growing-season drought. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v.113, n. 44, p.12391-12396, 2016; DONNER, R. V.; SCHLEUSSNER, C. F., Donges, J. F., & SCHELLNHUBER, J. Armed-Conflict Risks Enhanced by Climate-Related Disasters in Ethnically Fractionalized Countries. In *AGU Fall Meeting Abstracts*, 2016.

estratégias são necessárias, pois os riscos de hoje não são os mesmos do passado.

A ciência climática²¹ tem importante papel nesse contexto e está em constante evolução. Todavia, sua presença é mais comum no campo da política de RRD (redução de risco de desastre), onde o debate sobre as consequências das mudanças climáticas tem sido um importante fator impulsionador há anos.²² Diferentemente é o campo mais amplo da construção da paz ou da segurança, onde apenas recentemente o fenômeno das mudanças climáticas começou a desempenhar um papel relevante.

Em 2019, a avaliação mundial de ameaças, realizada pela comunidade de inteligência dos EUA pontou, expressamente, “Os Estados Unidos provavelmente terão que gerenciar o impacto dos desafios globais de segurança humana, como ameaças à saúde pública, níveis históricos de deslocamento humano, ataques à liberdade religiosa e os efeitos negativos da degradação ambiental e das mudanças climáticas”.

Avaliamos que os Estados Unidos e o mundo permanecerão vulneráveis ao próximo surto de pandemia de gripe ou em larga escala de uma doença contagiosa que pode levar a taxas maciças de mortes e incapacidades, afetar gravemente a economia mundial, sobrecarregar recursos internacionais e aumentar os pedidos de apoio aos Estados Unidos. Embora a comunidade internacional tenha feito melhorias ténues na segurança global da saúde, esses ganhos podem ser inadequados para enfrentar o desafio do que prevemos que serão surtos mais frequentes de doenças infecciosas por causa da rápida urbanização não planejada, crises humanitárias prolongadas, incursão humana em terras anteriormente não estabelecidas, expansão das viagens e comércio internacionais e mudanças climáticas regionais.²³

Assim, embora a relação entre conflitos ambientais e mudança climática, genericamente considerada, ainda não seja objeto de consenso científico, sua proximidade e interlocução recebe cada dia mais comprovação e adeptos. Para a realidade brasileira, palco de inúmeros e violentos conflitos ambientais, essa

21 NASA. *Scientific Consensus: Earth's Climate is Warming*. Disponível em: <<https://climate.nasa.gov/scientific-consensus/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

22 PEARSON, Lucy; PELLING, Mark. The UN Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030: Negotiation process and prospects for science and practice. *Journal of Extreme Events*, v. 2, n. 01, p. 157-1001, 2015.

23 COATS, Daniel R. *Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, Daniel R. Coats, Director of National Intelligence, Senate Select Committee on Intelligence, January 29, 2019. In: United States. Office of the Director of National Intelligence; United States. Congress. Senate. Select Committee on Intelligence. United States. Office of the Director of National Intelligence; United States. Congress. Senate. Select Committee on Intelligence, 2019.

perspectiva deve desencadear reflexões sobre o papel da segurança pública nesse contexto.

A prevenção e mitigação da violência exacerbada, com conseqüente redução do risco de vidas em todos os lugares é dever do Estado. No Brasil, esse dever emana da Constituição, que no art. 144 estabelece: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.²⁴

O ESTRESSE HÍDRICO E O RISCO DE MORTE NO BRASIL

De acordo com relatório da Unesco, mais de 2 bilhões de pessoas vivem em países sob estresse hídrico. Estimativas recentes mostram que 31 países convivem com o problema entre 25% (que é definido como o patamar mínimo de estresse hídrico) e 70%. Outros 22 países estão acima do nível de 70% e, por isso, encontram-se em uma situação grave. De acordo com o estudo, esses percentuais indicam, dentre outras causas e conseqüências, um crescente potencial de conflito entre os usuários.²⁵

De acordo com relatório “Conflitos no Campo Brasil”²⁶, em 2019, conflitos envolvendo água corresponderam ao maior número de ocorrências desde que começaram a ser monitorados, em 2002. Foram 489 conflitos, ante 276 no ano anterior (2019), um acréscimo de 77%. Esse ano foi excepcional, sobretudo devido ao desastre decorrente do rompimento da barragem de Brumadinho, com 272 mortos e danos permanentes ao bioma regional, Minas Gerais aparece com 128 ocorrências, ou 26,2% do total. Em complemento, o litoral nordestino foi vítima de um vazamento de óleo em alto mar, cuja origem ainda hoje é desconhecida, que se espalhou pelas praias da região, estendendo-se até o Sudeste. Milhares de famílias pescadoras e marisqueiras foram impactadas e graças ao vazamento, a região Nordeste ficou em evidência nos conflitos pela Água, somando 234 eventos, ou 47,9% do total.

24 BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil*. Supremo Tribunal Federal, art. 44, 1988.

25 KONCAGÜL, E. et al. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2017*. Programa Mundial das Nações Unidas para Avaliação do Recurso Hídrico Gabinete do Programa de Avaliação Global da Água. Divisão de Ciências Hídricas. 2017.

26 DA PAZ, da CNBB. *Conflitos no Campo Brasil*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino–CPT, 2019.

A tabela que segue demonstra com detalhes a evolução dessa espécie de conflituosidade.

Tabela 1 - Comparação dos Conflitos no Campo Brasil (2010 - 2019)²⁷

Conflitos pela Água										
Nº de Conflitos	87	68	79	93	127	135	172	197	276	489
Assassinatos	2		2	2		2	2	1	1	1
Pessoas Envolvidas	197.210	137.855	158.920	134.835	214.075	211.685	222.355	177.090	368.465	279.172

Ainda, levantamento realizado pelo Estado de São Paulo²⁸ publicizado por meio da matéria Rio Vigiados revelou a existência de 63 mil Boletins de Ocorrência (BOs) abertos em delegacias nos últimos cinco anos envolvendo disputa por água. O País que sequer conseguiu dirimir problema dos sanguinários conflitos de terras, tem uma nova crise pela frente. A matéria percorreu áreas de tensão no Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Pará, Paraíba, Pernambuco e Tocantins, além do Distrito Federal. As desavenças envolvem hidrelétricas, companhias de abastecimento, comunidades tradicionais, fazendas, pequenas propriedades e indústrias.

A criminalidade envolvendo água é nova na vida dos policiais civis e militares e até dos agentes da polícia ambiental, demandando um esforço ainda não bem estruturado das autoridades. No sertão nordestino, onde a matéria é antiga, o controle da retirada de água do subsolo já envolve um verdadeiro cenário de guerra. Dentre as condutas mais conhecidas estão a captação e a perfuração de poços irregulares; a troca de água por voto; prejuízo dos leitos dos rios pela destruição das matas ciliares e por canais clandestinos e assim por diante.²⁹

Não bastasse ser pouca a água existente em algumas comunidades, seja pela má distribuição ou pelos motivos expostos, o recurso natural acaba tendo sua contaminação potencializada pela deficiência de saneamento que também é uma constante. As recentes inundações dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, por exemplo, trazem à tona toda essa realidade. A falta ou a péssima qualidade do saneamento sai dos locais mais marginalizados e vai para o centro da cidade e alcança até os bairros mais abastados. Esse é o verdadeiro efeito bumerangue típico da injustiça ambiental qualificada pela mudança climática. Ou

27 CANUTO et al. *Conflitos no campo: Brasil 2019*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia, CPT Nacional, 2020.

28 CAMPOEZ, Patrik. Rios vigiados. Sede, escassez e morte por água no interior do Brasil. *Estado de São Paulo*, 02.fev.2020

29 CAMPOEZ, Patrik. Rios vigiados. Sede, escassez e morte por água no interior do Brasil. *Estado de São Paulo*, 02 fev. 2020.

seja, todos, de uma forma ou outra são afetados pelas vulnerabilidades criadas pelas escolhas coletivas, pelas consequências do irresponsável desrespeito à legislação, bem como pela omissão na adoção de medidas de adaptação.

O fato de a água doce ser dividida de forma desigual e escassa não é apenas demérito do Brasil. Muitos Estados conflitam por essa razão. E cada vez mais a variabilidade climática nas fronteiras internacionais tem implicações não apenas na segurança da população em decorrência de conflitos, mas pelo impacto na soberania³⁰. Inundações e secas, por exemplo, podem alterar substancialmente as rotas de fluxo natural dos rios, às vezes por alterações repentinas, mas outras em razão de mudanças progressivas. Em áreas onde rios e lagos fornecem a estrutura para limites políticos, essas mudanças nas rotas dos rios e contornos dos lagos podem afetar as fronteiras internacionais e, como resultado, aumentar as tensões sobre o território, bem como o acesso e direitos aos recursos hídricos.

Esses dados e fatos orientam para a ligação entre a água, fatores que afetam esse recurso natural tem o potencial de colocar em risco a segurança de uma comunidade e até da nação, o que não pode ser subestimado para fins do que se considera segurança nacional.

Em 2014, o Índice Global de Defesa de Segurança sobre Mudanças Climáticas³¹ já pontuava em que medida os governos em todo o mundo devem considerar as mudanças climáticas um problema de segurança nacional, e como militares e comunidades devem começar a se planejar diante dos efeitos desse fenômeno. Os resultados preliminares estabeleceram que: cerca de 70% dos países do mundo declararam explicitamente a mudança climática como uma preocupação de segurança nacional. Contudo, o planejamento governamental nessa seara precisa ir além da assistência humanitária depois da ocorrência dos eventos. No Brasil não é diferente.

30 TIR, Jaroslav; STINNETT, Douglas M. Weathering climate change: Can institutions mitigate international water conflict?. *Journal of Peace Research*, v. 49, n. 1, p. 211-225, 2012; DE STEFANO, Lucia et al. Climate change and the institutional resilience of international river basins. *Journal of Peace Research*, v. 49, n. 1, p. 193-209, 2012.

31 HOLLAND, Andrew; VAGG, Xander. *The Global Security Defense Index on Climate Change*. Preliminary Results: National Security Perspectives on Climate Change from Around the World. American Security Project, 2013.

SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: UMA RELEITURA NECESSÁRIA

A Constituição Federal Brasileira, em seu art. 44, define segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Essa previsão constitucional externaliza uma preocupação social que remonta aos mais antigos processos civilizatórios.

Segurança enquanto direito fundamental está relacionada à ausência de vulnerabilidade a riscos e perigos sociais, bem como a possibilidade de viver em paz. Logo, a estruturação histórica do estado e sua regulação pelo Direito visou primordialmente à segurança. Contudo, a realidade da maioria dos países em desenvolvimento na atualidade coaduna com insegurança, ampliação de conflitos das mais diversas espécies, e falta de uma cultura de paz.

Paralelamente à noção de segurança pública, o legislador constituinte inaugurou um capítulo específico sobre a tutela do ambiente. Dos termos do art. 225, infere-se que “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”.³²

Uma observação atenta desses dois dispositivos constitucionais conduz à conclusão de que segurança pública e meio ambiente são direitos-deveres fundamentais profundamente interligados. A subsistência em um ambiente indigno, injusto e insustentável compromete a dignidade humana, sem a qual incolumidade e ordem pública ficam diretamente afetadas. A falta de direitos fundamentais mais básicos conduz à guerra que ao longo dos processos civilizatórios se dá por questões culturais e de falta de acesso à recursos básicos. Nada é mais inseguro do que a natureza humana ou animal ameaçada em sua sobrevivência. E é exatamente nesse ponto que dá a ligação entre meio ambiente e segurança pública e mudança climática.

O art. 5º, caput, da Constituição estabelece: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.³³ Nesse contexto, estado e cidadão

32 BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil*. Supremo Tribunal Federal, art. 225, 1988.

33 Ibid, art. 5º.

acumulam direitos e obrigações na busca por uma existência mais tranquila. Ocorre que sede, fome, falta de fiscalização, de educação ambiental, coroados pela constante presença do crime organizado incitam as novas conflituosidades desse processo civilizatório.

Tradicionalmente, o tema segurança pública aparece atrelado à homicídios, roubos, latrocínios, dentre outros atos representativos da perda de vidas e patrimônios. Contudo, vidas e bens estão sendo perdidos por uma espécie de conflituosidade que tem recebido negligenciada no Brasil. Trata-se da violência de cunho socioambiental ligada à corrupção, grilagem e violência: como o crime organizado que desmata a Amazônia. Essa conflituosidade afeta a floresta que, por sua vez, tem importante papel na manutenção dos regimes de chuvas e estiagens. Tudo está conectado, pois os efeitos adversos das inundações, secas e custos econômicos relacionados, incluindo compensação por terras perdidas, polarizam a sociedade e marginalizam comunidades.

Diante do quadro que se apresenta e do constante monitoramento de dados, cresce a importância de reforço da capacidade institucional do Estado para resolver conflitos por meios pacíficos e democráticos, bem como garantir a coesão social e salvaguardar os direitos humanos em risco.

A legitimação da atuação estatal na formulação e execução de políticas de segurança no Brasil tem 30 anos e precisa de reformas. Sabe-se da gravidade dos problemas de competência dessa área, bem como da complexidade do sistema. Contudo, para além do enfrentamento da criminalidade e de toda a dramática situação que envolve a perseguição e execução penal, as conflituosidades ambientais precisam ser consideradas como políticas de Estado voltadas à manutenção da segurança pública no País. Essa perspectiva, contudo, deve estar orientada pelos deveres, direitos e garantias fundamentais estabelecidos no âmbito do estado democrático de direito, com vistas a influenciar, construtivamente, a ampliação da cidadania de um lado e a redução da cultura do medo de outro. A mera presença da segurança pública em alguns locais onde a situação é gravíssima não resolve o problema. Há que se pensar na questão a partir do texto constitucional e avançar para políticas específicas.

Ainda, situações de conflitos ambientais, que envolvam saídas, fluxos de entrada de pessoas ou ambos, incluindo riscos de segurança relacionados ao clima, precisam de diferentes tipos de assistência. Esse auxílio vem na forma de conhecimento jurídico especializado, estruturação de órgãos e polícias, financiamento, inteligência, investimento em dados e estruturas, alteração de marcos regulatórios existentes para

incluir questões latentes, regulamentação das legislações existentes. E, sobretudo, do cumprimento de acordos internacionais, por meio da internalização efetivas de suas metas e o investimento em diplomacia e cooperação também são pontos-chaves para minimizar as consequências dos conflitos.

CONCLUSÃO

A mudança climática representa uma ameaça à segurança no século XXI. Seus efeitos imediatos e futuros impactam de forma profunda os sistemas sociais (economia, política, direito) e o ambiente. Em decorrência, toda vez que instituições e governos forem incapazes de gerenciar riscos e absorver, resilientemente, perdas e danos, a probabilidade de instabilidade social aumenta e a construção de uma cultura de paz fica mais distante. Isso porque os eventos extremos decorrentes tanto da mudança, quanto de sua variabilidade, exacerbam fragilidades e contribuem para o aumento de vulnerabilidades pré-existentes.

As ações contra a mudança global do clima precisam ser compreendidas pelo papel de transformação social que possuem, o que mais cedo ou mais tarde reflete na segurança dos países. Nesse sentido, a noção de segurança climática precisa ser seriamente considerada pelos poderes de estado, e passar a integrar uma das metas da segurança pública no Brasil. Os riscos e danos correlatos à mudança do clima têm o potencial de amplificar os problemas previamente existentes na sociedade, colocando em risco a segurança de seres humanos, ecossistemas, economia, infraestrutura e sociedades. Sabe-se, contudo, que uma emenda alterando a Constituição de um País para propor um novo conceito de segurança pública é apenas um componente de uma estratégia maior, composta por uma série de ações voltadas para o real enfrentamento do potencial de instabilidade social que possuem os efeitos adversos das mudanças climáticas. Ademais, é importante destacar que reformas precisam ser vislumbradas sistemicamente, considerando todas as legislações envolvidas com a matéria.

Essas ações abarcam desde os ODS, a atualização e implementação das metas assumidas pelos países frente ao que estabelece o Acordo de Paris, até as estruturas de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres, o que requer a concentração de sinergias entre diferentes instituições, atores e estruturas. A tarefa é árdua, mas esse é um conjunto de metas relevantíssimo para a construção de uma cultura da paz. Quanto menos vulnerável, menor é a suscetibilidade e

a tendência de uma nação à violência. Tanto a literatura quanto os exemplos colacionados mostram que os eventos adversos correlatos à mudança climática exacerbam vulnerabilidades e desigualdades subjacentes, o que tende a ser mais um fator propulsor de conflitos em sociedade.

Diante dos prognósticos da ciência climática e o aumento dos conflitos ambientais, as estratégias de mitigação e adaptação climática representam muito mais do que alguns países conseguiram vislumbrar até o momento em termos de segurança nacional. Atentos a essa realidade, alguns países e organizações multinacionais já conduzem os diálogos pós-pandemia, com foco em crescimento econômico verde e inclusivo, o que representa muito na composição de um clima de paz. Esse é um dos caminhos que também precisa ser trilhado pelo Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, Guy J. et al. Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change*, v. 54, p. 239-249, 2019.

ASGHARI, Maryam. Environmental Impact on National Security. *Caspian Journal of Applied Sciences Research*, v. 1, n. 13, 2012. SANWAL, Mukul. Why is the UN Security Council Discussing Climate Change?. *Strategic Analysis*, v. 37, n. 6, p. 694-699, 2013.

BARNETT, J. Security and climate change. *Global Environmental Change*, v. 13, n. 1, p. 7-17, p. 1. 2003.

BROWN, Lester R. Redefining national security. *Challenge*, v. 29, n. 3, p. 25-32, 1986.

BRZOSKA, Michael, and Christiane Fröhlich. Climate change, migration and violent conflict: Vulnerabilities, pathways and adaptation strategies. *Migration and Development*, v.5, p.190-210, 2017.

BRZOSKA, Michael. Understanding the disaster-migration-violent conflict nexus in a warming world: the importance of International Policy Interventions. *Social Sciences*, v, 8, n.6, 2019.

CAMPOEZ, Patrik. Rios vigiados. Sede, escassez e morte por água no interior do Brasil. *Estado de São Paulo*, 02 fev. 2020.

CANUTO et al. *Conflitos no campo: Brasil 2019*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia, CPT Nacional, 2020.

COATS, Daniel R. Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, Daniel R. Coats, Director of National Intelligence, Senate Select Committee on Intelligence, January 29, 2019. In: *United States. Office of the Director of National Intelligence; United States. Congress. Senate. Select Committee on Intelligence. United States. Office of the Director of National Intelligence; United States. Congress. Senate. Select Committee on Intelligence*, 2019.

COSTANZA, Robert; DALY, Herman E. Natural capital and sustainable development. *Conservation biology*, v. 6, n. 1, p. 37-46, 1992.

DA PAZ, da CNBB. *Conflitos no Campo Brasil*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino—CPT, 2019.

DONNER, R. V.; SCHLEUSSNER, C. F., Donges, J. F., & SCHELLNHUBER, J. Armed-Conflict Risks Enhanced by Climate-Related Disasters in Ethnically Fractionalized Countries. In *AGU Fall Meeting Abstracts*, 2016.

ESTARQUE Mariana. NATUREZA DO DESASTRE. Governos falham, e brasileiros são forçados a deixar suas casas e conviver com desastres naturais recorrentes. *Folha de São Paulo*, 2018.

FEMIA, Francesco; WERRELL, Caitlin. *The Arab Spring and Climate Change*. A Climate and Security Correlations Series, 2013.

HOLLAND, Andrew; VAGG, Xander. *The Global Security Defense Index on Climate Change*. Preliminary Results: National Security Perspectives on Climate Change from Around the World. American Security Project, 2013.

KLEPP, Silja. Climate change and migration. In: *Oxford research encyclopedia of climate science*. 2017.

KONCAGÜL, E. et al. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos 2017*. Programa Mundial das Nações Unidas para Avaliação do Recurso Hídricos Gabinete do Programa de Avaliação Global da Água. Divisão de Ciências Hídricas. 2017.

KOUBI, Vally. Climate change, the economy, and conflict. *Current climate change reports*, v. n.3-4, p.200-209, 2017.

KREFT, Sönke, et al. *Global climate risk index 2016: who suffers most from extreme weather events? Weather-related loss events in 2014 and 1995 to 2014*. Germanwatch Nord-Süd Initiative, 2015.

MATHEWS, Jessica Tuchman. Redefining security. *Foreign affairs*, v. 68, n. 2, p. 162-177, 1989.

MATTHEW, R. A. Is Climate Change a National Security Issue?. *Issues in Science and Technology*, v.27, n.3, 49-60, 2011.

MCDONALD, Matt. Discourses of climate security. *Political Geography*, v. 33, p. 42-51, 2013.

MISSIRIAN, A., Schlenker, W. Asylum applications respond to temperature fluctuations. *Science*, n. 358, p.1610–1614, 2017.

MÜLLER, Felix et al. Contributions of landscape sciences to the development of environmental security. In: *Use of landscape sciences for the assessment of environmental security*. Springer, Dordrecht, 2008. p. 1-17.

NASA. *Scientific Consensus: Earth's Climate is Warming*. s/d.

NEL, P.; RIGHARTS, M. Natural disasters and the risk of violent civil conflict. *International Studies Quarterly*, v.52, n.1, p. 159-185, 2008. BERREBI, C.; OSTWALD, J. Earthquakes, hurricanes, and terrorism: do natural disasters incite terror?. *Public Choice*, v.149, n.3-4, p. 383, 2011.

NETI, K., RUTTINGUER, *Insurgency, Terrorism and Organized Crime in a Warming Climate*. Adelphi, 2016.

PACHAURI, Rajendra K. et al. *Climate change 2014: synthesis report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, 2014.

PEARSON, Lucy; PELLING, Mark. The UN Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030: Negotiation process and prospects for science and practice. *Journal of Extreme Events*, v. 2, n. 01, p. 157-1001, 2015.

REUVENY, R. Climate change-induced migration and violent conflict. *Polit. Geogr. Clim. Change Conflict*, v. 26, p. 656–673, 2007.

SCHEFFRAN, Jürgen; BATTAGLINI, Antonella. Climate and conflicts: the security risks of global warming. *Regional Environmental Change*, v. 11, n. 1, p. 27-39, 2011.

SCHWARTZ, Daniel; SINGH, Ashbindu. *Environmental conditions, resources, and conflicts: An introductory overview and data collection*. United Nations Environment Programme, 1999.

TIR, Jaroslav; STINNETT, Douglas M. Weathering climate change: Can institutions mitigate international water conflict?. *Journal of Peace Research*, v. 49, n. 1, p. 211-225, 2012. DE STEFANO, Lucia et al. Climate change and the institutional resilience of international river basins. *Journal of Peace Research*, v. 49, n. 1, p. 193-209, 2012.

VON UEXKULL, N.; CROICU, M., Fjelde, H; BUHAUG, H. Civil conflict sensitivity to growing-season drought. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v.113, n. 44, p.12391-12396, 2016.

O ACESSO À JUSTIÇA AOS ACUSADOS DE TRÁFICO DE DROGAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gustavo Roberto Costa¹

INTRODUÇÃO

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão², de 1789, já reconhecia como fundamentais os direitos do ser humano de não “ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela lei e de acordo com as formas por estas prescritas” (art. 7º) e de a lei somente estabelecer penas “estrita e evidentemente necessárias” (art. 8º). Desde aquele tempo, já se tinha a concepção de que o poder penal do Estado pode ser, no mais das vezes, desproporcional, e levar a condenações precipitadas ou injustas.

Ao proclamar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) – reforçando a essencialidade da proteção dos direitos do homem, para que ele não se veja compelido “à revolta contra a tirania e a opressão” e sua “fé nos direitos fundamentais”, “na dignidade e no valor da pessoa humana”, conforme seu preâmbulo³ – reconheceu o direito a um recurso efetivo a jurisdições nacionais “contra atos que violem direitos fundamentais” (art. 8º), o “direito a não ser arbitrariamente preso” (art. 9º) e o direito de a pessoa ver sua causa julgada por um “tribunal independente e imparcial” (art. 10º)⁴.

1 Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER. Promotor de Justiça no Estado de São Paulo.

2 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração de direitos do homem e do cidadão, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 02 fev. 2020.

3 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

4 Ibid.

Os princípios inseridos na Declaração foram repetidos e esmiuçados quando da elaboração do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos⁵. No art. 9º, parágrafo 4º, consta o direito de a pessoa privada da liberdade ter “o direito de recorrer a um tribunal”, para que este decida sobre o acerto de seu encarceramento. Já o parágrafo 5º, do art. 14, traz o direito de “recorrer da sentença condenatória e da pena a uma instância superior”, e o parágrafo 1º, do art. 15, estabelece que não se pode “impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito”.

A garantia do adequado e justo acesso à justiça foi previsto no art. 5º, XXXV, da atual Constituição Federal brasileira (CF/88), impedindo que a lei exclua “da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Além disso, prevê de forma expressa a necessidade de se respeitar o devido processo legal para privar alguém de sua liberdade ou bens (art. 5º, inciso LIV). Prevê ainda a exigibilidade de indenizar quem quer que seja vítima de erro judiciário ou fique preso além do tempo fixado na sentença (art. 5º, inciso LXXV).

No mesmo sentido, o Objetivo 16, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), visa a “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”. Vê-se, assim, um esforço da comunidade internacional e dos Estados que se dizem democráticos com o eficaz acesso à justiça, uma vez que de nada adiantaria a declaração de variados direitos sem um sistema de justiça que lhes dessem concretude.

Entretanto, em países como o Brasil, a chamada *guerra às drogas*, a par de toda violação a direitos humanos que tem causado, representa um entrave ao alcance de tal objetivo. A política de enfrentamento de condutas que envolvem drogas ilícitas tem, já há muito, se notabilizado pelo afastamento das normas jurídicas. Tudo vale em nome da guerra. O que importa é a perseguição e a destruição dos *inimigos* (personificados nos chamados traficantes). O acesso à ordem jurídica justa é mais uma das garantias violadas por esse verdadeiro Estado de Exceção.

O presente capítulo tem o escopo de analisar o princípio do acesso à justiça previsto no ODS 16, da ONU; analisar a relação entre esse postulado, tão importante, com o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito das penas aplicadas a acusados de tráfico de drogas. Posteriormente, verificar se tal

5 PLANALTO. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - Promulgado no Brasil por meio do Decreto 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 03 fev. 2020.

entendimento vem sendo corretamente adotado no maior Tribunal de Justiça do Brasil, o do Estado de São Paulo (TJ/SP), a fim de que se tenha um termômetro, ainda que superficial, da observância do objetivo pelo Estado brasileiro.

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os ODS, segundo a ONU, fazem parte da Agenda 30 para o Desenvolvimento Sustentável; são um “plano de ações para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade”, e que “busca fortalecer a paz universal com mais liberdade”⁶. Está comprometida a “libertar a raça humana da tirania, da pobreza e da penúria (...)”⁷. Os ODS e as 169 metas anunciadas conjuntamente foram construídos “sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar”⁸.

Ainda de acordo com a ONU, a Agenda busca “promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas”, uma vez que “não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável”⁹. Os chefes de Estado que declararam a Agenda o fizeram “com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis”¹⁰. Desta forma, os vínculos e a integração dos ODS seriam de “importância crucial para assegurar que o propósito da nova Agenda seja realizado”¹¹.

O ODS 16, sob o título “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, declara como meta da Agenda: “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”. Ao presente arrazoado, importa analisar a importância do *acesso à justiça para todos*, notadamente no que se refere aos processos envolvendo crimes de tráfico de drogas no Estado de São Paulo.

6 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Ibid.

Algumas das metas do ODS 16 são: “promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos” (16.3), “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes” (16.4) e “proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (16.10). É fácil perceber, destarte, que garantir o acesso à justiça passa pela necessidade de se ter instituições jurídicas eficazes, que façam cumprir as leis e o ordenamento jurídico.

O acesso à justiça não pode ser entendido como qualquer acesso; a qualquer decisão. Necessário que o acesso à justiça se dê de forma justa, consentânea, conforme se segue.

ODS 16: O ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça é concretizado, primordialmente, por meio do processo judicial. No caso do direito penal, por meio do processo penal, o qual, no Estado Democrático, deve ser entendido como “instrumento de efetivação das garantias constitucionais”¹².

Com um sistema constitucional baseado em direitos e garantias fundamentais, o processo penal não poderia ter outra finalidade que não garantir o arcabouço protetivo da dignidade humana – nenhuma outra finalidade deve ser esperada desse ramo do direito, como a eficiência, o combate à impunidade, a segurança pública etc¹³.

Para Geraldo Prado, a CF é importante ao fixar “com clareza as regras do jogo político e de circulação do poder e assinala, indelevelmente, o pacto que é a representação da soberania popular, e, portanto, de cada um dos cidadãos”¹⁴. A legitimidade do processo penal está atrelada à sua conformidade constitucional: somente será um processo democrático se tiver, em suas formas e procedimentos, a marca da CF; somente se instrumentalizar a efetivação dos direitos e garantias fundamentais¹⁵.

12 LOPES JR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 31.

13 Ibid, p. 34.

14 PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório. A conformidade constitucional das leis processuais penais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 16.

15 LOPES JR. Op. cit., p. 35.

A democracia tem como princípio basilar a proteção da dignidade humana, um verdadeiro valor guia de toda ordem jurídica, “o princípio constitucional de maior hierarquia axiológica-valorativa”¹⁶, que só se materializa se houver liberdade. A liberdade é pressuposto da dignidade humana.

Nessa linha de ideias, o processo penal, que lida diretamente com o *status libertatis* do cidadão, deve ser um dos ramos do direito que mais o proteja, sob pena de se tornar um processo autoritário, limitador, e não garantidor, dos direitos humanos.

Do mesmo entendimento não se afasta Afrânio Silva Jardim, para quem a finalidade preponderante da jurisdição – e conseqüentemente do processo – é a realização do direito como fator de segurança e paz social¹⁷. O processo, então, é uma garantia dos cidadãos, pois limita e disciplina a forma de intervenção estatal na composição das *lides*¹⁸. Desta maneira, o Estado, ao procurar resolver litígios para a pretensa paz social, não poderia fazê-lo “se tornasse esta atuação em fonte de violência e discórdia, de medo e arbítrio”¹⁹.

O professor André de Carvalho Ramos entende o direito de acesso à justiça como de natureza “*assecuratória*, uma vez que possibilita a garantia de todos os demais direitos, sendo oponível inclusive ao legislador e ao Poder Constituinte Derivado, pois é cláusula pétrea da nossa ordem constitucional”²⁰. Segundo o escólio do autor, não basta que o acesso à justiça seja meramente formal, com o reconhecimento do direito de acionar o Poder Judiciário quando há lesão ou ameaça a direito, mas é necessário também que se garanta a faceta material deste princípio, efetivando-o plenamente²¹.

Se o ordenamento jurídico – integrado por normais nacionais e internacionais – tem como corolário o zelo pela dignidade humana, forçoso reconhecer que o fim do direito processual – notadamente o penal – é exatamente tutelá-la da forma mais eficiente possível. O acesso à justiça deve se dar de forma ampla e, principalmente, justa.

16 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 115.

17 JARDIM, Afrânio Silva; AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. *Direito processual penal: estudos e pareceres*. 14. ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016. p. 66.

18 *Ibid*, p. 144.

19 *Ibid*.

20 RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 749.

21 *Ibid*, p. 750.

É necessário que direitos consagrados pelo ordenamento jurídico sejam rapidamente reconhecidos pelo Poder Judiciário a todo e qualquer cidadão – inclusive aqueles processados e acusados criminalmente.

Fixadas as premissas básicas do conceito do direito de acesso à justiça, insta fazer uma rápida introdução do que representa a guerra às drogas na atualidade, e como essa política interfere negativamente na efetivação de direitos humanos.

A POLÍTICA DE GUERRA ÀS DROGAS

No Brasil, assim como em vários países do mundo, a política de combate a algumas drogas (aquelas taxadas de ilícitas) é de intolerância total e de proibição peremptória. Não há meio termo. Ao seguir as diretrizes do Direito Internacional nesse tema²², a legislação nacional dá tratamento penal severo a quem quer que se envolva em condutas relacionadas ao comércio e à distribuição de drogas ilegais.

O paradigma proibicionista é baseado em duas premissas fundamentais: a) o uso de drogas ilícitas é necessariamente danoso, razão por que não pode ser permitido; b) a melhor forma de fazê-lo é criminalizar as ações de produção, circulação e consumo²³. A base ideológica da política internacional de drogas, portanto, é a eliminação do crime e do criminoso, principalmente pela ação das agências repressivas do Estado²⁴.

Por meio da chamada *guerra às drogas* são cometidos graves atentados contra os direitos humanos. Criou-se, em seu nome, uma *legislação de exceção*, que viola os princípios penais da legalidade e da lesividade, a autonomia moral da pessoa, criminaliza inutilmente usuários – segregando-os socialmente –, além de, no âmbito

22 Três são os principais documentos internacionais que tratam do enfrentamento das drogas ilícitas. Por meio da *Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU* (1961), os Estados-partes se obrigaram a considerar crime quaisquer condutas que envolvessem a produção ou a distribuição das substâncias que elenca como proscritas. Em 1971, foi assinada a *Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas*, que tratou de drogas psicodélicas, oportunidade em que o presidente norte-americano Richard Nixon declarou *guerra às drogas*, deixando clara a abordagem bélica que se adotou e a expansão do poder punitivo. Por fim, a *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*, de 1988 – a qual reconheceu o tráfico de drogas como uma atividade criminosa internacional, que gera altos rendimentos financeiros às organizações criminosas – alargou o sistema proibicionista, para o fim de combater o crime organizado e a lavagem de dinheiro, a par de recomendar expressamente a criminalização do usuário de drogas.

23 FIORE, Maurício. O lugar o Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, p. 137-156, 2014. p. 140.

24 CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 96.

processual, criar tribunais especiais e introduzir elementos inquisitoriais de produção de prova, relativizando – quando não suprimindo – garantias fundamentais²⁵.

Karam assinala que a política de *guerra às drogas*, com sua base ideológica proibicionista, imposta nos dispositivos criminalizadores constantes das Convenções da ONU e das leis internas dos Estados nacionais, é hoje uma das principais fontes de violações a princípios assegurados em importantes declarações internacionais de direitos humanos, bem assim nas constituições democráticas de vários países²⁶.

Cumpra agora passar por uma análise da jurisprudência dominante dos tribunais superiores brasileiros a respeito da penalização dos crimes de tráfico de drogas para, em seguida, avaliar alguns julgados do TJ/SP e, assim, verificar se o direito em comento (acesso à justiça) está sendo respeitado aos cidadãos e cidadãs sujeitos a sua jurisdição.

AS PENAS PARA O TRÁFICO DE DROGAS NO BRASIL SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE

Como já indicado anteriormente, a Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006²⁷, tornou maior o rigor penal para as condutas entendidas como de tráfico de drogas. O art. 33, da lei, o qual criminaliza 18 condutas envolvendo drogas ilícitas para variados fins, fixou a pena de reclusão de 5 a 15 anos, além da alta multa (500 a 1.500 dias-multa)²⁸. O art. 42, por sua vez, vedou a concessão de benefícios aos

25 ZAFFARONI, Eugênio Raul. *O inimigo no direito penal*. Tradução Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 52.

26 KARAM. Maria Lúcia. *Drogas: Legalizar para garantir direitos humanos fundamentais*. Revista da EMERJ, v. 19, n. 76, p. 114-127, out./dez. 2016. p. 116.

27 BRASIL. *Lei 11.343*, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 04.fev. 2020

28 Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - importa, exporta, remete, produz, fabrica, adquire, vende, expõe à venda, oferece, fornece, tem em depósito, transporta, traz consigo ou guarda, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em

acusados e condenados por tráfico, como indulto, anistia, liberdade provisória e conversão das penas em restritivas de direitos²⁹. Vale lembrar que, por ser crime equiparado a hediondo, a legislação exige que o regime inicial de cumprimento de pena dê-se em regime fechado (art. 2º, parágrafo 1º, da Lei 8.072/1990)³⁰.

Com o passar dos anos, entretanto, a jurisprudência, principalmente a do STF, foi abrandando o desmesurado rigor da lei, entendendo como inconstitucionais alguns dos dispositivos previstos tanto na chamada Lei 11.343/2006 (Lei de Drogas) como na Lei 8.072/1990 (Lei dos crimes hediondos).

Em 2010, o STF, quando do julgamento do HC 97.256 (Relator Ministro Ayres Brito, DJe 16/12/2010), reconheceu a inconstitucionalidade da proibição peremptória da substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos aos condenados por tráfico de drogas. Na oportunidade, ficou decidido que, na dosimetria da pena, o juiz movimenta-se “com eliminável discricionariedade entre aplicar a pena de privação ou restrição da liberdade do condenado e outra que já não tenha por objeto esse bem jurídico maior da liberdade física [...]”. Além disso, assegurou-se também que as penas restritivas de direitos são uma alternativa aos efeitos “traumáticos, estigmatizantes e onerosos do cárcere”³¹.

desacordo com determinação legal ou regulamentar, matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas;

II - semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas;

III - utiliza local ou bem de qualquer natureza de que tem a propriedade, posse, administração, guarda ou vigilância, ou consente que outrem dele se utilize, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, para o tráfico ilícito de drogas.

IV - vende ou entrega drogas ou matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas, sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar, a agente policial disfarçado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente. (Incluído pela Lei 13.964, de 2019).

29 Art. 44. Os crimes previstos nos art.. 33, caput e § 1º, e 34 a 37 desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de sursis, graça, indulto, anistia e liberdade provisória, vedada a conversão de suas penas em restritivas de direitos.

30 BRASIL. Lei 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em: 04 fev. 2020.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2653717>>. Acesso em: 04 fev. 2020. Da ementa do julgamento, constou ainda: “Não é à toa que todas elas são comumente chamadas de penas alternativas, pois essa é mesmo a sua natureza: constituir-se num substitutivo ao encarceramento e suas sequelas. E o fato é que a pena privativa de liberdade corporal não é a única a cumprir a função retributivo-ressocializadora ou restritivo-preventiva da sanção penal. As demais penas também são vocacionadas para esse geminado papel da retribuição-prevenção-ressocialização, e ninguém melhor do que o juiz natural da causa para saber, no caso concreto, qual o tipo alternativo de reprimenda é suficiente para castigar e, ao mesmo tempo, recuperar socialmente o apenado, prevenindo comportamentos do gênero.

O Senado Federal, usando de sua atribuição constitucional (art. 48, inciso XXVIII), por meio da Resolução Legislativa 05/2012, suspendeu a execução da expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos”, do parágrafo 4º, do art. 33, da Lei 11.343/2006.

Já em 2012, o mesmo STF, no julgamento do HC 111.840 (Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 17/12/2013), declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, parágrafo 1º, da Lei 8.072/90, que impunha a obrigatoriedade da imposição do regime fechado a praticantes de crimes hediondos, por “ofensa à garantia constitucional da individualização da pena” (inciso XLVI, do art. 5º, da CF/88). Deliberou-se que é “necessário exigir-se sempre a fundamentação do regime imposto, ainda que se trate de crime hediondo ou equiparado”³².

Isso significa que, para o STF, condenados por tráfico primários e sem envolvimento com organizações criminosas podem cumprir pena menos gravosa (em regime aberto ou restritiva de direitos, como prestação de serviços, por exemplo). O STF, desta forma, cumpre seu papel de guardião da Constituição

4. No plano dos tratados e convenções internacionais, aprovados e promulgados pelo Estado brasileiro, é conferido tratamento diferenciado ao tráfico ilícito de entorpecentes que se caracterize pelo seu menor potencial ofensivo. Tratamento diferenciado, esse, para possibilitar alternativas ao encarceramento. É o caso da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, incorporada ao direito interno pelo Decreto 154, de 26 de junho de 1991. Norma suprallegal de hierarquia intermediária, portanto, que autoriza cada Estado soberano a adotar norma comum interna que viabilize a aplicação da pena substitutiva (a restritiva de direitos) no aludido crime de tráfico ilícito de entorpecentes. 5. Ordem parcialmente concedida tão-somente para remover o óbice da parte final do art. 44 da Lei 11.343/2006, assim como da expressão análoga “vedada a conversão em penas restritivas de direitos”, constante do § 4º do art. 33 do mesmo diploma legal. Declaração incidental de inconstitucionalidade, com efeito *ex nunc*, da proibição de substituição da pena privativa de liberdade pela pena restritiva de direitos; determinando-se ao Juízo da execução penal que faça a avaliação das condições objetivas e subjetivas da convalidação em causa, na concreta situação do paciente”.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28HC%24%2ESCLA%2E+E+111840%2ENUME%2E%29+OU+%28HC%2EACMS%2E+ADJ2+111840%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&curl=ht tp://tinyurl.com/ayamhtz>>. Acesso em: 04 fev. 2020. Do julgado, extrai-se que “3. Na situação em análise, em que o paciente, condenado a cumprir pena de seis (6) anos de reclusão, ostenta circunstâncias subjetivas favoráveis, o regime prisional, à luz do art. 33, § 2º, alínea b, deve ser o semiaberto. 4. Tais circunstâncias não elidem a possibilidade de o magistrado, em eventual apreciação das condições subjetivas desfavoráveis, vir a estabelecer regime prisional mais severo, desde que o faça em razão de elementos concretos e individualizados, aptos a demonstrar a necessidade de maior rigor da medida privativa de liberdade do indivíduo, nos termos do § 3º do art. 33, c/c o art. 59, do Código Penal. 5. Ordem concedida tão somente para remover o óbice constante do § 1º do art. 2º da Lei 8.072/90, com a redação dada pela Lei 11.464/07, o qual determina que “[a] pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado”. Declaração incidental de inconstitucionalidade, com efeito *ex nunc*, da obrigatoriedade de fixação do regime fechado para início do cumprimento de pena decorrente da condenação por crime hediondo ou equiparado”.

e da legalidade, abrandando os rigores excessivos do legislador em matéria penal. Sua posição contra majoritária é essencial para frear o ímpeto punitivo (e demagógico) do Poder Legislativo.

Mas, para que esses entendimentos – já pacificados – tenham efeito, é necessário que os tribunais locais os sigam. É o que se procurará verificar no próximo capítulo.

AS PENAS APLICADAS PELAS CÂMARAS CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Pesquisa realizada no endereço eletrônico do Tribunal paulista³³, por amostragem, permite concluir que muitos réus, condenados por crime de tráfico de drogas, têm negado seu direito de cumprir pena em regime aberto ou de cumprir penas alternativas (restritivas de direitos), o que já foi tido como possível pelo STF em importantes julgamentos, conforme exposto acima.

Com argumentos já superados, o tribunal fixa habitualmente regime fechado em razão de o tráfico representar “lucro fácil em detrimento da essência e condição humana”³⁴, pela “nocividade dos entorpecentes” e da “hediondez do crime”³⁵, por não haver obrigatoriedade no “acatamento do novo entendimento” do STF³⁶ e, até mesmo, porque isso contribuiria para um “ambiente de impunidade”³⁷.

Foi encontrado julgado em que a redução de pena e outros benefícios liberatórios foram negados por só serem concedidos “em circunstâncias

33 Todos os julgados foram encontrados no endereço eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo, com as palavras *tráfico de drogas, primário, regime fechado*. Privilegiaram-se os acórdãos que negaram aos réus os benefícios de cumprir pena em regime diverso do fechado e a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 04 fev. 2020.

34 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1501862-21.2018.8.26.0318, 5ª Câmara Criminal, julgado em 16-10-19, rel. des. Claudia Fonseca Fanucchi.

35 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1500936-68.2018.8.26.0535, 9ª Câmara Criminal, julgado em 19-09-19, rel. des. Andrade Sampaio.

36 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1503054-14.2018.8.26.0536, 3ª Câmara Criminal, julgado em 16-10-19, rel. des. César Augusto Andrade de Castro.

37 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 0002355-69.2017.8.26.0201, 7ª Câmara Criminal, julgado em 2-10-19, rel. des. Otávio Rocha. No voto condutor do acórdão, constou também que a ré não tinha direito ao redutor de pena do art. 33, parágrafo 4º, da Lei 11.343/2006 porque “não comprovou, como lhe cumpria fazer, o desempenho de atividade lícita ou a posse de recursos (...) que justificassem a aquisição de significativa quantidade de maconha com ela apreendida”. A decisão, então, inverte inadequadamente a ordem jurídica, dizendo que é o réu

excepcionalíssimas”, “apenas aos neófitos que se envolvem na narcotraficância de forma ocasional”³⁸. Em outro acórdão, o desembargador relator, embora tenha aplicado o redutor do parágrafo 4º, do art. 33, da Lei de Drogas, o fez somente em 1/6 (quando a lei permite que a redução seja de até 2/3), fixou regime semiaberto e negou a substituição, embora a quantidade de droga apreendida tenha sido de tão somente 32,15 gramas de cocaína³⁹.

Em outra decisão, o regime diverso do fechado foi negado em razão de a droga apreendida com o acusado ser *crack*, “substância nociva e de alto poder viciante”, e a substituição foi recusada por soar como um “autêntico despropósito, senão incentivo, em contraponto ao princípio da suficiência, imperativo na sistemática penal vigente”⁴⁰. Em outro acórdão, a turma julgadora (baseada no voto condutor), decidiu pelo aumento da pena, pela negativa de reconhecimento do privilégio, da fixação de regime mais brando e de substituição, tudo em razão da “quantidade expressiva de maconha”, embora fosse a ré primária e de bons antecedentes⁴¹.

Em completa dissonância com dos parâmetros traçados pelo STF, proferiu-se acórdão em que se negaram benefícios por ser o tráfico de drogas, “equiparado a hediondo”, sendo, segundo o relator, “imprescindível uma resposta penal

que tem que provar sua conduta lícita, e não o contrário. Para o magistrado, então, não prevalece o princípio da presunção de inocência, de matriz constitucional (art. 5º, LVII). A decisão violou também os precedentes do STF ao afirmar que reprimir a conduta praticada com “regimes mais brandos certamente seria entendida como resposta estatal excessivamente amena”, substituindo a interpretação feita pela corte máxima do país pela avaliação moral do julgador quanto ao que é “ameno” ou não.

38 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 0001131-95.2016.8.26.0535, 8ª Câmara Criminal, julgado em 30/01/2020, rel. des. Marco Antonio Cogan. O desembargador relator negou ao réu o cumprimento da pena em regime aberto e a substituição por penas restritivas de direitos embasando seu argumento, dentre outras questões, em outro processo a que respondia o réu, em trâmite e ainda não julgado, embora fosse ele tecnicamente primário.

39 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1501373-83.2018.8.26.0576, 14ª Câmara Criminal, julgado em 30/01/2020, rel. des. Hermann Herschander. Se a ré, primária, de bons antecedentes, presa em flagrante com diminuta quantidade de droga (32,15g), não tem direito ao regime aberto e à substituição por penas alternativas, difícil saber quem teria.

40 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1501367-64.2019.8.26.0019, 13ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 23/01/2020, rel. des. França Carvalho. Não se tem a exata dimensão do que seria o “princípio da suficiência” em matéria penal. O desembargador, ao que parece, inovou na dogmática penal, sem dar maiores detalhes.

41 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 0053779-55.2016.8.26.0050, 6ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 30/01/20, rel. des. Farto Salles. Em tal julgamento, o desembargador relator praticou o que parece ser um nítido *bis in idem*, negando todo o tipo de benefício e, mais, aumentando a pena da acusada pelo mesmo motivo, ou seja, pela “expressiva quantidade” de maconha apreendida, o que, segundo ele, demonstraria a “dedicação habitual” a atividades ilícitas.

rigorosa”, também “em razão da grave lesão que causa à saúde pública, bem como pela intranquilidade e insegurança que traz para a sociedade atual”⁴². Em outro julgamento, o regime inicial fechado foi fundamentado na gravidade e na hediondez do crime, “apto a causar abalo à ordem pública, na medida em que o traficante atinge um número excessivo de pessoas”⁴³.

Os argumentos ilegais se multiplicam. Em julgamento da 7ª Turma de Direito Criminal, constou do voto vencedor que o réu não tinha direito ao redutor (e conseqüentemente à substituição da pena e a regime mais brando) porque a “expressiva quantidade” (de novo) de droga somente pode ser “obtida em contato direto com organizações criminosas, o que é notório”⁴⁴. Já na 8ª Câmara, o regime fechado foi aplicado porque “todo indivíduo que participa do narcotráfico revela *extrema periculosidade*” e a substituição foi negada nos termos do art. 44, da Lei de Drogas (como se o STF não o tivesse julgado inconstitucional)⁴⁵.

42 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1501474-63.2019.8.26.0228, 14ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 30/01/20, rel. des. Miguel Marques e Silva. Nos mais das vezes, argumentos catastrofistas (sem qualquer base científica e amparados somente no senso-comum) justificam o rigor penal contra o que se acredita ser o “grande mal da sociedade”, o tráfico de drogas. Juízes deixam de ser garantidores de direitos fundamentais e tornam-se, por conta própria, soldados engajados na guerra pela “salvação da humanidade”. Uma distorção inaceitável das relevantes funções judicantes.

43 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1500153-44.2019.8.26.0599, 3ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 03/02/20, rel. des. Xisto Rangel. O relator para o acórdão asseverou ainda: “o traficante, longe de ser agraciado com os benefícios reservados aos crimes menos graves, deve ser retirado da sociedade, cada vez mais temerosa e abalada com o avanço da criminalidade”. O magistrado, no caso, arvorou-se na condição de porta-voz “da sociedade”.

44 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1501922-23.2018.8.26.0082, 7ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 29/01/20, rel. des. Eduardo Abdalla. Prossegue o relator com sua retórica: “Os motivos e as circunstâncias do crime indicam a insuficiência (da substituição e da fixação de regime mais brando), especialmente porque socialmente não recomendável à prevenção e repressão do delito de tráfico, impulsionador de uma verdadeira cadeia delitiva, assolando a sociedade de forma funesta, mercê da natureza devastadora da droga apreendida (cocaína), cujo poder viciante assola seus dependentes que, para garantir o consumo, na maioria das vezes, praticam crimes patrimoniais.”

45 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 1500695-57.2019.8.26.0536, 8ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 30/01/20, rel. des. Ely Amioka. Para a desembargadora, sua opinião pessoal vale mais que a jurisprudência dominante dos tribunais superiores: “o tratamento mais rigoroso estabelecido na Lei 11.343/06 é incompatível com a aplicação do referido benefício (substituição da pena por medidas alternativas) ou ainda, do *sursis*”.

Os benefícios foram negados ainda por não serem suficientes “para a reprovação e prevenção do hediondo ilícito”⁴⁶, por estar o réu em “liberdade provisória por idêntico delito”, sendo necessário “maior rigor da terapêutica penal”⁴⁷ e porque “as consequências suportadas pela sociedade indicam a necessidade da fixação do regime fechado”⁴⁸.

Com base nesse pequeno número de acórdãos, é possível concluir que boa parte da jurisprudência do TJ/SP não segue os importantes precedentes do STF quanto à imposição de penas a acusados de tráfico de drogas. Argumentos dos mais diversos são usados como justificativa para afastar benefícios já consagrados pela instância máxima de justiça do país – quando não há um descumprimento deliberado e confessado nesse sentido.

Desta forma, o acesso à justiça de milhares de pessoas acusadas do crime de tráfico de drogas é cotidianamente negado no tribunal paulista. A jurisdição – e consequentemente o processo penal – não funciona para garantir ao cidadão garantias que lhe são devidas. O ODS 16, ao menos em boa parte das câmaras criminais da Corte de Justiça paulista, não vem sendo respeitado, fazendo com que pessoas cumpram penas mais rigorosas do que aquelas que realmente lhes seriam devidas.

CONCLUSÃO

O ODS 16, sob o título “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, declara como meta da Agenda 30 a importância do “acesso à justiça” e de se terem instituições jurídicas eficazes, que façam cumprir as leis e o ordenamento jurídico. Para se garantir acesso à justiça, é mister que os cidadãos e cidadãs tenham direito a

46 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 0094653-14.2018.8.26.0050, 9ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 30/01/20, rel. des. Alcides Malossi Junior. Dispara o magistrado sua carga puramente moral (e nada jurídica) sobre o fato julgado: “Evidente que aquele indivíduo que vai às ruas vender entorpecentes, o vulgo ‘vapor’, não se encontra em relevante posição hierárquica em organização criminosa, tampouco possui vasta influência no ‘meio’. Entrementes (sic), ele é o responsável direto por dispersar os entorpecentes na Sociedade, causando sérios gravames não somente aos usuários, mas também as (sic) famílias e à Sociedade (sic). Inexistiria ‘venda’ sem a ‘harmônica, ‘integrada’ e ‘precisa’ atuação de tais indivíduos, cuja periculosidade igualmente se destaca, com arditos recursos empregados para dissimular a prática da conduta e dificultar a atuação policial, vislumbrando, em relação a eles, igual menoscabo a ordem jurídica vigente e menosprezo com a vida de seus pares”.

47 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 0001586.77.2017.8.26.0616, 10ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 30/01/20, rel. des. Francisco Bruno.

48 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Proc. 0050025-37.2018.8.26.0050, 15ª Câmara de Direito Criminal, julgado em 30/01/20, rel. des. Claudio Marques.

decisões jurídicas justas, que estejam de acordo com os principais postulados do direito internacional, notadamente com os direitos humanos.

A atual política de combate às drogas levada a efeito no Brasil, assim como em muitas partes do mundo, aposta intensivamente na repressão penal como estratégia. Para se alcançar o fim proposto (erradicar as drogas do convívio humano), direitos e garantias são negados. O ordenamento jurídico mostra-se incapaz de frear a sanha punitivista que assola sociedades que veem nas drogas a origem de todo o mal, com sérios riscos para a integridade do direito como um todo.

No que se refere a aplicação de penas nos crimes de tráfico ilegal de drogas, embora a legislação preveja um sistema rigoroso e pouco transigente, o STF vem, nos últimos anos, proferindo decisões mais lúcidas e realistas, permitindo, por exemplo, que condenados por esse tipo de crime possam iniciar o cumprimento de pena privativa de liberdade em regime aberto e até mesmo ter essa pena substituída por penas alternativas – as chamadas restritivas de direitos.

Todavia, decisões emanadas do TJ/SP não observam os parâmetros postos pelo STF. Magistrados integrantes das Câmaras Criminais da Corte paulista utilizam-se de esforços retóricos moralistas e antijurídicos para negar tais benefícios a acusados e condenados pelo crime de tráfico de drogas, fazendo tábula rasa da hierarquia judiciária nacional e do ordenamento jurídico, uma vez que, se não for para respeitar a jurisprudência dos tribunais superiores, não há sentido em sua existência.

Além disso, a chance desses réus terem sua condenação abrandada posteriormente é imensa. Nesse caso, quem devolverá o tempo de liberdade ilegitimamente suprimido? Como grande parte do TJ/SP julga a seu alvedrio, gera-se uma insegurança jurídica de proporções continentais. Um sistema de justiça que não se importa com o possível cometimento de injustiças em série é um sistema de injustiça, o que precisa, urgentemente, ser repensado, discutido e mudado.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FIORE, Maurício. *O lugar o Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas*. In: SHECAIRA, Sérgio Salomão (Org.). *Drogas: uma nova perspectiva*. São Paulo: IBCCRIM, p. 137-156, 2014.

JARDIM, Afrânio Silva. AMORIM, Pierre Souto Maior Coutinho de. *Direito processual penal: estudos e pareceres*. 14. ed. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

KARAM, Maria Lúcia. *Drogas: Legalizar para garantir direitos humanos fundamentais*. *Revista da EMERJ*, v. 19, n. 76, p. 114-127, out./dez. 2016.

LOPES JR, Aury. *Fundamentos do processo penal: introdução crítica*. 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório. A conformidade constitucional das leis processuais penais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed, Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. *O inimigo no direito penal*. Tradução Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

DECISÕES DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS E SEU ENQUADRAMENTO NO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 16

Natalia Rosa de Oliveira¹

Sabrina Henrique Almeida Dall'Acqua²

Ana Priscila Haile³

INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva identificar a relação entre a realidade nacional das decisões do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) com relação ao refúgio e a busca das metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴. Para tanto, ocorreu um levantamento documental e bibliográfico, através de uma abordagem dedutiva. Em especial, analisou-se o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, em suas metas 16.3, 16.10 e 16.A. Baseado no relatório escrito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre o tema, que realizou as alterações nos ODS visando à adequação às peculiaridades brasileiras.

Prosseguindo na delimitação do estudo, examina-se a situação das pessoas em situação de refúgio no Brasil, bem como a sua busca de reconhecimento da condição de pessoa refugiada pelo governo. O tópico principal analisado será o enquadramento do processo de Determinação do *Status* de Refugiado (DSR) realizado administrativamente pelo CONARE ao ODS 16.

Assim, ocorrerá uma breve descrição da origem dos ODS, especificando posteriormente o ODS 16. Em seguida, a descrição do que é refúgio e do processo

1 Advogada. Mestranda em Direito Internacional pela UniSantos. Especialista em Direito Constitucional e Relações Internacionais pela Faculdade Damásio. Membro da Comissão de Direito Internacional da OAB Bauru/SP. Bacharel em Direito pela Instituição Toledo de Ensino- Faculdade de Direito de Bauru.

2 Advogado. Mestrando em Direito Internacional pela UniSantos. Bacharel em Direito pela mesma instituição.

3 Advogada. Professora de Direito Penal na UNIBR. Mestranda em Direito Internacional pela UniSantos. Especialista em Direito Imobiliário Aplicado pela Escola Paulista de Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

de DSR. Na sequência, há o confronto desse procedimento e suas falhas e acertos com as exigências de acesso à justiça das metas do ODS 16. Concluímos que há a necessidade de adequá-lo à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável dentro dos próximos 10 anos, traçando considerações sobre o que pode ser feito para tanto.

ORIGEM DOS ODS

Os ODS têm sua raiz dentro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): 8 ODM propostos pela ONU para serem alcançados entre os anos de 2000 e 2015. Estas metas foram traçadas no âmbito da Conferência Rio+ 20. Os ODM foram concluídos com uma grande margem positiva, o que gerou sua continuidade através dos ODS.

A ONU, em anos posteriores aos ODM, fomentou reuniões entre sociedade civil, Organizações Não Governamentais (ONGs), Estados e Representantes de Governo. Desses encontros resultou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, apresentada em 2015, por ocasião da Cúpula do Desenvolvimento Sustentável. Os ODS foram aceitos e aderidos por 193 países membros da ONU, formando um acordo global bem delineado a fim de nortear os Estados para a melhora da qualidade de vida das pessoas e a preservação do meio ambiente. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é formada por 17 ODS e 169 metas. Dentro desses objetivos, o foco é o equilíbrio entre os três aspectos do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental. Estes níveis de desenvolvimento são interdependentes e devem caminhar em conjunto. Os ODS vêm na tentativa global de equilibrar estes três campos até a década de 2030⁵.

A ONU pretende chegar a 2030 com mais igualdade entre os países. Dessa forma, dividiu os objetivos em quatro frentes: a primeira é a erradicação da pobreza; a segunda, a prosperidade e bem-estar para todos; a terceira, proteção do meio ambiente; a quarta, mudanças climáticas. Essas quatro frentes formam os 17 ODS e suas respectivas metas. Os ODS estão necessariamente integrados e indivisíveis. Um complementa o outro de forma equilibrada. Trata-se, pelo consenso entre os países, de objetivos universais. Os ODS permitem a todos os países a capacidade de progredir, abrindo a cada um a análise de suas necessidades internas.

A forma de aplicação dos ODS se dá em dois níveis complementares: do macro para o micro, ou, no sentido inverso, do micro para o macro. Sendo assim, os ODS

5 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Momento de ação global para as pessoas e o planeta*. s/d. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/POS2015/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

e suas metas podem ser trabalhados de forma regional visando a atender demandas locais. Como resultado gera-se a alteração dos índices nacionais, bem como a possibilidade de eliminar grandes problemas com soluções locais e regionais⁶.

Outro fator relevante é a discricionariedade que os governantes têm na escolha de qual meta aplicar e qual indicador usar para solucionar uma demanda específica. A ONU reconhece, na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, essa importância do regional e local para a solução de demandas específicas. Assim, se apresentam modos de tratamento e estratégias que podem ser utilizadas e adaptadas a cada situação. Não se trata de objetivos engessados, em que somente se poderia operar de pré-determinada forma.

Contudo, sendo os ODS globais, as metas também são. Especialmente nos casos de demanda de prestação de serviços básicos como água potável, sistema de esgoto, sistema de vacinação e escolas de ensino básico, para todos. Como nesta área a maioria dos países enfrenta dificuldades, agindo regionalmente com base nas diretrizes globais, as chances de obter êxitos são maiores. Por isso, há destaque para os governos locais e regionais. Em adição a essa circunstância, as cidades estão se desenvolvendo e aumentando dentro desse processo, e os ODS vêm a dar um suporte correto, concreto e eficiente no desenvolvimento ordenado e sustentável.

Ademais, na implantação dos ODS, é necessária uma governança local forte, com a participação de lideranças locais, como a sociedade civil. Com abordagem multidisciplinar voltada às quatro frentes, para alcançar a melhoria social e econômica, sem deixar de lado a preservação ambiental e o combate às mudanças climáticas. Isso ocasiona um forte compromisso nacional, que parte do micro pra o macro. Outra questão para a efetivação dos ODS são as políticas nacionais e do orçamento interno de cada um dos 193 países que aderiram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Apesar de ser um pacto intergovernamental, os ODS incentivam parcerias públicas e privadas para obtenção do desenvolvimento em todos os Estados. Essas parcerias contribuem para a economia e o desenvolvimento localizada⁷.

A ONU considera o Brasil um bom exemplo de como os objetivos e metas mundiais podem dar resultados regionais positivos, pois os ODM surtiram

6 PNUD (PROGRAMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). *As Perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ODS Brasil*. s/d. p.6. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

7 ONU. *Momento de ação global para as pessoas e o planeta*. s/d.

grandes efeitos positivos locais, principalmente na perspectiva de gênero. O maior intuito da ONU com os ODS é promover a dignidade da pessoa humana a todos. Para que assim consigam atingir todo o seu potencial. Com o direito ao desenvolvimento respeitado, abre-se aos seres humanos a chance de obter a paz: um mundo sem medo e violência torna-se uma meta mais tangível para todos os povos. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é o caminho para alcançar a dignidade plena. A seguir analisaremos de forma específica o ODS 16 e algumas de suas metas foco desse trabalho.

O ODS 16 E SUA ADEQUAÇÃO PARA O BRASIL

Como já aludido antes, cada país pode adequar os ODS às suas necessidades internas. Com base nisso, o Brasil, por meio do Ipea, elaborou um relatório com base em dados nacionais. Visa-se, assim, às reais carências e necessárias adequações a nossa realidade. Por meio de reuniões e consultas públicas, o órgão apurou que, das 169 metas, 128 estão adequadas para nossa realidade e 8 foram criadas e adicionadas visando complementariedade⁸. O ODS 16, com 10 metas, foi um dos ODS que sofreram algumas alterações na aplicação local⁹. O ODS 16 engloba as temáticas da paz, justiça e instituições eficazes. Pretende, dessa forma, promover “sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos”¹⁰.

A meta 16.3, dentro do ODS 16, foi objeto de modificações. A redação originária da ONU é: “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça a todos”¹¹. Na abordagem localizada, isso passou para: “fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade”¹². A mudança foi necessária porque o acesso à justiça no Brasil não é, conforme

8 SILVA, Enid R. A. da et. al. (Org). *Agenda 2030: ODS- Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. 2018. p.22. 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: 22 ago. 2019.

9 ONU. *Roteiro para a localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento nível subnacional*. 2017. p. 29. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

10 SILVA. Op. cit., p. 411.

11 Ibid, p. 424.

12 Ibid.

consta no documento¹³, um problema que atinge toda a população. Trata-se de questão ligada a pessoas em situação de vulnerabilidade. O conceito de “pessoa em situação de vulnerabilidade” é compreendido pelo Ipea da seguinte forma: “[...] aqueles que sofrem violações ou restrições de seus direitos, sobretudo, em razão [...] nacionalidade, religião, territorialidade, cultura [...]”¹⁴.

O solicitante de refúgio é beneficiário de presunção legal de vulnerabilidade. De regra, tendo em vista que a migração para refúgio é sempre forçada, o solicitante chega ao país em condições precárias, por questão de sobrevivência. É de se esperar que tenha dificuldades de acesso à documentação, que esteja privado de alguns, senão todos, os seus pertences, e do apoio de familiares e amigos. É recebido em comunidade estranha, com costumes, leis e idioma desconhecidos, impedido por obstáculos práticos e jurídicos de exercer a cidadania. Dessa forma, deve-se levar em consideração sua situação para fins de enquadramento na meta 16.3.

A meta 16.10, por sua vez, não foi alterada, e se apresenta na seguinte forma: “Assegurar o acesso público à informação e proteger liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e acordos internacionais”¹⁵. Por fim, a meta 16.A está assim expressa na redação modificada: “Fortalecer as instituições relevantes, [...], para a prevenção da violência, do crime e da violação de direitos humanos”¹⁶. Naturalmente, isso inclui o CONARE, enquanto instituição nacional encarregada precipuamente da guarda de direito humano à busca de asilo. A seguir estudaremos o refúgio e o papel do CONARE de conduzir o processo de DSR, e como suas atribuições se enquadram no ODS 16.

REFÚGIO NO BRASIL E NO MUNDO: LEGISLAÇÕES E CONCEITOS

Internacionalmente destaca-se a Convenção de 1951 Relativa ao *Status* dos Refugiados (Convenção de 51)¹⁷, criada no Pós-Guerra, que historicamente define a condição de refugiado. Entretanto, a definição da época era limitante, pois se direcionava a atender as necessidades emergentes da Segunda Guerra, e por

13 Ibid.

14 Ibid, p. 33 e 424.

15 Ibid, p. 439.

16 Ibid, p.441

17 ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiados. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

isso possuía restrições temporais e territoriais. Com efeito, a condição de pessoa refugiada só se reconhecia no âmbito dos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”¹⁸. Em consequências de novas situações emergenciais, a Convenção foi complementada pelo Protocolo de 1967 Relativo ao *Status* dos Refugiados (Protocolo de 67)¹⁹, que retirou essas restrições, ampliando o conceito de refugiado com força obrigatória para os países que o ratificaram²⁰.

No Brasil, no início dos anos 50, as pessoas refugiadas não eram juridicamente reconhecidas assim, pois lhes era aplicando o regime geral dos estrangeiros. Isso porque o Brasil não havia se comprometido com a legislação internacional supracitada, o que ocorreu apenas em 1989²¹. Este atraso se explica porque os Direitos Humanos passam a ser pauta da política nacional somente após o período da ditadura militar. Com base no compromisso internacional assumido, o Brasil editou a Lei 9.474/1997, que trata especificamente sobre refúgio²². Vista como uma lei avançada e que amplia o conceito de refugiado, a normativa leva em conta não apenas a definição da Convenção de 1951 e do Protocolo de 67, mas também as “situações de grave e generalizada violação de direitos humanos”²³, na linha da Declaração de Cartagena de 1984²⁴.

Com base nos documentos aqui referidos, pode-se conceituar pessoa refugiada como aquela que está fora de seu país de origem por “fundado temor de perseguição”, não podendo ou não querendo retornar. Esse temor deve se basear em um ou mais dentre estes cinco motivos: raça, religião, nacionalidade,

18 Ibid.

19 ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2020.

20 ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiados*. 1951.

21 ANDRADE, José H. F. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, Líliana L.; GODOY, Gabriel G. de (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017. p. 41-53.

22 ANDRADE. Op. cit., p.73 – 79.

23 ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). Legislação. *Plataforma Help*, ACNUR Brasil, s/d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

24 ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). *Declaração de Cartagena*. Conclusões e Recomendações. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

opinião política e participação em grupo social²⁵. Este conceito é ampliado no Brasil, com base na Declaração de Cartagena e no art. 1º, inciso III, da Lei 9.474/97. Também se reconhece como pessoa refugiada quem esteja sofrendo de “grave e generalizada violação de direitos humanos [...]”²⁶, com vistas à situação objetiva do país de origem, para além do indivíduo. Ademais, para incidir o status de refugiado, a pessoa solicitante não pode incorrer em uma das cláusulas de exclusão do art. 3º, da Lei do Refúgio, tendo em vista o binômio necessidade-merecimento. Entendido o que é uma pessoa refugiada, passa-se a descrição do processo de DSR aplicado no Brasil.

PROCESSO DE DETERMINAÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO

Inicialmente salienta-se aqui que as regras deste procedimento estão previstas na Lei 9.474/97, com complementos em Resoluções e no Regimento Interno do CONARE²⁷. Nota-se que, no Brasil, adotou-se DSR por procedimento administrativo, pelo CONARE, ou por via judicial, tendo em vista a regra constitucional da inafastabilidade da jurisdição²⁸. O CONARE é uma instituição pública, classificada como órgão da Administração Direta subordinado ao Ministério da Justiça (MJ)²⁹. Assim, não tem personalidade jurídica própria, e está juridicamente vinculada à Administração central³⁰. Cabe ao órgão decidir, em primeira instância, sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiados, aplicando as normas internacional e interna. O CONARE é responsável, também,

25 ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). Perguntas e Respostas. *Plataforma Help*, ACNUR Brasil, s/d Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#refugiado>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

26 BRASIL. Lei 9474/97. Artigo 1º, inciso III. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

27 JUBILUT, Líliliana L. *O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. s/d. p.03. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2020.

28 BRASIL. Constituição Federal. Art. 5º, inciso XXXV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

29 BRASIL. Lei 9474/97. Artigo 11. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

30 Apesar disso, goza da autonomia na extensão dada pela Lei, Cf. MODESTO, Paulo. Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa: Síntese e Contexto. *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília/DF. 25 a 27 de mai. de 2011. p. 8. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_33-118_119_120.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

por decisões em processos administrativos sobre a perda ou cessação da condição de pessoa refugiada, além de estabelecer políticas públicas e regulamentos destinados à concretização do Direito Internacional dos Refugiados³¹.

O processo de DSR possui cinco etapas distintas, quais sejam: a fase preliminar, de instauração, instrução, julgamento e recurso³². Cabe destacar que, na fase no julgamento, será proferida decisão em primeira instância sobre o reconhecimento do refúgio ou não. Trata-se de momento processual de importância crucial, com reflexos na vida do solicitante. Além disso, o ato de reconhecimento gera vínculo jurídico e obrigações internacionais para o Brasil, enquanto país de acolhida. É de se notar, também, que se trata de uma decisão declaratória, isto é: o Estado reconhece a condição preexistente de pessoa refugiada — não constitui ou transforma a situação jurídica da pessoa solicitante, que já existe de pleno direito³³.

Após a entrada da pessoa solicitante de refúgio em território brasileiro, independentemente da forma como o fez e de estar portando documento ou não, esta poderá dar início ao processo a qualquer tempo, comparecendo à autoridade competente (de regra, a Polícia Federal) e declarando sua vontade. Logo após, será emitida documentação provisória para sua regulamentação e redigido o *Termo de Declaração*, formalizando a instauração do processo de DSR³⁴.

O procedimento segue, então, para a fase de instrução por meio de diligências, requisitadas pelo CONARE³⁵, juntamente com as entrevistas realizadas pelo próprio Comitê, por servidor da Defensoria Pública da União (DPU) e advogados da sociedade civil. A entrevista é de caráter imprescindível, pois neste momento o solicitante relata seus fatos, o que permite que o entrevistador analise se tal caso se enquadra na condição de refúgio³⁶. Ademais, trata-se de obrigação

31 BRASIL. Lei 9474/97. Art. 12. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

32 LEITE, Larissa. *O Devido Processo Legal Para o Refúgio no Brasil*. 2014. 362 p. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de São Paulo para obtenção do Título de Doutora em Direito, 2014. p.166. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/publico/Larissa_Leite_O_devido_processo_legal_para_o_refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

33 CARNEIRO, Wellington Pereira. *O conceito de proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/97*. s/d. p.95. In: JUBILUT, Lílíana L.; GODOY, Gabriel G.de (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017. p. 95- 103.

34

35

36

internacional, pois não há forma digna de se determinar ou negar o *status* de refugiado que não permita à pessoa solicitante a apresentação detalhada de sua versão dos fatos, com atenção à situação de vulnerabilidade em que se encontra. Após a entrevista, possivelmente complementada por outras diligências, ocorre a elaboração de um relato.

Na sequência se inicia o julgamento, ocorrendo a inclusão do caso em reunião do CONARE e do Grupo de Estudos Prévios (GEP), que elaboram um parecer³⁷. Este é enviado ao CONARE para julgamento. O entendimento pode ser pelo deferimento, indeferimento ou arquivamento do pedido de solicitação. A decisão, deve ser fundamentada, pois é ato administrativo em sentido estrito, com interferência decisiva em Direitos Humanos do solicitante. Em caso de indeferimento, cabe recurso direcionado ao MJ, que após decisão em segunda instância, notifica o CONARE. O CONARE, por sua vez, notificará a pessoa solicitante de refúgio da decisão final, encerrando o procedimento³⁸. Tratando-se de ato administrativo vinculado (em que há decisão pautada tão somente no preenchimento ou não dos requisitos da Lei³⁹), cabe controle amplo pelo Judiciário⁴⁰.

Destaca-se que desde o início até a decisão, se for o caso, qualquer processo administrativo ou criminal pelo fato de pessoa estrangeira ter entrado em território brasileiro de forma irregular fica suspenso. Se for reconhecido como pessoa refugiada o mesmo é arquivado⁴¹. Assim, de forma sintetizada, é como se dá o processo de DSR no Brasil. O próximo tópico descreverá se ele se enquadra nas especificações do ODS 16.

DO ODS 16 E DO PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

A meta 16.10, que trata sobre acesso à informação, tem barreiras encontradas no processo de DSR. Isso porque, como regra, esses procedimentos são dotados de confidencialidade visando a própria segurança da pessoa solicitante ou das

37 JUBILUT, Lílíana L. *O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. s/d. p. 9.

38 *Ibid*, p. 11-14.

39 GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17ª ed. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

40 MEIRELLES, H. L. A Administração Pública e seus Controles. *Revista de Direito Administrativo*. v.114, p. 23-33. Repositório FGV de Periódicos e Revistas, Rio de Janeiro: FGV, 1973.

41 JUBILUT, Lílíana L. *O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. s/d. p. 12.

pessoas refugiadas já reconhecidas. Porém, a confidencialidade, mesmo sendo necessária, acaba por limitar o alcance às próprias pessoas interessadas⁴². Isto contraria a legislação nacional sobre o tema, pois esta prevê que a partir da instauração do processo de DSR a pessoa solicitante tenha acesso ao seu conteúdo⁴³. E mesmo quando informações são liberadas, como por exemplo a própria decisão, ela não se dá de forma completa⁴⁴.

Ainda na temática de acesso à informação, pode-se citar também a falta de tradutores, tanto na Polícia Federal quanto no CONARE. Somado ao fato de que os formulários de solicitação são em português, francês, inglês e espanhol, não abrangendo outro idioma, isso dificulta a compreensão das possíveis pessoas refugiadas. Na maioria das vezes, por conta da situação de vulnerabilidade, a pessoa solicitante fala pouco ou nada de português. Isso pode ocasionar prejuízos sérios ao devido processo legal durante o processo de DSR, graças a mal-entendidos ocasionados pela diferença de idiomas⁴⁵. Dessa forma, o não conhecimento do português pela pessoa solicitante de refúgio tem potencial para trazer entraves para a completa compreensão das informações que lhe são passadas. Ademais, o fato de, por vezes, as autoridades brasileiras desconhecerem o idioma da pessoa solicitante, complica a forma como passam informações e as recebem das possíveis pessoas refugiadas. A divergência pode acarretar confusões que prejudicam as pessoas solicitantes na busca por direitos humanos no Brasil.

Com relação a meta 16.A, destacam-se as violações aos direitos humanos desses vulneráveis. As violações ocorrem em algumas situações graças à atuação deficitária das instituições nacionais citadas nesses trabalhos. Por exemplo, em algumas entrevistas foram reconhecidas hostilidades contra as pessoas solicitantes, o que demonstra o despreparo dos profissionais e o desconhecimento da legislação interna e internacional sobre o tema⁴⁶.

Para mais, não se pode negar o impacto que o processo de DSR traz para a vida da pessoa solicitante de refúgio⁴⁷. O processo se baseia em Direitos Humanos. De início, podemos citar o direito a um processo em tempo razoável. O art. 47, da Lei 9.474/97, determina urgência na tramitação dos processos

42 LEITE. Op. cit., p.197.

43 Ibid, p.229.

44 Ibid, p.264.

45 Ibid, p. 207-218.

46 Ibid, p.247.

47 Ibid, p. 186.

DSR. A pessoa solicitante de refúgio tem direito a ter seu pedido examinado com celeridade, pois a situação de incerteza prejudica o exercício de direitos. Na prática administrativa, os processos não têm seguido ordem cronológica, havendo processos com datas posteriores sem julgamento, e com datas mais recentes já julgados⁴⁸. A ordem apresentada para entrevista e julgamento têm sido vista como “fator meramente circunstancial”⁴⁹. Somando-se a ocorrência de poucos atendimentos ante o número de solicitações de refúgio, que aumentou nos últimos anos, o processo se torna ainda mais moroso. Assim, em algumas ocasiões, a pedido da sociedade civil, foram realizados mutirões na Polícia Federal visando diminuir a fila de pedidos⁵⁰.

Outro ponto de preocupação é, que, por vezes, a fundamentação acaba sendo apenas um recorte do *Termo de Decisão*, não sendo assim individualizada pelo relator. Ademais, ela também não é facilmente acessível em sua totalidade para a pessoa solicitante de refúgio⁵¹. Isso prejudica seriamente o direito humano ao duplo grau de jurisdição, caso o solicitante queira entrar com recurso⁵². Embora haja previsão na Lei 9.474/97, nos art. 26 e 29, da necessidade de fundamentação devida⁵³, o CONARE continua a fornecer fundamentação lacônica. Isso porque, geralmente, a decisão do órgão não apresenta a descrição exata de qual dispositivo legal serviu como base para tal decisão⁵⁴, prejudicando a indicação das razões para sua aplicação aos fatos do caso concreto. A fundamentação resultante é aberta e vaga. Isso é preocupante, pois o pronunciamento gera impacto decisivo na vida da pessoa estrangeira em situação evidente de vulnerabilidade.

Como órgão estatal que o CONARE é, seguem intuitivas as restrições ao poder que isso importa, limitando-se o arbítrio governamental em favor da dignidade do indivíduo. Com efeito, seus processos devem ser públicos, impessoais, eficientes, com as garantias de ampla defesa, com base na legalidade estrita e resultado em tempo razoável⁵⁵. As restrições ao poder estatal não

48 Ibid, p. 182.

49 Ibid, p.262.

50 Ibid, p.227.

51 Ibid, p.264.

52 BECK, Luke. The Constitutional Duty to Give Reasons for Judicial Decisions. *USNW Law Journal*, v. 40, 2017. p. 924.

53 LEÃO, Renato Z. R. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. 2007. p.61. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

54 LEITE, Op. cit., p.197.

55 GASPARINI. Op. cit. p. 6-30.

são efeitos simplesmente da ordem jurídica interna, mas também do Direito Internacional, consistindo em ilícito internacional o desvio do órgão de garantias que o Estado Brasileiro se obrigou a manter, por exemplo pela ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁵⁶ e o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais⁵⁷, ambos de 1966, ou da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos⁵⁸.

É preciso atentar, ainda, ao caráter do Direito Internacional dos Direitos Humanos como direito de proteção⁵⁹ contra os abusos do poder (estatal, econômico, político, entre outros), e sua interação com o Direito Internacional dos Refugiados como duas das quatro vertentes da proteção internacional da dignidade humana⁶⁰. As limitações que se aplicariam em outras esferas de governo ganham especial destaque no âmbito do CONARE, tendo em vista que lhe cabe diretamente guardar a dignidade da pessoa humana ao aplicar um meio internacional de sua proteção. Não é por outra razão que a Lei 9.474/97 lhe atribui o poder-dever de aplicar diretamente a lei internacional, e isto deve ser lido em consonância com os princípios indicados no art. 4º da Constituição.

Disto, e ante os princípios da indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos⁶¹, não se admite que um órgão encarregado diretamente da guarda e aplicação de normas de proteção desses, seja o primeiro a deixar de observar suas garantias. O órgão deve adotar postura coerente com a proteção

56 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

57 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

58 OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm>. Acesso em: 05 mai. 2020.

59 “Trata-se essencialmente de um direito de proteção, marcado por uma lógica própria, e voltado à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010).

60 JUBILUT, Liliana L. *O estabelecimento de uma ordem social mais justa a partir dos direitos humanos: novos paradigmas e novos sujeitos*. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, 2008. p. 64. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/e2ea23b5bd71479b3d1ea5abb83d1831.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

61 RAMOS, André de C. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 199-205.

da dignidade humana não apenas no mérito, como também na forma. E parte dessa forma é a motivação das decisões⁶².

Nisso, o órgão deve tomar todas as garantias para que, nestas situações de vulnerabilidade, a pessoa solicitante de refúgio tenha condições de compreender o processo, as opções jurídicas disponíveis para regularizar sua situação e viabilizar na prática o exercício da cidadania plena. Isso passa pelo acesso a informação, tempo razoável do processo e necessariamente por fundamentar extensivamente suas decisões. Não há como se conceber compreensão do processo, quando se tomam decisões-padrão, descoladas das peculiaridades de cada caso, e sem observância das nuances e detalhes das normas aplicáveis. Ao apresentar sua causa, a pessoa solicitante de refúgio tem direito a ter sua história ouvida pormenorizadamente, e respondida de modo expreso, em linguagem compreensível. Decisões sintéticas tendem a frustrar este direito, dificultar o entendimento da situação jurídica da pessoa solicitante de refúgio, e restringir as possibilidades de recurso⁶³.

Ademais, é significativo que se recorde de que o CONARE não age de forma discricionária —por critérios de conveniência e oportunidade⁶⁴— ao julgar pedidos de reconhecimento de refúgio. Já teria de apresentar motivos mesmo que fosse o caso. Entretanto, tratando-se de direito subjetivo da pessoa que atende os requisitos da lei — nacional ou internacional — o caso é de ato vinculado à legalidade estrita, o que acentua a necessidade de fundamentação. Não há margem de escolha: ou a pessoa atende aos requisitos e é reconhecida como refugiada, ou não atende, e por isso não pode ser reconhecida, independentemente da vontade estatal. O raciocínio é jurídico, e exige embasamento explícito em fontes legítimas reconhecidas pelo Direito.

A motivação das decisões é garantia civil, política, e de informação, e não há como se falar em direito a refúgio efetivo sem ela, sobretudo na condição de vulnerabilidade a que está submetido o solicitante. Enquanto se desviar de parâmetros internos e internacionais de justiça procedimental, por mais que o órgão pretenda acertar no mérito de suas decisões, estará distante da concretização completa dos direitos humanos como proteção de dignidade —

62 Trata-se de dedução do direito humano ao processo justo, ou a ser ouvido sobre sua causa perante um tribunal justo, previsto em uma série de diplomas vinculantes do Direito Internacional, como por exemplo: Art. 14, do Pacto Internacional Sobre Direitos Cívicos e Políticos, e, art. 8º da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos.

63 BECK, Luke. *Op. cit.*, p. 924.

64 GASPARINI. *Op. cit.*

pois só a efetivação de todo o conjunto indivisível e interdependente de direitos humanos é capaz de assegurar esta proteção.

Apresentados esses pontos, resta evidente que o processo de DSR não está em conformidade com o ODS 16 e suas metas citadas selecionadas para esse trabalho. A prática do órgão dificulta o pleno acesso à justiça a essa parcela vulnerável da população. Pois não há garantia de processo célere, transparente e bem fundamentado. Estes direitos se encontram positivados na Constituição, leis nacionais (própria Lei de Refúgio), e na legislação internacional à qual o Brasil se obrigou. É obrigação do Estado respeitar, garantir e promover os Direitos Humanos — e cabe ao CONARE exercer prática coerente com esse dever.

CONCLUSÃO

Os ODS são indispensáveis, pois o planejamento ali traçado serve como caminho que a humanidade deve seguir para atingir o propósito de um mundo desenvolvido, sustentável, seguro e em paz. Ainda que não atinjamos de forma integral alguns ou todos os ODS, o simples fato de avançarmos neles já ocasionará a prosperidade tão almejada pelos Estados signatários, e povos e pessoas.

Não se pode negar a importância da adequação à realidade de cada país. Cada Estado possui seus próprios problemas e necessidades internas para serem resolvidos e melhorados, bem como seus acertos que, podem ser até mesmo serem usados como exemplo por outros países que enfrentam problemas similares. No caso do Brasil o Ipea se ocupou de adequar os ODS à realidade e necessidades locais. Com isso, abre o caminho mais adequado que o Brasil necessita seguir para que os 17 ODS sejam alcançados de forma adequada em seu território.

Com base nesse entendimento do Ipea constata-se que a pessoa refugiada é aquela em situação de vulnerabilidade. Logo, no Brasil, eles não possuem acesso à justiça amplo como previsto no ODS 16. A razão para isso é a falta ou dificuldade de acesso à informação, atribuída à confidencialidade e às barreiras do idioma. Também há demora injustificada no processo, e a falta de fundamentação específica. Estas práticas não garantem que as pessoas que aqui se encontram em situação de refúgio tenham seus direitos humanos respeitados, em especial os que mencionamos, relacionados ao rito processual.

Ao não garantir o cumprimento do ODS 16, o Brasil torna cada vez mais difícil a vida da pessoa solicitante de refúgio, deixando de garantir sua saída da situação de vulnerabilidade que deve ser passageira. Notadamente, se fazem necessárias mudanças práticas para que o Brasil, no processo de DSR, possa se enquadrar no ODS 16 e nas suas metas 16.3, 16.10 e 16.A.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Luke. *The Constitutional Duty to Give Reasons for Judicial Decisions*. USNW Law Journal, v. 40, p. 923, 2017.

CARNEIRO, Wellington Pereira. *O conceito de proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/97*. s/d. p. 95-103. In: JUBILUT, Liliana L.; GODOY, Gabriel G.de (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017.

DA SILVA, Enid R. A. et. al. (Org.). *ODS - Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. 2018.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17ª edição. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUBILUT, Liliana L. O estabelecimento de uma ordem social mais justa a partir dos direitos humanos: novos paradigmas e novos sujeitos. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, p. 55-68, 2008.

JUBILUT, Liliana L. *O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. s/d.

JUBILUT, Liliana L.; GODOY, Gabriel G. (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. 2007.

LEITE, Larissa. *O Devido Processo Legal Para o Refúgio no Brasil*. 2014. 362 p. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de São Paulo para obtenção do Título de Doutora em Direito, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *A Administração Pública e seus Controles*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 114, p. 23-33. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

MODESTO, Paulo. Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa: Síntese e Contexto. *IV Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília/DF, 25 a 27 de maio de 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Roteiro para a localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento nível subnacional*. 2017.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *As Perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. s/d.

RAMOS, André de C. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DIREITO E ECOLOGIA POLÍTICA NA ERA DO ANTROPOCENO: DA IMPORTÂNCIA DOS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 17, DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ricardo Stanziola Vieira¹

INTRODUÇÃO

A natureza é fornecedora de bens e provedora de serviços ao homem, como a regulação da composição atmosférica, ciclagem de nutrientes, conservação dos solos, qualidade de água, fotossíntese, decomposição dos resíduos, dentre outros, os quais proporcionam condições para a manutenção de sua espécie. Neste prisma, é razoável entender que, apesar destes serviços não possuírem preço, não deixam de ser extremamente valiosos e caros à sociedade². A responsabilidade para com o outro nos faz humanos, ao passo que a responsabilidade para com a política nos faz cidadãos. Os inúmeros desdobramentos temáticos visam (re) construir um Estado de Direito Ambiental ou como parte da doutrina mais recente chama de *Estado de Direito da Natureza*, que não permite uma exposição exaustiva do tema. Com a concretização do *Estado de Direito da Natureza* passa-se a reconhecer sua importância inquestionável no sentido de avanço na tutela das bases fundamentais da vida, traduzido nos direitos humanos.

Contudo, uma vez conscientes da opção maioria dos Estados, inclusive do Brasil pelo modelo de desenvolvimento marcado essencialmente pelo crescimento econômico - desenvolvimentismo - e consequentemente pelo difícil acesso à informação, participação e controle social cidadão em temas socioambientais, temos as consequências certas deste processo. Denota-se um descompasso

1 Professor do Programa de Pós Graduação em Ciência Jurídica (mestrado e doutorado) e Programa de Mestrado em Políticas Públicas – UNIVALI. Pós-doutorado pela Universidade de Limoges. Doutorado em Ciências Humanas- UFSC.

2 BESUSAN, 2002 *apud* ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldó; ALTMANN, Alexandre (Org). *Pagamento por Serviços Ambientais*. Imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009. p. 81.

entre a complexidade desafiadora dos fatos no assim chamado Antropoceno³ (a exemplo da mudança climática e seus efeitos) e a resposta das instituições (nacionais, internacionais e eventualmente transnacionais). Atualmente o que se vê são situações de conflitos socioambientais e injustiça ambiental em que o papel colocado ao Direito, direito ambiental em especial, é de suma importância. De mais a mais, vem ocorrendo de forma difusa em decorrência de fenômenos, de um lado, como aumento da pobreza e das desigualdades econômico-sociais e consequente vulnerabilidade, e de outro lado pelas alterações climáticas, naturais ou causadas pelo homem (aumento de eventos extremos, desastres naturais) e o avanço do modelo desenvolvimentista.

Destaque para temas como desastres ambientais (e seus atingidos mais frequentes), violação dos direitos socioambientais de grupos vulneráveis como as crianças e adolescentes, modelo de desenvolvimento do agronegócio, muitas vezes caracterizado pelo forte êxodo rural de pequenos produtores ou quando não, pela sua submissão sistemática ao que se denomina, pomposamente, de *contratos de integração*, e, por fim, a dramática situação do reconhecimento de territórios das populações e comunidades tradicionais.

De outro norte, a questão territorial merece destaque no cenário de injustiça ambiental decorrente direta ou indiretamente do modelo desenvolvimentista. O presente capítulo tem por objetivo discorrer sobre o contexto do antropoceno, com destaque para os eventos extremos (decorrentes da mudança climática), sobre o contexto dos principais instrumentos jurídico-políticos em matéria de regulação da sustentabilidade no Brasil e no mundo, para, em seguida, fazer uma análise crítica sobre eventuais descompassos entre os fatos em questão e sua correspondente regulação jurídico-política. Busca-se finalmente traçar algumas propostas sobre cenários e tendências possíveis a partir de uma contextualização

3 O Antropoceno é o nome de um novo intervalo de tempo geológico proposto (provavelmente uma época) que pode logo entrar na Escala de Tempo Geológico oficial. O Antropoceno é definido pela influência humana na Terra, onde nós nos tornamos uma força geológica a moldar a paisagem global a evolução do nosso planeta. De acordo com esta teoria, a presente época – ainda conhecida como o Holoceno, que começou há 11 mil anos atrás – teria terminado em algum momento entre o final do século XVIII e os anos de 1950 (quando o Antropoceno começou). Fenômenos humanos marcantes como experimentos nucleares (testes, bombas), sexta extinção em massa de espécies, mudanças massivas na forma de uso e ocupação do solo em escala planetária e mudança climática tem sido utilizados como marcadores – indicadores dessa nova era. O biólogo Eugene F. Stoermer originalmente cunhou o termo, mas foi o químico vencedor do Prêmio Nobel Paul Crutzen que independentemente o reinventou e popularizou. O termo foi usado pela primeira vez em uma publicação em 2000 por Crutzen e Stoermer em um informativo do Programa Internacional da Geosfera-Biosfera. Crutzen, P. J., E. F. Stoermer. *The 'Anthropocene'*. *Global Change Newsletter*. 41, p. 17–18, 2000.

dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco no ODS 17: “Parcerias e meios de implementação - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”.

No momento em que se conclui este capítulo, o mundo e o Brasil (de uma maneira *sui generis*) vive a disseminação da Pandemia do Novo Corona vírus (Covid-19). Trata-se de uma séria e ainda pouco conhecida enfermidade, para a qual não há prevenção e tratamento definitivo conhecido. A medida adotada pelas autoridades de saúde de todo o mundo, lideradas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) tem sido a quarentena, isolamento das pessoas, para tentar diminuir a curva de contaminação e permitir que o aparato de saúde pública instalado tenha condições de receber os pacientes em estado mais grave.

A pandemia tem origem possível em diversos tipos de desequilíbrio ambiental, que vão desde aos hábitos alimentares/ culturais em comunidades chinesas (poderiam ser em quaisquer outras comunidades ou países do mundo) com suas feiras de animais silvestres e domésticos todos juntos em condições de baixa higiene aos desequilíbrios ambientais decorrentes da degradação dos ecossistemas e do tipo de urbanização de nossas grandes cidades (grande densidade demográfica e muitas vezes também com baixa higiene). Tudo isso constitui um cenário para a disseminação de pandemias como esta. Estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA)⁴ mostram que se trata de uma tendência crescente na vida contemporânea. Se não mudarmos nosso padrão nestes itens mencionados acima, a humanidade tende a conviver com mais e talvez mais devastadoras pandemias e seus efeitos devastadores sobre a economia, a saúde, sobrevivência e qualidade de vida da humanidade. Trata-se de um desastre, mas que pode ter efeito de uma grande lição se soubermos aprender com a experiência recente.

A Pandemia evidencia a importância, integração e urgência de implementação dos ODS, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial da importância de estabelecer cooperação e parcerias em âmbito transnacional. Este trabalho pretende então partir deste contexto de pandemia, e grande aprendizado, para refletir sobre os limites do desenvolvimentismo, as contribuições das teorias e movimentos de justiça ambiental, justiça ecológica e os desafios de implementação da agenda de desenvolvimento sustentável da ONU.

4 Declaração da Diretora Executiva do PNUMA, Inger Andersen. Disponível em: <<https://www.unenvironment.org/pt-br/noticias-e-reportagens/statement/declaracao-do-pnuma-sobre-o-covid-19>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Busca-se, ao final fazer uma reflexão – contextualização com alguns desafios – gargalos sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Fala-se da importância e eventual carência de lideranças (isso está sendo evidenciado neste momento de crise global pelo Corona vírus) e da dificuldade de alocação de recursos – financiamento – para implementação dos ODS. Se já é um grande desafio o reconhecimento jurídico destes objetivos (e os exemplos mais destacados são os temas da gestão da biodiversidade/ serviços ecossistêmicos, mudança climática e agora a questão de segurança sanitária coletiva/ global), talvez seja um desafio ainda maior definir responsabilidades executivas, financeiras a eles relacionadas. Quem paga, de que forma, pela implementação dos ODS?

1. ENTRE A OPERATIVIDADE DO DIREITO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O BRASIL NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DE RISCO E DO ANTROPOCENO.

ESTADO DE DIREITO DO AMBIENTE: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

Com base no exposto introdutório, subentende-se uma ordem jurídica é legítima, na forma de como ela igualmente assegura aos cidadãos as bases da autonomia da ação pública e privada. Especialmente no caso das normas constitucionais, somente o texto normativo é abstrato, ou seja, o caráter da norma é definido quando se sua aplicação. A concretização da norma, portanto, compreende tanto sua interpretação e aplicação, como a solução de um caso jurídico.

Contudo, não se pode dissociar, sobretudo na norma constitucional, a interpretação do direito da posição política. Pode-se dizer que a concretização do direito é uma das formas de manifestação da política e que está intimamente – senão diretamente –, ligada a comunicação recíproca de interpretação do texto legal. Assim, a norma jurídica constitucional não é mera posituação de conteúdo imperativo hipotético e prescrito, pois é na norma jurídica constitucional que se extrai o instrumento mediador das atividades sociais como meio para o alcance de finalidades coletivas como um todo.

Partindo-se da problemática da sociedade mundial do risco, contornada pela histórica degradação da natureza e multiplicação desordenada e anônima de

danos invisíveis e desconhecidos pelos seus membros, manifesta-se a necessidade de um Estado capaz de enfrentar a complexidade destes desafios, dependendo, nesta lógica, de mudança nos padrões e tomada de decisões humanas.⁵

No painel da sociedade moderna, destaca-se o surgimento do Direito Ambiental estritamente vinculado às dificuldades do Estado e dos cidadãos de enfrentar uma complexa situação inserida no seio da sociedade industrial: a degradação ambiental. A possível *neutralização* ou caminhada a uma maior segurança social face à iminência dos riscos atualmente vividos conduz à busca de um novo modelo de Estado, no qual se sobreponha o dever jurídico-estatal de respeito e proteção da dignidade humana em conjunto com a exigência de uma medida mínima de amparo ambiental.

Exatamente neste ponto, torna-se imprescindível o esforço à consecução de um Estado de Direito Ambiental hábil a proteger adequadamente o meio ambiente, a estimular a consciência ambiental inerente ao exercício da responsabilidade compartilhada e à participação pública, e a favorecer a jurisdicionalização de ferramentas capazes de garantir um nível de proteção apropriado aos bens públicos ambientais e toda coletividade que os usufrui.

Na configuração do Estado de Direito Ambiental, a questão da segurança ambiental toma papel central, em que o Estado assume a função de resguardar os cidadãos contra novas formas de violação da sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força dos impactos ambientais produzidos pela sociedade de risco.

O desenho da tutela ambiental nos ordenamentos jurídicos globais iniciou-se, propriamente, após o encontro mundial de Estocolmo de 1972, quando as Constituições passaram a gravitar em outro eixo de legitimidade, no dos direitos sociais e dos vastos interesses corporativos que neles se enraízam⁶. Importante ressaltar que a construção do Estado de Direito Ambiental se fortalece quando a tutela do meio ambiente é versada no texto constitucional, todavia, não se pode acreditar que tão somente o postulado normativo constitucional poderá, de fato, alterar as condições de vida com que a sociedade tem desenvolvido há séculos.

5 *Natureza*, no contexto da sociedade pós-moderna, é um conceito, norma, recordação, utopia, ou mesmo um plano alternativo. Tudo isso porque o estado global de fusão contraditória de natureza e sociedade em uma relação de vícios mútuos somada em todos os tempos, implicou num estado da natureza hoje que distancia a cada dia a noção do que seja ela propriamente. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Tradução de Jesús Alborés Reys. Madrid: Siglo vientiuno, 2002. p. 32.

6 BONAVIDES, Paulo. *A constituição aberta*. Temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no Federalismo das Regiões. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 195.

Nesse espeque, é dever do Estado garantir instrumentos para viabilizar a consagração dos princípios democráticos, comprometido com a realização do bem-estar da sociedade. Processos adequados de deliberação possibilitam acordos que satisfaçam a racionalidade (enquanto defesa dos direitos liberais) e a legitimidade democrática (baseada na soberania popular)⁷.

Essa ideia de Estado de Direito do Ambiente, utópica ou não, não deixa de ser uma tentativa de contenção dos problemas advindos da sociedade risco, pois é também uma de suas metas, o gerenciamento de riscos ambientais com a atração de novas formas e reconhecimento de direitos até tão esquecidos e ignorados pelas anteriores formas de Estado Liberal e Social.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nada mais é do que um direito fundamental, porque é uma prerrogativa individual prevista no texto constitucional condicionada à realização de uma série de ações de natureza público-privadas, capazes de garantir condições mínimas de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como de uma ordem social livre e digna.

A mudança de paradigma no âmbito estatal do Estado Liberal ao Estado Socioambiental requer rupturas drásticas em sua estrutura organizacional, iniciando-se com a harmonização entre desenvolvimento econômico e meio ambiente e na reavaliação dos atuais instrumentos da política ambiental, com a finalidade de se inquirir novos mecanismos de políticas públicas ambientais capazes de oferecer modificações significativas e de aplicabilidade imediata.

Noutro ponto, é patente a vasta necessidade de mudança de atuação dos tribunais pátrios na perspectiva de encaminharem melhores condições de operatividade do direito na concretização da proteção ambiental⁸, bem como de uma alteração significativa na postura dos órgãos públicos, em geral, no sentido de aliar políticas públicas e planos econômicos com os princípios jurídico-constitucionais.

Indispensável, portanto, a amplitude e intensificação dos mecanismos de participação popular capazes de enrijecer a democracia participativa dos conselhos ou mesmo do acesso à informação pelo cidadão, fatores que certamente contribuirão não apenas à responsabilidade compartilhada⁹ no controle da degradação ambiental, mas, sobretudo, na consciência acerca da consequência destes.

7 Nessa mesma linha, Canotilho acrescenta que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 499.

8 LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 349.

9 Termo recorrentemente utilizado por Morato Leite. Cf. LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 157.

Além da imprescindibilidade de normas jurídicas aptas a salvaguardar a tutela do meio ambiente e preveni-lo das variadas formas de deturpação, acima de tudo, faz-se relevante a garantia de proteção efetiva deste direito fundamental¹⁰. Oportunamente, o Estado brasileiro, através da sua Constituição Federal de 1988, convocou o Poder Público e a comunidade para o dever de preservação, sendo estes parceiros do pacto democrático, no escopo de se chegar à sustentabilidade ecológica.

Indispensável, portanto, a amplitude e intensificação dos mecanismos de participação popular capazes de enrijecer a democracia participativa dos conselhos ou mesmo do acesso à informação pelo cidadão, fatores que certamente contribuirão não apenas à responsabilidade compartilhada¹¹ no controle da degradação ambiental, mas, sobretudo, na consciência acerca da consequência destes.

ESTADO BRASILEIRO: O MODELO ECONÔMICO VIGENTE E OS LIMITES DO CRESCIMENTO

A *Sociedade de Risco*, difundida pelo sociólogo alemão Ulrich Beck¹² está contextualizada essencialmente na modernidade, nos traços do desenvolvimento tecnológico, da produção e consumo excessivos, na cadeia mundial dos alimentos e produtos, no livre mercado econômico, na globalização mercadológica, política, cultural e social, e no intensivo modelo de produção degradador dos recursos naturais.

O avassalador capitalismo da era moderna trouxe consigo significativo reforço à exploração ambiental em razão do crescimento populacional ser diretamente proporcional ao aumento da ocupação, consumo e geração de resíduos, construindo-se um ciclo habitualmente desprovido de sustentabilidade.

O atual modelo-dominante é a mercantilização e a submissão de quase todas as transações, mesmo aquelas relacionadas à produção de conhecimento à lógica do lucro, dos custos e dos benefícios.¹³ Na ótica do modelo econômico desenvolvimentista - que deu o tom às políticas de expansão econômica do pós-guerra -, a superação da pobreza extrema, da fome e da marginalização social

10 Norberto Bobbio disserta que os direitos do homem, sempre novos e cada vez mais extensos, apesar de terem sempre argumentos convincentes, precisam, sobretudo, de garantia de uma proteção efetiva. BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 80.

11 Termo recorrentemente utilizado por Morato Leite. Cf. LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. p. 157.

12 BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Tradução de Jesús Alborés Reys. Madrid: Siglo vientiuno, 2002.

13 Cf. HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003. p. 255

das maiorias viria naturalmente como resultado dos investimentos em grandes obras de infraestrutura, tais como rodovias, hidrelétricas e projetos de irrigação. Salvaguardas ambientais eram vistas como entraves ao progresso, concebido como resultado de taxas elevadas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

As instabilidades da sociedade moderna atormentam cada vez nossas vidas geram desconfiças quanto à alusão de um progresso histórico contínuo na direção de algo mais razoável e melhor. Sob a ótica da sociedade contemporânea, facetada pela iminência de incertezas de diversas tipologias e graus, decorrentes de fatos e decisões históricas globais, exurgem dificuldades relacionadas à provisão de um meio ambiente qualificado à idade presente e futura.

No Brasil, em vez de serem privilegiadas a distribuição de renda, uma economia mais autônoma e a proteção ambiental, o que vingou foram os incentivos públicos - que levaram ao desmatamento do Cerrado, da Mata Atlântica e da Amazônia e a instalação do parque automobilístico em detrimento das ferrovias. Importava remover obstáculos naturais para o progresso avançar, como foi o caso da chamada Revolução Verde, iniciada na década de 1940. A expressão, cunhada em 1966, refere-se a um programa para aumentar a produção agrícola no mundo e assim acabar com a fome, por meio de sementes geneticamente melhoradas, uso de agrotóxicos, fertilizantes e maquinário¹⁴.

Nesse sentido, os limites do crescimento, a ultrapassagem dos limites e a crise ambiental são as maiores contradições do atual modelo.¹⁵ Além do agravamento dos problemas sociais e da herança econômica – hiperinflação, elevado endividamento externo e arrocho salarial, as políticas convencionais de desenvolvimento afetaram profundamente o meio ambiente. Tornaram-se corriqueiros os desastres ecológicos, por conta de acidentes químicos e derramamento de petróleo; a poluição do ar e dos recursos hídricos; o desmatamento; a devastação de mangues e as áreas úmidas; a contaminação por agrotóxicos e outras substâncias e uma montanha de lixo que se esparrama por cidades, mares, rios e lagos.

14 No Brasil, além da expansão do agronegócio em regiões antes não intensamente ocupadas pelo ser humano, houve rápida urbanização, e em consequência da falta de preocupação com o bem-estar das pessoas, ampliaram-se favelas e moradias insalubres e cresceu a poluição ambiental (também resultante do déficit em saneamento). Por outro lado, demandas por mais *desenvolvimento*, sobretudo no setor industrial, para ofertar empregos à população urbana, passaram a povoar o imaginário de progresso de pequenas, médias e grandes cidades brasileiras.

15 Cf. GARCÍA, E.; RODRIGUÉZ, J. M. La expansión de la civilización industrial y sus límites. In: GARCÍA, Ferrando Manuel. (Coord.). *Pensar nuestra sociedade global: fundamentos de Sociología*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. p. 266-268.

Apesar da prevalência do desenvolvimentismo, ambientalistas, movimentos sociais e cientistas que pesquisavam os efeitos do modelo de produção e consumo vigentes na saúde humana e no meio ambiente, gradualmente aumentavam sua influência sobre a opinião pública.

Uma crítica interessante que tem sido feita à ideologia crescimentista/consumeurista de nossos dias provém de diversos trabalhos acadêmicos, ou não, como o estudo do Clube de Roma – Limites ao crescimento¹⁶ -, e mais recentemente a revisão de indicadores sobre capacidade de suporte dos ecossistemas planetários. Um autor de destaque na atualidade é o sociólogo francês Serge Latouche. Este pesquisador apresenta a tese provocadora: “um certo modelo de sociedade de consumo acabou. Agora, o único caminho para a abundância é a frugalidade, pois permite satisfazer todas as necessidades sem criar pobreza e infelicidade”¹⁷

Entenda-se que o *decrescimento* aqui não significa apologia à recessão. Ao contrário, visa justamente questionar as bases do atual modelo de *crescimento* que agride tanto o equilíbrio ecossistêmico, os bens difusos, como também a qualidade de vida e saúde da população.

Em breve análise, a lei da entropia aparece como *lei limite* em face do processo econômico desenfreado, segundo¹⁸

A lei da entropia é filha da racionalidade econômica e tecnologia, do imperativo de se maximizar a produtividade e minimizar a perda de energia. Em sua procura de ordem, controle e eficiência, essa racionalidade desencadeou as sinergias negativas que haveriam de levar à degradação da natureza. Nesse sentido, a escassez como princípio que fundamenta a ciência econômica troca de sinal e adquire um novo significado. O problema do esgotamento dos recursos naturais (renováveis ou não) nem dos limites da tecnologia para extraí-los e transformá-los; nem sequer dos crescentes custos de geração de recursos energéticos. Os limites do crescimento econômico são estabelecidos pela lei-limite da entropia, que rege os fenômenos da natureza e conduz o processo irreversível e inelutável da degradação da matéria e da energia no universo.

16 MEADOWS, Donella; MEADOWS, Dennis e RANDERS, Jørgen. *Limits to Growth: The 30-Year Update*. Chelsea Green/Earthscan/Diamond/ Kossoth, 2004 Arquivado em 28 de outubro de 2012, no Wayback Machine. (atualização e ampliação do relatório original).

17 Serge Latouche é professor emérito de ciências econômicas da Universidade de Paris-Sud, universalmente conhecido como o “profeta do decrescimento feliz ou da teoria do decrescimento”. LATOUCHE, Serge. Pensar diferentemente. Por uma ecologia da civilização planetária. In *Ecodebate - Cidadania e Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://goo.gl/pUm7vJ>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

18 LEFF, Henrique. *Racionalidade Ambiental e Reapropriação Social da Natureza*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006, p. 175-176.

Conclui-se, dessa forma, que a constante busca por uma economia do lucro e descarte está diretamente relacionada com a baixa entropia de seu ambiente, como um fluxo incessante de entropia rumo a fim intransponível¹⁹.

JUSTIÇA AMBIENTAL: A DUPLA FUNCIONALIDADE DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A (IN)EFICÁCIA DAS NORMAS VIGENTES FRENTE À POBREZA

A consagração do ambiente como um bem comum a todos, estabelece para o Estado adotar condutas positivas ou negativas buscando potencializar ao máximo a proteção ambiental no âmbito das funções e dos entes estatais.

Dessa forma, “o atual projeto normativo-constitucional do Estado (socioambiental) de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, conforma um Estado ‘guardião e amigo’ dos direitos fundamentais”²⁰, de forma que todos os poderes e órgãos se encontram vinculados às diretrizes ecológicas constitucionais. As normas ambientais, por seu turno, são voltadas essencialmente a uma relação social e não apenas a proteção do ecossistema. Em outras palavras, significa dizer que tais normas de proteção ao meio ambiente são reflexos de uma constatação social paradoxal.

A partir da percepção de que o agravamento dos problemas ambientais que solapam a humanidade em escala global está, em muito, atrelado à resistência e dificuldade de implementação de uma dita justiça ambiental (governança) pelos distintos governos, o socioambientalismo e o conceito de justiça ambiental apresentam-se como novas concepções na abordagem da questão ambiental, que visam à conjugação dos fatores estritamente ambientais e de caráter técnico com o seu contexto social, econômico, cultural, étnico e político. Reconhecem os saberes, os fazeres populares, as suas construções culturais sobre o seu ambiente como fatores determinantes no trato jurídico dos conflitos incidentes sobre bens socioambientais e como fontes de renovação do Direito Ambiental rumo a um *Direito da Sustentabilidade*. Como bem coloca Santilli²¹, “o novo paradigma

19 Para melhor elucidar a lei de entropia ver GEORGESCU-ROEGEN, Nichola. *O decrescimento: entropia, ecologia, economia*. Tradução de Maria José Perillo Isaac. São Paulo: Senac, 2012, p. 63.

20 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 192.

21 SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2004, p. 34.

de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental”.

A concepção de Justiça Ambiental,²² desenvolvida pelo movimento internacional – *Environmental Justice*, tem como foco central a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, independentemente de fatores não justificáveis racionalmente, tais como etnia, renda, posição social e poder; o igual acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios de caráter ambiental, traduzindo-se em sua democratização. Para tanto, faz-se necessária a criação de condições estruturais favoráveis à organização e ao empoderamento da sociedade como sujeitos ativos do processo de gestão ambiental. Parte da constatação de que grupos fragilizados em sua condição socioeconômica, étnica e informacional, que afetam a sua aptidão para o exercício da cidadania, arcam com uma parcela desproporcional de custos ambientais e enfrentam maiores dificuldades de participação nos processos decisórios ambientais²³.

22 ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Fundação Ford, 2004.

ACSELRAD, Henri. *Justiça Ambiental: Narrativas de Resistência ao Risco Social Adquirido in Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores*. Brasília: MMA, 2005.

ACSERALD, Henri, CAMPELLO, Cecília do A.; BEZERRA, G. Das N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Acesso à Justiça Ambiental: Um novo enfoque do acesso à Justiça a partir da sua aproximação com a teoria da Justiça Ambiental*. Disponível em: <<http://www.conpedi.orb.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3914.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2013.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental: estratégia de proteção da sóciobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais*. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leituraartigo_id=1736>. Acesso em: 20 mar. 2013.

23 CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Acesso à Justiça Ambiental: Um novo enfoque do acesso à Justiça a partir da sua aproximação com a teoria da Justiça Ambiental*. Disponível em: <<http://www.conpedi.orb.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3914.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2013.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental: estratégia de proteção da sóciobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais*. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leituraartigo_id=1736>. Acesso em: 20 mar. 2013

A DEMOCRACIA E PROTEÇÃO DOS PROCESSOS ECOLÓGICOS ESSENCIAIS: EM BUSCA DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS SOCIOAMBIENTAIS

A garantia dos processos ecológicos essenciais ou, por assim dizer, dos serviços ecossistêmicos, já vem sendo discutida no meio científico há muito tempo. Contudo, os limites ao atual modelo dito de desenvolvimento da sociedade globalizada trouxeram este debate para a ordem do dia.

Segundo a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AEM)²⁴, estudo realizado a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU) entre 2001 e 2005 envolvendo mais de 1.360 especialistas de 95 países, cerca de 60% (15 entre 24) dos serviços dos ecossistemas examinados (incluindo 70% dos serviços reguladores e culturais) vem sendo degradados ou utilizados de forma não sustentável. A AEM resultou de solicitações governamentais por informações provenientes de quatro convenções internacionais - Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, Convenção Ramsar sobre Zonas Úmidas e Convenção sobre Espécies Migratórias, visando suprir também as necessidades de outros grupos de interesse, incluindo comunidade empresarial, setor de saúde, organizações não governamentais e povos nativos.

Para atenuar e reverter esses inúmeros problemas, esperava-se que na Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) os líderes globais definissem um caminho para a transição rápida e justa ao desenvolvimento sustentável, que assegurasse um padrão de vida razoável para a população mundial e interrompesse a destruição dos ecossistemas.

Muito se tem discutido a respeito das mudanças globais, mais especialmente das mudanças climáticas, sobretudo após as divulgações dos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), desde a década de 1990. O que não se tem discutido em profundidade, e mais uma vez o processo decorrente da Rio+20 poderia ter sido uma oportunidade, são as relações destas mudanças climáticas (e seus termos de referência: mitigação, adaptação e resiliência) com a populações afetadas.

Estas últimas muitas vezes estão em condições de absoluta fragilidade/vulnerabilidade e acabam, sem ironia ou coincidência, sendo *vítimas preferenciais* das mudanças globais. Trata-se de uma nova espécie (muito indireta) de injustiça ambiental, ou já dito na introdução de injustiça climática. Neste sentido,

24 Cf. "Millennium Ecosystem Assessment" e <<http://www.millenniumassessment.org/en/SGA.ASB.htm>>.

propomos aqui a debater temas como desastres ecológicos e suas implicações para os Direitos Humanos e as políticas públicas.

Daí, decorre justamente a ideia de defesa do princípio de não retrocesso em matéria socioambiental. Este princípio vem da pauta de direitos humanos e terá grande repercussão na pauta do debate jurídico ambiental no nosso país. Da mesma forma que não aceitamos retrocesso das garantias individuais, também não há que se falar em retrocesso nas garantias coletivas e difusas.

O “Guia operacional sobre direitos humanos e desastres naturais”, elaborado pelo *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)²⁵, ressalta a utilização do termo *naturais* por ser mais simples, sem desconsiderar que a magnitude das consequências de um desastre natural é determinada pela ação humana ou falta dela. Nesse documento, assim como no Manual que o acompanha, designado “Direitos Humanos e desastres naturais: linhas diretrizes operacionais e manual sobre o respeito aos Direitos Humanos em situações de desastres naturais”, os desastres naturais são entendidos como consequências de eventos decorrentes de perigos naturais que ultrapassam a capacidade local de resposta e afetam seriamente o desenvolvimento econômico e social de uma região, gerando perdas humanas, materiais, econômicas e/ou ambientais e excedendo a habilidade dos afetados de fazer frente a elas por seus próprios meios.

A maior dificuldade em acessar determinadas informações e mesmo de mobilidade, a necessidade de ocupar áreas de risco e de grande fragilidade ambiental, ou mesmo de superexplorar os recursos naturais de seu ambiente para garantir a sobrevivência, fazem dos mais pobres as vítimas preferenciais dos desastres. Essa relação entre pobreza, degradação ambiental e desastres é bem explicitada pelo PNUMA²⁶:

[...] os pobres são os mais vulneráveis aos desastres porque eles são frequentemente forçados a se estabelecer nas áreas marginais e têm menos acesso à prevenção, preparo

25 IASC é um fórum de interagências único, de coordenação, desenvolvimento de políticas e processos decisórios, envolvendo parceiros humanitários tanto do sistema da ONU quanto externos. Foi criado em 1992, em consequência da Resolução 46/182, da Assembleia Geral das Nações Unidas, sobre o fortalecimento da assistência humanitária e, seu papel como primeiro mecanismo de cooperação interagências para a assistência humanitária foi afirmado pela Resolução 48/57, da Assembleia Geral da ONU. In. INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *Human Rights and Natural Disasters: Operational guidelines and field manual on human rights protection in situations of natural disasters*. Washington: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2008.

26 De outro lado, o PNUMA reforça a relação entre desastres ecológicos e degradação ambiental, demonstrando que áreas degradadas estão mais expostas ao risco de desastres. In. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE – PNUMA. *Environment and disaster risk: emerging perspectives*. 2008. Disponível em: <https://www.unisdr.org/files/624_EnvironmentanddisasterriskNov08.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

e pronta advertência. Além disso, os pobres são os menos resilientes na recuperação dos desastres porque eles não dispõem de redes de suporte, seguros e opções alternativas de subsistência.²⁷

Ainda que o desenvolvimento tecnológico de certa forma solucionou determinados problemas ambientais, em contrapartida, há um lado obscuro dessa realidade que é justamente a concentração em algumas partes do mundo, sob o controle de grandes corporações, que impede o acesso de seus produtos e serviços naturais para todos os seres humanos.

Em outras palavras, fala-se em tecnologia seleta ou privilegiada, ou seja, a tecnologia criou grupos com vantagens de acesso a estes serviços “muitas vezes substituídos dos naturais (sic) por nós. O irônico é que a destruição dos produtos e serviços naturais, em geral, se deve aos padrões de consumo desse mesmo grupo de privilegiados que terá acesso aos resultados do desenvolvimento tecnológico.”²⁸ Portanto, evidente a exclusão social, uma vez que a degradação do meio ambiente agrava, drasticamente, os processos que geram injustiças sociais.

Num cenário de crise ecológica, recorrer a democracia com movimentos que demonstram a possibilidade de levar o desenvolvimento tecnológico para uma perspectiva mais justa, como uma oportunidade de globalizar diversas formas de coexistências, é adequando o sistema democrático às demandas de sustentabilidade e autocontenção oriundas do iminente colapso ambiental como forma de propiciar o debate acerca do surgimento de uma democracia deliberativa no âmbito ambiental²⁹.

Nesse viés, entende-se que a democracia não apresenta apenas um aspecto procedimental (formal) todavia, apresenta também um aspecto material

Em consequência, os indivíduos e as comunidades que ocupam áreas degradadas são, por sua vez, mais vulneráveis aos desastres ecológicos. Também a Declaração de Hyogo (Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, 2005), enfatiza as relações entre pobreza, vulnerabilidade ambiental e desastres. In. ISDR. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities for disasters. Disponível em: < http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

27 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE – PNUMA. *Environment and disaster risk: emerging perspectives*. 2008. p. 25.

28 Cf. BENSUSAN, Nurit. O que a natureza faz por nós : serviços ambientais. In: BENSUSAN, Nurit. (org). *Seria melhor mandar ladrilhar?* Biodiversidade: como, para que e por quê. 2. Ed. São Paulo: Peirópolis; Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2008. p. 255.

29 Para Boaventura de Sousa Santos a democracia deliberativa/participativa e a democracia representativa são interdependentes, sendo que a primeira cria instâncias para a delegação da segunda, organizando-as a partir de espaços deliberativos tais como conselhos, audiências públicas, orçamento participativo, etc. Cf. SANTOS, Boaventura de Souza. *Presupuestacion Participativa Hacia Una Democracia redistributiva*. Traducción de Júlío Caballero. *Ruralter*, Coimbra, v. 1, n. 2, p. 107-156, 1998. p. 153.

(substancial) referido às classes de direitos (em especial, os direitos fundamentais)³⁰. São as normas formais da democracia política que definem quem decide e como se decide (a maioria e por maioria), ao passo que as normas da democracia substancial estabelecem os temas sobre os que se pode e principalmente sobre os que não se pode decidir.

A ideia não é abrir mão do liberalismo, como podem sugerir alguns autores, mas, quando se fala em democracia deliberativa o principal ponto é a retomada de uma de uma racionalidade normativa, fornecendo uma base sólida à democracia liberal ao conciliar a soberania democrática com a defesa das instituições liberais.³¹

Este, portanto, é o objeto do *Direito da Sustentabilidade*, mais amplo do que aquilo que se tem entendido como objeto do Direito Ambiental. Tem como meta a integração entre as questões ambiental *stricto sensu*, social, econômica, política e cultural na análise e no tratamento dos dilemas de sustentabilidade enfrentados pela sociedade contemporânea. Portanto, o socioambientalismo e a Justiça Ambiental, ao preconizarem uma maior interface entre o social e o ambiental e a consideração de variáveis mais amplas do que o conhecimento técnico e científico na abordagem da questão ambiental, podem se apresentar como suportes teóricos e práticos para o Direito da Sustentabilidade e a consequente proteção aos Direitos Humanos Socioambientais.

ECOLOGIA POLÍTICA (JUSTIÇA AMBIENTAL + JUSTIÇA ECOLÓGICA) E OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Podem parecer que a temática do desenvolvimento sustentável apresente um consenso em sua conceituação; entretanto, ele é marcado por vários obstáculos em sua operacionalização, no que vem a ser realmente o desenvolvimento sustentável. Alguns dos desafios e obstáculos são objeto deste estudo, nomeadamente a importância de lideranças (desenvolvimento endógeno –

30 Ferrajoli faz a seguinte divisão em 4 dimensões: democracia liberal, assegurada pela garantia dos direitos de liberdade, a democracia social, assegurada pela garantia dos direitos sociais, a democracia civil, assegurada pelas garantias dos direitos civis, ou seja, daqueles atribuídos às pessoas com capacidade de fato civil, e a democracia política, assegurada pelas garantias predispostas aos direitos políticos (direitos instrumentais cujos titulares são os cidadãos). Cf. FERRAJOLI, Luigi. et al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001. p. 287.

31 Cf. FERRAJOLI, Luigi. et al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2001.

capital social ou outros termos equivalentes) e da existência de mecanismos de financeiros (seja de fontes de recursos públicos domésticos/políticas públicas; seja no âmbito do setor não-estatal: sociedade civil e mercado).

Assim, em que pese todos os discursos, histórico de avanços principiológicos, retóricos e jurídicos em torno na categoria sustentabilidade (do eco desenvolvimento, de Estocolmo 1972 aos ODS, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável), os caminhos para a implementação do desenvolvimento sustentável passam precisamente pelos determinantes de quem (atores) e como (com que recursos). Ao longo destes mais de 45 anos da categoria sustentabilidade estes pontos – gargalos se mostraram mais do que meros formalismos. A ponto de como bem salientou José Eli Lopes da Veiga³² termos uma situação de distanciamento de duas grandes agendas: Do desenvolvimento (que vai muito bem) e da Sustentabilidade (que ainda enfrenta desafios importantes para sua concretização). Ocorre, como evidencia a própria categoria da sustentabilidade essas duas agendas deveriam funcionar juntas, se reforçando. O que se verifica em todos os contextos e cenários da governança planetária é uma nítida prevalência da agenda desenvolvimentista, a ponto de correremos o risco de um esvaziamento semântico da categoria sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável.

DA IMPORTÂNCIA DE LIDERANÇAS E RECURSOS FINANCEIROS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS.

Sabe-se que padrões de crescimento atuais não são sustentáveis. “Serão necessários 90 trilhões de dólares para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável nos próximos anos”³³, no entanto “o custo da inação acabaria por ser muito mais profundo, com o futuro da humanidade na balança”³⁴.

O conceito de desenvolvimento sustentável em sua trajetória consolidou-se com seus *três pilares*: o econômico, o social e o ambiental, como também foi demonstrada sua relação com as agendas globais de comércio, financiamento e meio ambiente, como a Conferência Internacional para o Financiamento do

32 VEIGA, José Eli da. A desgovernança global da sustentabilidade. São Paulo: Editora 34, 2013.

33 LABORATÓRIO DE FINANCIAMENTO DE ALTO NÍVEL DOS ODS. ONU. 18 de abril de 2017. Disponível em: <<http://unepinquiry.org/event/high-level-sdg-financing-lab/>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

34 Ibid.

Desenvolvimento³⁵. Hoje, os esforços pelo desenvolvimento sustentável têm como base a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com o seu conjunto de objetivos globais estipulados em 2015 na ONU, os ODS.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é uma agenda global que estipula diretrizes, princípios, e uma metodologia. Nela está incluso um conjunto de Objetivos e metas a serem seguidas nos próximos anos por todos os países e pessoas do mundo. A Agenda foi formalizada e adotada por todos os 193 Estados-Membros da ONU, em setembro de 2015 em Nova York, na Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável que antecedeu a 70^o sessão da Assembleia Geral. Ao dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³⁶, busca mobilizar uma parceria global para alcançar o desenvolvimento sustentável incentivando a adesão de todos stakeholders para a efetiva conclusão da agenda.

Nota-se, como mencionou o ex-secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon³⁷, “as agendas das empresas e do desenvolvimento sustentável estão convergindo de forma nova e instigante”, criando, assim, a possibilidade e a expectativa de gerar novos negócios e novas formas de financiar empreendimentos e ações que contribuam para o alcance dos ODS. Ainda, segundo Peter Thomsom, presidente da Assembleia Geral da ONU, “as estimativas sugerem que financiar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis exigirá um investimento anual de aproximadamente US\$6 trilhões [...]”³⁸.

Em um estudo sobre a influência das normas internacionais nas atividades das instituições financeiras, é reiterado a atual tendência para o desenvolvimento sustentável. Isso se expressa na conjuntura global com um movimento que incentiva a sustentabilidade em variados setores da sociedade; e na mudança de comportamento no setor empresarial, em que pese as instituições financeiras³⁹.

É notável, assim, nos últimos anos, o surgimento de novos instrumentos de promoção da sustentabilidade, com relevância a transformação nas instituições

35 LAGO, A. A. C. do. *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 15.

36 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

37 FUNDAÇÃO DOM CABRAL; INICIATIVA INCLUIR; PNUD. *Mercados Inclusivos no Brasil: desafios e oportunidades do ecossistema de negócios*. 2015. p. 7.

38 UNITED NATIONS. *Opening of SDG Financing Lab*. Disponível em: <<http://www.un.org/pga/71/2017/04/18/opening-of-sdg-financing-lab/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

39 ARMADA, C. A. S.; MOURA, M. T.; STANZIOLA, R. A influência do direito internacional ambiental na atividade das instituições financeiras: análise dos principais instrumentos e mecanismos de governança corporativa e compliance. *20^o Congresso brasileiro de direito ambiental*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2015.

financeiras multilaterais na iniciativa de vincular desenvolvimento sustentável a seus mecanismos financeiros. Fato que chega a ser considerado “o avanço mais importante da proteção ao meio-ambiente nas últimas décadas”⁴⁰.

Em 2017, 44 países comprometeram-se a apresentarem Relatório Nacionais Voluntários (RNVs), no Fórum Político de Altos Nível da ONU, o Brasil foi um deles.⁴¹ Nesse contexto, organizações da sociedade civil documentaram e analisaram as informações reportadas pelos países a fim de compreender a situação e os desafios e progressos na implementação dos ODS nos países. São reconhecidos dez pilares chaves, boas práticas que estão surgindo e recomendações de como os países podem se aproveitar de tais meios institucionais como uma oportunidade para aprendizado mútuo com os pares, troca de conhecimento e suporte para a efetiva implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Os RNVs⁴² demonstram que a maioria dos países de alguma forma “incorporaram os ODS nos seus planos nacionais de desenvolvimento e políticas relacionadas” e estão aptos a apresentar ações concretas do seu movimento em direção a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os desafios, portanto, se dão no sentido de “começar a integrar os ODSs nos orçamentos nacionais e locais para assegurar que os recursos estejam alocados para implementação, com base na boa prática de identificar fontes financeiras para implementar a Agenda 2030 no nível do país”.

A avaliação dos RNVs identifica que a maior parte dos países não articulam planos para custear a implementação ou fontes de financiamento. Uma melhor prática recomendada é “articular de forma clara e detalhada [no RNV] os desafios na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável para informar como o país pode melhor receber suporte doméstico e internacional”⁴³.

A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é considerada um relevante mecanismo de suporte para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento

40 ICTSD. Novos atores para o desenvolvimento sustentável: as instituições financeiras, 2008. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/novos-atores-para-o-desenvolvimento-sustentavel-as-instituicoes-financeiras>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

41 CCIC. Progressing national SDGs implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development in 2017. Ottawa, 2018.

42 Com o propósito de prestar contas aos cidadãos, dar suporte a “efetiva cooperação internacional, fomentar boas práticas e a aprendizagem mútua”, países apresentam RVN nos Fóruns Políticos de Alto-Nível das Nações Unidas anualmente.

43 CCIC. Progressing national SDGs implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development in 2017. p. 30-31.

Sustentável, a qual países desenvolvidos se comprometem a prestar assistência de 0,7% da renda nacional bruta para países em desenvolvimento e 0,15% para países menos desenvolvidos (LDCs). Recursos domésticos e investimentos também são considerados importantes, bem como parcerias internacionais⁴⁴.

CONCLUSÕES

Todo o processo envolvido nas Conferências da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (e também outras envolvendo temas de interesse planetário como habitação e urbanismo, gênero, direitos sociais) tem levado a um repensar da essência do Direito Ambiental. A realização da Rio+20 e a proposta dos ODS constituem, assim, como visto anteriormente, mais uma “janela de oportunidade” para se avançar no sentido do que se pode chamar didaticamente de Direito da Sustentabilidade, por sua vez incorporado pelas reivindicações e alertas trazidos pela movimento da justiça ambiental e mais especificamente, no Brasil, pelo chamado socioambientalismo.

Para que o Direito Ambiental possa cumprir esta função, faz-se necessária uma ampliação do seu escopo para uma perspectiva socioambiental. É nesta direção que tem se desenvolvido e consolidado, no caso brasileiro, especialmente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴⁵, um novo paradigma para o entendimento e a análise das inter-relações entre ambiente e sociedade, sugerindo até mesmo que o modelo de Estado no Brasil possa ser denominado, por alguns autores como “Estado Ambiental de Direito”⁴⁶ e indo mais além propugnando pela emergência de um “Estado de Direito da Natureza”, reconhecendo direitos a seres *sencientes*, à própria natureza (*pacha mama*), estabelecendo uma nova ética planetária (voltada à *vida boa – buen vivir*) e enriquecendo ecologicamente a assim chamada “arquitetura do direitos humanos”⁴⁷.

44 Ibid.

45 Souza Filho aponta a natureza essencialmente coletiva dos direitos constitucionais reconhecidos aos povos indígenas, aos quilombolas e às outras populações tradicionais, e a quebra do paradigma constitucional individualista, reafirmando a “quase impossibilidade” de sobrevivência do multiculturalismo em um mundo no qual o Estado reconheça apenas os direitos individuais. Cf. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e Direitos Coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 93 e ss.

46 Cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

47 Cf. LEITE, José Rubens Morato (coord.) *A Ecologização do Direito Ambiental Vigente – Rupturas necessárias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

Este novo *Direito do Desenvolvimento Sustentável*, mais versátil e flexível, seria a forma mais adequada para dar conta da complexidade e das grandes transformações que assolam o mundo contemporâneo. O alcance da sustentabilidade ultrapassa a mera preservação e conservação de bens ambientais e a análise técnico-jurídica dos dilemas ambientais da humanidade. Requer a promoção da qualidade de vida em toda a sua amplitude, que inclui geração de emprego e renda; desenvolvimento humano e econômico equitativo; acesso à educação e, em especial, à informação; possibilidade de exercício da cidadania e democratização dos processos decisórios; promoção do multiculturalismo; superação da desigualdade; exclusão social e ambiental; bem como o respeito a todas as etnias.

O debate sobre o desenvolvimento sustentável, portanto, possui uma considerável trajetória e, em certa medida, acontece na discussão sobre a relação entre crescimento econômico e meio ambiente (humanidade e natureza). O conceito de desenvolvimento sustentável, assim cunhado pelo Relatório *Brundtland*⁴⁸ em 1987 apresentou duas categorias controversas (necessidades e limites) que valem serem analisadas com cuidado. Desde o Eco Desenvolvimento, passando pela incorporação popular das três dimensões: ambiental, social e econômica, o debate chega atualmente no escopo moderado da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS. Entretanto, a noção não estática do conceito deve ser considerada, uma vez que o crescimento, o *desenvolvimento*, tem a possibilidade de ocorrer em outros modelos que não a lógica de competição vigente e autodestrutiva.

É nesse contexto, que se lançam desafios para a efetivação prática do desenvolvimento sustentável: o capital humano e o capital financeiro. O conceito de governança, ajuda a entender esse movimento de aumento da participação da sociedade civil e outros atores não-estatais nos processos decisórios. É demonstrada também na incorporação dos conceitos de sustentabilidade dentro das políticas públicas e no direito internacional ambiental (governança internacional, nacional e local), prezando pela multiplicidade e interdisciplinaridade dos atores e abordagens que valorizem os conhecimentos tradicionais de povos originários. Seja entendida como processo ou função, a governança hoje considerada um princípio na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, pode vir a incentivar o surgimento de lideranças e novas formas de executar na prática a sustentabilidade.

48 COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2ªed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

Os líderes são aqueles capazes de influenciar pessoas para alcançar objetivos. Ao se desprender da ideia de responsabilizar terceiros pelos problemas da sociedade, o protagonismo, a criação de redes e parcerias e a busca por formas não convencionais de soluções, apontam como tendências de atuação e liderança.

A distância entre as Agendas internacionais do Meio Ambiente e a do Desenvolvimento, e a predominância desta última, é outro desafio para a realização da sustentabilidade (equilíbrio entre todas as dimensões), onde o ser humano fica no meio. As Conferências Internacionais de Financiamento ao Desenvolvimento são uma possibilidade para aproximar essas duas agendas.

REFERÊNCIAS

ARMADA, C. A. S.; MOURA, M. T.; STANZIOLA, R. A influência do direito internacional ambiental na atividade das instituições financeiras: análise dos principais instrumentos e mecanismos de governança corporativa e compliance. In: *20º Congresso brasileiro de direito ambiental*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2015.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil – uma introdução. In: *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

ACSELRAD, Henri. *Justiça Ambiental: Narrativas de Resistência ao Risco Social Adquirido in Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores*. Brasília: MMA, 2005.

ACSERALD, Henri, CAMPELLO, Cecília do A.; BEZERRA, G. Das N. O *que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, Héctor (Org.). *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldó; ALTMANN, Alexandre (Org.). *Pagamento por Serviços Ambientais*. Imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e a restauração das matas ciliares. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Tradução de Jesús Alborés Reys. Madrid: Siglo vientiuno, 2002.

BENSUSAN, Nurit. O que a natureza faz por nós : serviços ambientais. In: BENSUSAN, Nurit. (org.). *Seria melhor mandar ladrilhar?* Biodiversidade : como, para que e por quê. 2.ed. São paulo : Peirópolis; Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2008.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Acesso à Justiça Ambiental: Um novo enfoque do acesso à Justiça a partir da sua aproximação com a teoria da Justiça Ambiental*. 2006.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental: estratégia de proteção da sóciobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais*. 2007.

CIDCE/CRIDEAU. Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. *Revue Européenne du Droit de L'Environnement*. n. 4, p. 381-393. Paris: Presses universitaires de Limoges, 2008.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

CRUTZEN, P. J., and E. F. STOERMER (2000). «The 'Anthropocene'». *Global Change Newsletter*. 41: 17–18.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Le Pluralisme Ordonné – Les forces imaginantes du droit (II)*. Paris: Seuil, 2006.

DOBSON, Andrew. *Justice and the environment – conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. In: FERRAJOLI, Luigi. et al. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta 2001.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL; INICIATIVA INCLUIR; PNUD. *Mercados Inclusivos no Brasil: desafios e oportunidades do ecossistema de negócios*. 2015.

GARCÍA, E.; RODRIGUÉZ, J. M. *La expansión de la civilización industrial y sus límites*. In: GARCÍA, Ferrando Manuel. (Coord.). *Pensar nuestra sociedade global: fundamentos de Sociologia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

GEORGESCU-ROEGEN, Nichola. *O decrescimento: entropia, ecologia, economia*. Tradução de Maria José Perillo Isaac. São Paulo: Senac, 2012.

GOULD, Kenneth. A. *Clase social, justiça ambiental e conflito político*. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. *Justiça Ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004.

HARVEY, David. *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal, 2003.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. *Human Rights and Natural Disasters: Operational guidelines and field manual on human rights protection in situations of natural disasters*. Washington: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2008.

ISDR. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities for disasters*. 2015.

LAGO, A. A. C. do. *Conferências de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013.

LATOUCHE, Serge. *Pensar diferentemente. Por uma ecologia da civilização planetária*. In *Ecodebate - Cidadania e Meio Ambiente*. 2012.

LEFF, Henrique. *Racionalidade Ambiental e Reapropriação Social da Natureza*. São Paulo: Civilizacao Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato (coord.) *A Ecologização do Direito Ambiental Vigente – Rupturas necessárias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LIENHARD, C. *Pour un droit des catastrophes*. Paris: Recueil Le Dalloz, 1995.

MARÉS, Carlos Frederico. *Introdução ao Direito Socioambiental*. In LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

MARÉS, Carlos Frederico. *Multiculturalismo e Direitos Coletivos*. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PNUMA. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão*. 2011.

PORTO, Marcelo Firpo; ALIER, Joan Martinez. *Ecologia política, economia ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde*. In *Caderno Saúde Pública*. v. 23. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE – PNUMA. *Environment and disaster risk: emerging perspectives*. 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2004

SACHS, Ignacy. *Qual desenvolvimento para o século XXI?* In Barrère M. *Terra, patrimônio comum: A ciência a serviço do meio ambiente e do desenvolvimento*. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Multiculturalismo e Direitos Coletivos*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

UN (UNITED NATIONS). *Opening of SDG Financing Lab*. 2015.

VEIGA, José Eli da. *A desgovernança global da sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013.

DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO 8 AO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 17: A NECESSIDADE DE PARCERIAS PARA A SUSTENTABILIDADE ATRAVÉS DA GOVERNANÇA E DA MEDIAÇÃO

Gabriela Soldano Garcez¹

INTRODUÇÃO

A humanidade tem enfrentado diversos desafios globais, que trazem provocações para políticas públicas no que diz respeito a apresentação de soluções para os principais problemas atuais (como, por exemplo, pessoas refugiadas, tráfico de pessoas e drogas, petróleo), tendo em vista a necessidade de abordagem de tais questões fora dos padrões convencionais, já anteriormente bastante aplicados, pela iniciativa privada ou pública.

Trata-se de assuntos complexos, que extrapolam as discussões e as soluções já dispostas, o que dá ensejo à necessidade de outra abordagem, por meio de uma estrutura que permita novos regimes jurídicos para enfrentar a complexidade desta realidade, com a utilização de instrumentos de solução inter (e multi) disciplinares e, novos modelos de enfrentamento.

Neste sentido, foram introduzidos no processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, por meio do resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática (ao invés da coerção e da imposição). O consenso está presente “quando é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar desafios agindo e articulando a partir da construção de consensos e forjando a cooperação para resolver problemas”².

O mencionado instrumento de busca de consenso pode (e deve) ser utilizado no que se refere a busca de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações,

1 Advogada. Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha. Mestre em Direito Ambiental e Doutora em Direito Ambiental Internacional, ambas com bolsa CAPES, pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Professora da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”.

3 GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Ambiental Global: possibilidades e limites. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (Coords.). *Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 93-116. p. 97.

por meio de mecanismos de solução pacífica dos conflitos, com a finalidade principal de alcance, edificação e manutenção do desenvolvimento sustentável, baseado nas três principais vertentes: social, econômica e ambiental.

Dessa forma, o consenso, perseguido por meio principalmente da mediação, instrumento de pacificação de conflitos, deve ser obtido para a realização e viabilidade de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³, principalmente no que se refere a operacionalização de práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável nas mais diversas esferas da vida política pública e privada.

Nesta linha de raciocínio, o presente capítulo visa abordar, primeiramente, o desenvolvimento sustentável, do ponto de vista de sua implementação obrigatória por meio dos chamados Estados Socioambientais de Direito atuais. Em seguida, analisa tanto o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio⁴ (ODM) 8, quanto o ODS 17, com a finalidade de demonstrar a intrínseca necessidade de parcerias (melhores e maiores) para a sustentabilidade, com a obtenção das metas dos ODS apenas por meio de mecanismos de cooperação internacional realizados por meio da governança entre os mais diversos setores interessados. Por fim, indica que tal cooperação é possível por meio da implementação da mediação, que permite a busca do consenso (com participação ampliada) para os problemas comuns, instrumentalizada por meio do ODS 16.

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO TAREFA DO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO CONTEMPORÂNEO

No modelo contemporâneo de Estado de Direito é possível aderir ao chamado Estado Socioambiental, que não abandona as conquistas dos demais Estados de Direito (Estado Liberal e Estado Social, pelo menos na forma assumida após a Segunda Guerra Mundial) em termos de dignidade da pessoa humana, mas agrega a elas uma dimensão sustentável, por meio de um processo de afirmação histórica dos direitos fundamentais e dos direitos humanos (sob a perspectiva das diferentes dimensões), consagrando, portanto, a convergência das agendas

3 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

4 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano adequado⁵. Nesse sentido, tem-se que:

O marco jurídico constitucional socioambiental ajusta-se à necessidade da tutela e promoção- integra e interdependente – dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos direitos fundamentais socioambientais ou direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais – DESCA⁶.

É por essa razão que, a noção de desenvolvimento sustentável permeia a produção intelectual e a agenda política do mundo contemporâneo, sendo certo que seu conceito abrange várias áreas, combinando um ponto de equilíbrio entre o crescimento econômico, a igualdade social e a proteção do meio ambiente, que são os três pilares centrais que integram e dão suporte ao desenvolvimento sustentável.

O que, diga-se de passagem, encontra perfeita sintonia com o projeto normativo da nossa Lei Fundamental de 1988, facilmente apreensível do somatório entre o objetivo constitucional de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais, o estabelecimento de uma ordem econômica sustentável e o dever de tutela ecológica atribuído ao Estado e à sociedade⁷.

Estes fatores devem ser racionalizados visando a preservação do meio ambiente saudável para as futuras gerações, sem esquecer as necessidades das atuais, conceito este que já vem estabelecido desde a Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano, de 1972, no Princípio 2⁸ (que trata da preservação dos ecossistemas para as futuras gerações); no Princípio 3 (que dispõe que deve ser “mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos vitais renováveis”); no Princípio 4 (ao atribuir, no planejamento do desenvolvimento econômico, “importância à conservação da

5 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Liberdade, Igualdade, Solidariedade. Os avanços do Estado Socioambiental de Direito*, 2014. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/5672-tiago-fensterseifer-e-ingo-sarlet>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

6 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 44-45.

7 Ibid, p. 45.

8 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Declaração de Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

natureza, incluída a flora e a fauna silvestres”); no Princípio 5 (ao determinar que os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso), entre outros, uma vez que o planejamento racional e a adoção pelos Estados de uma coordenação integrada para planejar um desenvolvimento de modo a compatibilizar a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente com o atendimento de interesses da população era meta primordial da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo, de 1972).

Entretanto, este conceito somente se cristalizou com a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (já que seus 27 princípios tem estreita relação com o desenvolvimento sustentável, limitação da soberania nacional, responsabilidade, cooperação e precaução, com especial ênfase aos Princípios 3, que estabelece que o “direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidade de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”; e, o Princípio 4, ao determinar que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir “parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”), uma vez que todos os documentos produzidos pela Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992 (que deu origem à Declaração do Rio de Janeiro Sobre o Meio Ambiente e o Rio de Janeiro) têm como foco principal o desenvolvimento sustentável.

Deste mesmo período, o documento “Nosso futuro comum” (também conhecido por Relatório *Brundtland*) define o desenvolvimento sustentável como sendo

um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas⁹.

O conceito de desenvolvimento sustentável é alcançado, portanto, quando se afere (por parte tanto do Poder Público, quanto pelos particulares) o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, bem como o respeito

⁹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1991. p. 9.

aos valores ambientais sustentáveis, com a incorporação da preservação do meio ambiente para as gerações futuras nas ações humanas atuais. O que não é de fácil compreensão e assimilação.

Dessa forma, a opção por um futuro baseado no desenvolvimento sustentável passa pelo enfrentamento dos problemas ambientais, pelo quadro alarmante da desigualdade social e da falta de acesso de parte da população aos seus direitos sociais básicos.

Nesse sentido, para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Desenvolvimento Sustentável é definido como aquele que atende às necessidades (que são determinadas social e culturalmente) das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações terem suas próprias necessidades – utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, tirar proveito da Natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida à sociedade¹⁰.

A legislação ambiental brasileira também apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável na Lei 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA)¹¹, no art. 2º:

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 sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Já o art. 4º, inciso I, da mesma Lei, afirma: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”

Percebe-se, portanto, que, o desafio da sustentabilidade ambiental requer a verificação de conceitos para assegurar uma melhor aplicabilidade dos recursos existentes para garantir ao longo do tempo a interação entre homem e natureza, vez que, atualmente, o ser humano reconhece a finitude de tais recursos, o que exige cuidado e proteção, bem como que são de renovação lenta, tendo os efeitos decorrentes de sua má gestão a possibilidade de ocasionar danos irreparáveis.

¹⁰ Ibid, p. 10.

¹¹ BRASIL. Lei 6.938/81 - Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 22 fev. 2020.

O conceito de desenvolvimento sustentável vai mais além de uma mera harmonização entre a econômica e a ecologia, incluindo valores morais relacionados à solidariedade, o que indica o estabelecimento de uma nova ordem de valores que devem conduzir a ordem econômica rumo a uma produção social e ambientalmente compatível com a dignidade de todos os integrantes da comunidade político-estatal¹².

Tem, portanto, intrínseca relação com o futuro, na medida em que impõe respeito e consideração pelos limites da natureza.

As atividades humanas desenvolvidas em certo momento devem considerar, à luz da disponibilidade dos recursos naturais utilizados, a possibilidade de manter-se ao longo do tempo para as gerações futuras. Se uma determinada atividade pressupõe o esgotamento dos recursos naturais envolvidos, devem ser redobrados os cuidados na autorização de sua implantação, chegando-se ao limite de restringi-la¹³.

Enquanto os princípios que regem o desenvolvimento socioambiental sustentável devem pautar (e, principalmente, vincular) as condutas públicas e privadas no trânsito pela orbita econômica de todos os agentes e atores (estatais ou não).

Para tanto, é preciso a realização de políticas integradas e interdependentes no viés econômico, ecológico e social, de forma a criar uma rede de parcerias de modo a permitir o desenvolvimento econômico (numa direção que permita o crescimento, mantendo os estoques de bens ecológicos) aliado ao desenvolvimento social e resiliência ambiental (de modo a viabilizar o uso sustentável dos recursos naturais, a fim de não permitir o declínio desses recursos para protegê-los de uma exaustão futura).

A sustentabilidade aparece como uma necessidade de restabelecer o lugar da natureza na teoria econômica e nas práticas do desenvolvimento, internalizando condições ecológicas da produção que assegurem a sobrevivência e um futuro para a humanidade¹⁴.

Daí, a importância da Agenda 21¹⁵ com os ODM e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com os ODS, ambas formuladas pela Organização das Nações Unidas (ONU), de modo a implementar uma rede de apoio à edificação do desenvolvimento sustentável.

12 MATEO, Ramón Martín. *Manual de Derecho Ambiental*. 3 ed. Navarra: Editorial Thomson/Aranzadi, 2003. p. 38.

13 GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 57.

14 LEFF, Henrique. *Epistemologia Ambiental*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 81.

15 MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21*. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

DO ODM 8 PARA O ODS 17

Com a principal tática de tentar transformar o paradigma de insustentabilidade, até então vivenciado, num modelo de sustentabilidade real foram elaboradas medidas estratégicas com a finalidade de deter os efeitos da degradação do meio ambiente com a Agenda 21, um programa global de implementação de um modelo de desenvolvimento econômico que respeite os princípios da sustentabilidade e, que, apesar de ser um documento multilateral não juridicamente obrigatório, possui grande impacto nas políticas públicas internas.

A Agenda 21 é produto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (também conhecida como ECO-92 ou Rio-92), realizada pela ONU, subdividida em 40 capítulos e 8 objetivos (divididos em quatro grandes áreas centrais: questões sociais e econômicas; conservação e manejo dos recursos visando o desenvolvimento; fortalecimento do papel de grandes grupos; e, meios de implementação do programa), formaliza um padrão de desenvolvimento, ao procurar conciliar proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, através do estabelecimento de ações prioritárias para o desenvolvimento econômico, buscando influenciar políticas públicas e setor privado, além de conscientização e educação ambiental, entre outros setores de suma importância.

Para tanto, a Agenda 21 traz oito ODM visando o fortalecimento do consenso mundial em torno do compromisso dos países signatários pelo desenvolvimento sustentável e cooperação ambiental.

A Agenda 21 é um programa de ações a ser implementado por governos, agências de desenvolvimento e grupos organizados independentes, como um compromisso da sociedade em termos de escolha de cenários futuros. É um referencial importante para o manejo ambiental em cada região do mundo. Sua função é criar uma base sólida para a promoção do desenvolvimento em termos de progresso social, econômico e ambiental¹⁶.

Entre os ODM, encontra-se o 8, que trata de “estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”, com o lema “todos pelo desenvolvimento”, que estabelece a necessidade dos países mais desenvolvidos de cooperar com os menos desenvolvidos para o alcance do desenvolvimento sustentável, por meio da realização de parcerias globais.

16 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 19.

Nesse sentido, “a assistência oficial ao desenvolvimento dos países desenvolvidos para países em desenvolvimento teve um aumento real de 66% do ano 2000 até 2014, chegando a U\$135,2 bilhões”¹⁷.

Posteriormente, com a necessidade de substituição da Agenda 21 por um novo documento internacional de mesmo caráter, em agosto de 2015, foram concluídos os dezessete ODS (além de 169 metas, que agora incluem, além de temas sociais, aspectos econômicos e ambientais), trazidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (também da ONU), que se propõe a fornecer programas, ações e diretrizes, também com vistas ao desenvolvimento sustentável, durante o período de 2016 a 2030, com a proposta de finalizar os trabalhos já iniciados, refletindo sobre os novos desafios para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a globalização e a atual *Sociedade do Risco*¹⁸, com o propósito final de alcançar a dignidade nos próximos 15 anos. Funcionam, portanto, como um meio de orientação das ações e da cooperação internacional pela próxima década.

Trata-se de um documento apto a definir e a implementar políticas públicas, voltadas para um planejamento participativo que contribua para definir as prioridades do desenvolvimento sustentável a ser alcançado diante da nova realidade planetária, através de diretrizes para a cooperação em caráter multinível.

Entre tais ODS encontra-se o 17, que trata sobre firmar “parcerias em prol das metas”, ao afirmar: “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, com a finalidade de fortalecer as instituições e contribuir para a redução do desequilíbrio econômico e social, através, por exemplo, da mobilização de recursos financeiros, compartilhamento de tecnologias e capacitação dos países em desenvolvimento (que são algumas das

17 PNUD. *As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Documento online. S/d.. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-FAQ.pdf>>. Acesso em 3 dez. 2019. p. 21

18 Expressão criada por Ulrich Beck, advinda da era pós-industrial, que contrasta com a clássica sociedade industrial vivida anteriormente, e que deu origem ao desenvolvimento de diversas técnicas e tecnologias que incrementaram as condições de vida e as necessidades dos indivíduos, mas que, entretanto, trouxeram mudanças significativas no modo de viver em sociedade e, principalmente, de se relacionar com o meio ambiente em que o ser humano está inserido, o que implicou numa deteriorização do meio ambiente para atendimento das necessidades humanas. É, portanto, uma sociedade de produção industrial que, na sua evolução, dá lugar a uma sociedade de sequelas industriais reflexo dela mesma, que produz, por consequência, riscos inerentes, que devem ser gerenciados, sob pena do comprometimento da continuidade da própria sociedade plural, complexa e global. Cf. BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

metas previstas no Objetivo, que incluem áreas de finanças, comércio, questões sistêmicas e cooperação).

Espera-se a contribuição e todos os grupos interessados: governos, sociedade civil, setor privado, entre outros, para o alcance da Agenda. Uma parceria global fortalecida em âmbito mundial é necessário para apoiar esforços nacionais, conforme reconhecida na Agenda 2030¹⁹.

Percebe-se, portanto, que tanto o ODM 8 quanto o ODS 17, devido as suas transversalidades, são objetivos-meio, pois buscam concatenar os diversos pontos das duas Agendas para mobilizar adequadamente os recursos (financeiros ou humanos) na implementação de todas as metas para o desenvolvimento sustentável.

A busca pelo desenvolvimento sustentável envolve questões complexas e exige soluções integradas dos múltiplos atores e instituições em conflito. As informações nesse campo apresentam facetas de difícil controle, por ser multi, inter e transdisciplinar e sua geração requer um esforço integrado envolvendo elementos das Ciências Naturais, da Economia, da Demografia, da Sociologia, da Filosofia, da Física, da Química, da Contabilidade, dentre outras, sendo a superposição de temas dessas áreas, a característica principal da transversalidade²⁰.

São meios de viabilização de todos os demais temas constantes das duas Agendas, uma vez que diversas das metas de cada um dos ODM e dos ODS fazem menção e recorrem a eles. Dessa forma, marcam um compromisso global na mobilização e participação (por meio da captação de recursos, capacitação humana e tecnologia) para a construção do desenvolvimento sustentável, o que reforça a responsabilidade dos países na implementação dos ODM e ODS.

PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E OBTENÇÃO DOS ODS

As parcerias mencionadas no ODM 8 e no ODS 17 são necessárias porque o desenvolvimento sustentável (conforme previsto nas duas Agendas) somente será possível de ser alcançado com uma robusta parceria global, tendo em vista a

¹⁹ Ibid, p. 14.

²⁰ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. In: *Anais do 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 466.

atual sociedade complexa e plural (sem mencionar, do Risco, conforme pregado por Ulrich Beck²¹) atualmente vivenciada.

É necessária, portanto, a implantação de novos mecanismos visando a implementação dos princípios das Agendas, com a proposta de refletir os novos desafios da atual sociedade, com o propósito final de alcançar a dignidade humana (em todas as suas vertentes, inclusive a ambiental), através do fornecimento de programas, ações e diretrizes, capazes de integrar as principais metas de cada Objetivo, com a finalidade de melhorar o acesso à tecnologia e o conhecimento para o compartilhamento de ideias e promoção de inovação, através de políticas públicas coordenadas entre os países para o alcance do crescimento de modo sustentável, principalmente no que se refere às “parcerias multissetoriais”, que estão contidas nas metas 17.16 e 17.17 dos ODS²².

17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento.

17.17 Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

Assim, o avanço da concretização de um futuro baseado no sistema de desenvolvimento sustentável (conforme proposto pela Agenda 21 e sustentado pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável) somente será possível mediante a conscientização da importância de cooperação internacional, capaz de formar “agentes de mudança”²³ comprometidos com melhores práticas (dessa vez, inclusivas e sustentáveis), despertando os atores sociais a fazer uso de todos os instrumentos de proteção e defesa disponíveis, principalmente no que se refere a paradiplomacia e a governança (por meio de instrumentos de mediação, que permitem a participação ampliada de todos os interessados).

Isso ocorre porque, muitas vezes, os problemas e consequências dos arranjos da atual *Sociedade de Risco* (já mencionada) excedem o conceito geopolítico de território e, por conta disso, as soluções também devem partir de todos os Estados interessados em manter a paz sustentável. Dessa forma, surge a questão: como

21 BECK, Ulrich. Op. cit.

22 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods17/>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

23 MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2014. p. 281.

gerir corretamente, ou sustentavelmente, em um mundo globalizado? A utilização de axiomas tradicionais, próprios do direito internacional, como segurança nacional e soberania, são suficientes para enfrentamento dos problemas atuais?

Nesse sentido, a solução encontrada tem sido a cooperação entre os Estados, pois a finalidade do Direito Internacional é inequivocamente o interesse geral da humanidade e os Estados devem cooperar para servir a esse interesse na tentativa de conscientização de todos os atores envolvidos²⁴.

O princípio da cooperação implica deveres, tais como, promover a investigação científica e tecnológica, promover assistência técnica e financeira aos países necessitados e estabelecer programas de vigilância e evolução ambiental. Estes objetivos devem ser desenvolvidos no plano mundial, regional e local e a direção dos mesmos deve ficar aos cuidados de organizações internacionais competentes, que podem fomentar a governança ambiental entre Estados e entre estruturas de governo (em nível nacional e subnacional, por meio da paradiplomacia). Um processo que permite o adequado tratamento dos problemas e uma interação entre vários atores na busca de soluções comuns, através da governança.

Nos contextos conflituosos e de mudanças sustentáveis, a cooperação deve envolver uma governança global, que atenda a complexidade vivenciada e apresente uma interação entre os atores envolvidos, que privilegie ações pacificadoras e inclusivas.

Essa complexa arquitetura da governança decorre do fenômeno da globalização, que proporcionou o surgimento de uma interdependência mútua entre Estados, sendo assim, a governança global, consubstanciada em um ato de governar comum aos diferentes Estados, foi introduzida no meio acadêmico com caráter próprio e específico no final da década de 1980 como um conjunto de princípios necessários ao processo de desenvolvimento atrelado ao crescimento econômico e redução da pobreza²⁵.

O conceito de *governança* surgiu com a Comissão sobre Governança Global, como sendo:

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições²⁶.

24 BEURIER, Jean-Pierre. *Droit International de L'Environnement*. Paris: Pedone, 2010. p. 29.

25 GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit, p. 21.

26 COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global - Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. p. 2.

Esse conceito inicial de governança global foi ampliado com a figuração de novos atores nesse processo de desenvolvimento, transpassando o que antes surgiu como uma governança entre Estados, para uma governança além de Estados com a participação da sociedade civil, sem governo - traduzindo a descentralização desse ato de governar.

A percepção de problemas comuns e a necessidade de resolvê-los expõe a função social da Governança Global e explica o surgimento de uma esfera diferenciada de governança envolvendo Estados, organizações não governamentais (ONGs), empresas do setor privado e sociedade civil, voltada a debater as condições atuais e encontrar soluções para os problemas (tome-se, como exemplo, a questão das mudanças climáticas e dos refugiados), pensando nas gerações futuras (por meio de uma ética intergeracional²⁷), o que impulsionou uma evolução na discussão de soluções em escala global. Tal evolução está evidenciada no envolvimento de múltiplos atores nos processos de discussão e solução, nas grandes Conferências da ONU e no surgimento de diversos tratados e convenções.

Neste contexto, a delimitação clara de mecanismos de resolução de conflitos no âmbito internacional é fator essencial para ressaltar ações efetivas em busca de uma governança internacional na temática de prevenção e pacificação, em busca da consecução dos ODS. Uma das ferramentas de resolução pacífica de conflitos que tem sido enfatizada é a mediação, que se trata de um processo

informal, voluntário, onde um terceiro interventor, neutro, assiste (a)os disputantes na resolução de suas questões. O papel do interventor é ajudar na comunicação através de neutralização de emoções, formação de opções e negociação de acordos. Como agente fora do contexto conflituoso, funciona como um catalisador de disputas, ao conduzir as partes às suas soluções, sem propriamente interferir na substância delas²⁸.

Na mediação, as próprias partes devem construir a resposta ou a solução, o que lhes confere responsabilidade sobre a decisão e a futura execução, por isso “é um processo que faz recair, na própria responsabilidade dos participantes, a tomada da decisão que influenciará suas vidas. É um processo que confere autoridade sobre si mesma a cada uma das partes”²⁹.

27 WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change.. In: WEISS, Edith Brown (ed). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tóquio: The United Nations University, 1992. p. 385-411. p. 387.

28 CACHAPUZ, Rozane da Rocha. *Mediação nos conflitos e Direito de Família*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 30.

29 GORCZEWSKI, Clovis. *Formas alternativas para resolução de conflitos: a arbitragem no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 32.

A mediação se baseia na premissa de que, em termos adequados, as partes podem melhorar suas relações e avançar na cooperação. É reconhecida, portanto, a importância da mediação na resolução pacífica dos conflitos e na busca de soluções políticas de longo prazo para a manutenção da paz e da segurança internacional, além de influenciar na conjuntura internacional para a criação de padrões que viabilizem a integração entre os mais diferentes setores governamentais ou não para a formulação de políticas com a finalidade de implementação das metas contidas em cada ODS (tendo em vista a participação ampliada intrínseca da mediação).

Por meio, de uma abordagem profissional, mediadores e suas equipes devem proporcionar proteção para as partes e inculcar confiança no processo e uma crença de que a resolução pacífica é alcançável. Um bom mediador promove o intercâmbio através da escuta e do diálogo, engendra um espírito de colaboração através de resolução de problemas, assegura que as partes em negociação têm suficiente conhecimento, informação e habilidades para negociar com confiança e amplia o processo para incluir as partes interessadas de diferentes segmentos de uma sociedade.

Assim, uma das dimensões alcançadas pela mediação eficaz é a inclusão, em que os pontos de vista e necessidades das partes em conflito e outras partes interessadas são representados e integrados no processo, como principal resultado de um esforço de mediação, o que, em último grau, significa uma melhor cooperação para a realização de um planejamento comum em busca de um crescimento sustentável.

Assim, as iniciativas de mediação devem ser usadas como uma forma de promover a coordenação entre Estados, Organizações regionais e internacionais, sociedade civil, dentre outros na busca do objetivo comum, que consiste na promoção de políticas públicas e arranjos em torno dos ODS, de forma duradoura.

Nesse sentido, urge estabelecer a construção de uma arquitetura apoiada em constante interação dialética entre os diversos atores envolvidos, a fim de assegurar a sobrevivência saudável e sustentável das futuras gerações.

Vale lembrar o princípio da responsabilidade de Hans Jonas como desafio ético. Para o autor, o viver sustentável na contemporaneidade sugere um compartilhar de valores éticos, pelos quais sejam verificadas condições mínimas de bem-estar para gerações atuais e futuras. Assim, todas as ações humanas devem ser compatíveis com a continuidade da vida humana no futuro, todos são responsáveis pela promoção da sustentabilidade e da paz³⁰. E, por conta disso, as iniciativas de

30 JONAS, Hans. *O Princípio Responsabilidade: Ensaio de uma Ética para a Civilização Tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

mediação devem ser usadas como uma forma de promover a coordenação entre organizações regionais e internacionais na promoção das diretrizes pelos ODS.

Com base na construção dessas diretrizes, na busca de alcançar cada Objetivo, as ações de governança (formuladas através da mediação, que permite a participação ampliada) materializam esforços significativos para aumentar o arsenal de ferramentas da sustentabilidade.

A IMPORTÂNCIA DA MEDIAÇÃO PARA A BUSCA DO CONSENSO POR MEIO DO ODS 16: “PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES FORTES”

Percebe-se, portanto, que é fundamental para a construção de um modelo de sustentabilidade que haja uma gestão integrada (por meio de cooperação internacional), visando a produção e divulgação de ações e parcerias de qualidade, que, por sua vez, propiciam a conscientização, educação e informação de todos os atores interessados (estatais e não estatais), o que favorecerá a cooperação na formulação de políticas públicas (institucionalizadas ou não) para a consecução de cada um dos Objetivos e suas metas, formando um ciclo virtuoso importantíssimo para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, tendo em vista a necessidade de cooperação entre os povos para o progresso da Humanidade.

Por esta razão, a cooperação internacional visa promover, facilitar e orientar o intercâmbio de informações (um dever da cooperação em sentido lato), visando a promoção do desenvolvimento sustentável.

A cooperação está, portanto, “na base dos instrumentos normativos criados com o objetivo de aumento da informação e da ampliação de participação nos processos de decisões da política”³¹, com vistas a assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade ambiental, eis que a sustentabilidade não é um conceito estático, mas um contínuo processo de mudança para o desenvolvimento global.

Tal cooperação deve ser implementada por mecanismos de governança, instrumentalizada através da mediação, que permite a participação ampliada de todos os setores. Para tanto, é possível a utilização do ODS 16, cujo tema é: “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”, ou seja, que está diretamente relacionado ao propósito final da mediação.

31 DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 157.

É possível, portanto, estabelecer mecanismos de governança (através do instrumento da mediação e paradiplomacia), de modo a possibilitar a instituição de maiores e melhores parcerias entre os sujeitos e atores do Direito Internacional.

Através da mediação (a ser realizada por meio do ODS 16), é possível alcançar a dinâmica necessária para a construção de sociedades e cidades sustentáveis, diante das múltiplas faces e da complexidade existente nas sociedades, o que, via de regra, gera conflitos de interesses que precisam ser resolvidos, tendo em mente a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.

Assim, possibilita-se a máxima efetividade dos direitos (humanos, inclusive), além de empoderar os envolvidos na responsabilidade pela decisão e posterior execução, o que confere maior satisfação e segurança às partes, além de economia, bem como contribui para o restabelecimento e manutenção das relações interpessoais.

Neste sentido, a mediação tem a capacidade de instituir a promoção de diálogos entre os envolvidos (favorecendo a inclusão), a fim de superar as tensões para a busca de soluções baseadas no consenso.

O resultado faz mais do que meramente resolver um conflito, transforma adversários em colaboradores, estimula e vitaliza a comunicação entre os indivíduos em conflito, de modo a proporcionar aquilo que a jurisdição pública não possui condições de oferecer (devido às suas próprias características): a rapidez e a satisfação entre as partes que, dessa forma, poderão restabelecer as suas relações³².

Tal realidade coaduna-se perfeitamente ao Objetivo 16, pois visa transformar o globo num espaço sustentável, inclusivo, pacífico, com dignidade humana e qualidade de vida. Dessa forma, a mediação passa a ser ferramenta de acesso à Justiça, promoção de sociedades pacíficas e do desenvolvimento sustentável. Tornando-se, portanto, instrumento de realização do ODS 16, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Dessa forma, a mediação pode ser utilizada para questões que envolvam a busca por soluções negociadas para criação de instrumentos de gestão e políticas que entre os mais diversos setores, bem como a sociedade civil, com o objetivo primordial de incentivar e promover o uso racional e sustentável dos recursos atualmente disponíveis, visando o desenvolvimento sustentável.

32 MUNIZ, Deborah Lídia Lobo. A mediação como facilitadora do acesso à justiça e ao exercício da cidadania. *Revista Jurídica da UniFil*, ano I, n. 1, p. 59-70, 2004. p. 64.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir que a mediação pode ser utilizada para a criação de soluções negociadas e de instrumentos de gestão e políticas públicas que envolvam o setor público e privado, bem como a sociedade civil, com o objetivo primordial de incentivar e promover o uso racional e sustentável dos recursos atualmente disponíveis, visando a edificação do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações.

Daí, a necessidade da adequada utilização da mediação, para a junção de esforços em prol do meio ambiente entre os mais diversos atores (sejam estatais ou não) para a conscientização das presentes e futuras gerações, o que, por sua vez, tende a ocasionar *ações afirmativas*, que poderiam ser traduzidas em medidas preventivas ou precaucionais, em respeito aos princípios e diretrizes contidos em cada uma das metas dos ODS, com a realização de atos individuais ou coletivos.

Para tanto, a mediação precisa utilizar os processos básicos que envolvem a governança, visando assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos. Neste sentido, necessita da *participação ampliada*, requisito imprescindível da governança, para sua efetividade, a fim de garantir uma gestão adequada para o desenvolvimento sustentável, “adotando políticas sociais mais rigorosas, e garantindo um papel mais ativo para cidadãos e agentes locais”³³, bem como para instituições do setor público (por exemplo, qualquer uma das esferas do Poder Público: federal, estadual ou municipal) ou privado (na figura de organizações internacionais, empresas e sociedade civil organizada).

Cria-se, dessa forma, uma nova ética, através de um conjunto de atitudes implementadas através da mediação, que contribuem para a formação de um processo educacional, que se relaciona diretamente à implementação do desenvolvimento sustentável com a intervenção de atores das mais diversas áreas do conhecimento (como economia, sociologia, psicologia, entre outras).

Trata-se, portanto, da busca por uma solução integrada, com o diálogo, a cooperação e participação ampliada de todos os interessados, para o planejamento e implementação de novas políticas públicas. Este cenário é plenamente viável com a utilização do instrumento da mediação (como mecanismo pacífico e adequado), a fim de construir soluções mais justas e coerentes que atendam a necessidade de todos, através de instrumentos autocompositivos eficazes para gestão da sustentabilidade.

33 GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (Coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 83-125. p. 84.

Esse entendimento está em plena consonância com a agenda de desenvolvimento pós-2015, instituída por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, por meio dos ODS, principalmente no que se refere ao ODS 16, que se relaciona diretamente à construção da paz, justiça e instituições eficazes, por meio da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, acesso à justiça e instituições responsáveis e inclusivas.

REFERÊNCIAS

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele. *Anais do 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEURIER, Jean-Pierre. *Droit International de L'Environnement*. Paris: Pedone, 2010.

CACHAPUZ, Rozane da Rocha. *Mediação nos conflitos & Direito de Família*. Curitiba: Juruá, 2006.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global - Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1991.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (Coord.). *Direito Internacional Atual*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Ambiental Global: possibilidades e limites. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (Coords.). *Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos*. São Paulo: Atlas, 2015.

GORCZEWSKI, Clovis. *Formas alternativas para resolução de conflitos: a arbitragem no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

JONAS, Hans. *O Princípio Responsabilidade: Ensaio de uma Ética para a Civilização Tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

LEFF, Henrique. *Epistemologia Ambiental*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MATEO, Ramón Martín. *Manual de Derecho ambiental*. 3 ed. Navarra: Editorial Thomson/Aranzadi, 2003.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade contra as cordas: a luta da sociedade global pela sustentabilidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

MUNIZ, Deborah Lídia Lobo. A mediação como facilitadora do acesso à justiça e ao exercício da cidadania. In *Revista Jurídica da UniFil*. ano I, n. ° 1, p.59-70. Londrina: Centro Universitário Filadélfia – UniFil, 2004.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, 2015.

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

PNUD. *As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Documento online. S/d.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity: a legal framework for global environmental change.. In: WEISS, Edith Brown (ed). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tóquio: The United Nations University, 1992.

O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 17 COMO EXPRESSÃO DAS DISPUTAS E TENSÕES EM ÂMBITO GLOBAL: O CASO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Daniel Campos de Carvalho¹

Giovanna Modé Magalhães²

INTRODUÇÃO

Passados cinco anos de sua adoção pela comunidade internacional e faltando uma década para a data limite estabelecida para o cumprimento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) colocados pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, os esforços sistemáticos de monitoramento deste compromisso mostram sérios desafios estruturais que configuram obstáculos à sua realização. As crescentes desigualdades, a ascensão de regimes autoritários nos últimos anos e a consequente fragilidade democrática, os múltiplos desafios da governança global e o enfraquecimento dos setores públicos de bens e serviços em detrimento dos processos de privatização estão entre os temas que ganharam relevância – sobretudo nos exercícios de reflexão da sociedade civil que se dedica ao acompanhamento do conjunto dos ODS.

Nesse debate, o ODS 17 desponta como um dos mais nevrálgicos e controversos. Com o enunciado “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, este objetivo estabelece metas ligadas ao financiamento da própria agenda, à tecnologia, ao monitoramento de dados e ao comércio internacional, sendo este último o aspecto ao qual nos deteremos no presente texto. É em torno do ODS 17 que

1 Doutor em Direito (área de concentração: Direito Internacional) pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto C II da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

2 Doutora em Educação (área de concentração: Educação e Ciências Sociais: Desigualdades e Diferenças) pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora de Políticas da Campanha Latino-Americana para o Direito à Educação. Como o Grupo de Reflexões da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que desde 2016 vem publicando anualmente os chamados Spotlight Report, abordando questões cruciais para a implementação deste acordo, possibilidades e obstáculos à sua realização, sobretudo em âmbito global. Estes informes anuais foram essenciais no desenvolvimento deste artigo. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/annualReport>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

se observam notáveis disputas de interesses em âmbito global³, com visíveis diferenças de posições dos Estados do Norte e Sul⁴. Os chamados países em desenvolvimento são os que recorrentemente clamam pelos compromissos globais de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), de reestruturação de dívidas, de regras justas de comércio e de compartilhamento de tecnologia⁵. Esta movimentação ocorre frente à evidência de que tais Estados não alcançarão as metas se continuarem a se deparar com acordos desiguais e arranjos institucionais adversos em âmbito global, regional ou bilateral⁶. Em verdade, o referido conjunto de condições não apenas impedem a obtenção de recursos necessários para o alcance dos ODS, mas certamente geram retrocessos.

Assim, é no âmbito dos debates em torno à implementação deste Objetivo que a dimensão global da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável termina sendo minimizada, numa tentativa de discutir-se predominantemente o que chamam de progresso nacional dos países em desenvolvimento⁷, ao invés de efetivamente pensar-se em estruturas globais que estejam a serviço da superação das injustiças, como tão repetidamente lembrado em seu slogan de “não deixar ninguém para trás” – além da realização dos direitos humanos e da igualdade de gênero, de maneira universal, como claramente expresso em seu preâmbulo⁸. Interessante notar que essa é uma diferença notável de sua antecessora, a agenda que estabelecia os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000 - 2015), estes direcionados à superação da pobreza e, portanto,

3 SENGUPTA, Anja. International Trade and the 2030 Agenda for Sustainable Development. In: Spotlight on Sustainable Development 2016. Montevidéu: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/report2016>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

4 Ainda que as menções se refiram à definição do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual considera o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para a divisão entre países do Norte e Sul, reproduzimos aqui tais nomenclaturas reconhecendo suas limitações e entendendo que consubstanciam definições problemáticas. Ao longo deste texto, recorreremos ao conceito como referência aos estudos pós-coloniais que passaram a tratar das desigualdades entre as regiões mais periféricas e desiguais, em geral ligadas a histórias de colonialismos e neocolonialismos.

5 SENGUPTA, Anja. International Trade and the 2030 Agenda for Sustainable Development. In: Spotlight on Sustainable Development 2016. Montevidéu: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/report2016>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso: 8 abr. 2020.

geograficamente localizados⁹. Ao contrário, os ODS se pretendem globais¹⁰, superando o arquétipo de uma suposta comunidade internacional formada na prática por países ricos com aspiração de resolver problemas distantes de suas realidades, como sua antecessora.

Ao analisar amplamente as perspectivas do ODS 17, Prato¹¹ afirma que este objetivo esbarra ao menos em duas questões centrais: a negativa dos países desenvolvidos em participar de um processo de democratização da governança econômica mundial e a parcialidade do setor privado dominante¹². Este autor destaca que o avanço da cooperação internacional nas questões tributárias, na sustentabilidade da dívida, nos sistemas de comércio multilateral equitativo e no alinhamento das instituições financeiras multilaterais com o desenvolvimento sustentável requer novos marcos, instituições e democratização das instâncias existentes. Para o autor:

Los marcos económicos actuales son responsables de los niveles inaceptables de explotación de personas, comunidades y recursos naturales y de que dañan nuestros ecosistemas y continúan reproduciendo una división neocolonial del trabajo que relega a muchos países en desarrollo al extremo más bajo de la organización mundial de la producción. Además, estos marcos prosperan por medio de estructuras patriarcales y continúan explotando el papel de las mujeres en la reproducción social. Esto ha llevado a un enfoque de la producción y la productividad que considera externos los imperativos sociales, medioambientales y políticos del desarrollo sostenible. El papel fundamental del Estado es el de volver a trazar las líneas que generan la brecha actual entre lo que es legal y lo que es sostenible¹³.

Neste texto, trataremos especificamente das limitações e obstáculos ligados ao comércio internacional, tema para o qual são dedicadas explicitamente três metas do ODS 17.

9 JACKSON, Peter. Antecedentes de los objetivos de desarrollo del Milenio: Cuatro decenios de lucha en pro del desarrollo en las Naciones Unidas. Disponível em: <<https://www.un.org/es/chronicle/article/antecedentes-de-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-cuatro-decenios-de-lucha-en-pro-del>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

10 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo [...]. Op. cit.

11 PRATO, Stéfano. “ODS 17: Medios de Implementación o Medios de Apropiación?” In: Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public. Montevideo, 2017. Disponível em <<http://www.socialwatch.org/report2017>>. Acesso em: 8 abr. 2020. p. 162. .

12 Ibid.

13 Ibid, p. 164.

17.10 Promover um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha

17.11 Aumentar significativamente as exportações dos países em desenvolvimento, em particular com o objetivo de duplicar a participação dos países menos desenvolvidos nas exportações globais até 2020

17.12 Concretizar a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países menos desenvolvidos, de acordo com as decisões da OMC, inclusive por meio de garantias de que as regras de origem preferenciais aplicáveis às importações provenientes de países menos desenvolvidos sejam transparentes e simples, e contribuam para facilitar o acesso ao mercado¹⁴

No entanto, importante destacar as políticas comerciais e os acordos internacionais sobre o comércio e investimento são abordados também em outros seis objetivos além do ODS 17, sendo considerados temas cruciais para o alcance da agenda em sua integralidade¹⁵. O fomento à capacidade comercial é explicitado na meta 8.a; o acesso a mercados livres de cotas e taxas é considerado essencial para os chamados países menos avançados nas metas 10.a, 17.11 e 17.12 e para melhorar os meios de subsistência dos pequenos produtores de alimentos (meta 2.3)¹⁶. A necessidade de redução dos subsídios é destacada na meta 2.b para a agricultura, na 12.c para o caso dos combustíveis fósseis e na 14.6 explicitamente para a pesca (14.6). Finalmente, se insta nominalmente à Organização Mundial do Comercio (OMC) a completar a Rodada de Doha na meta 17.10, como um dos principais meios de implementação de toda a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹⁷. Aqui ocupa-se, para além das metas específicas sobre esse tópico, do pano de fundo sobre qual modelo de comércio internacional corresponderia ao espírito do conjunto dos ODS como um todo e de seu compromisso com a superação das desigualdades e de “não deixar ninguém para trás”.

14 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo: [...]. Op. cit.

15 BISSIO, Roberto. El comercio y los ODS: Los acuerdos - y desacuerdos - sobre comercio e inversión crean nuevos obstáculos para la Agenda 2030. In: Spotlight on Sustainable Development 2018. Exploring New Policies Pathways. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/report2018>>. Acesso: 8 abr. 2020. .

16 Ibid.

17 Ibid.

A EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E SUAS TENSÕES PERMANENTES

Os resultados esperados e a função atribuída ao comércio internacional pela arquitetura dos ODS, que o consideram como “um fundamental motor do desenvolvimento”¹⁸, dão a medida da importância, do potencial e da centralidade do fenômeno na vida internacional. Apesar disso, a transversalidade do comércio e seu diálogo com múltiplas dimensões do âmbito global contemporâneo também colocam uma plêiade de dificuldades para sua regulação efetiva. Assim, há um desafio evidente em relação à viabilidade do que almeja a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no tocante a um comércio equânime. Não é possível ter uma clara compreensão dos impasses do comércio internacional na atualidade sem o sentido histórico do rol de esforços para sua regulação.

O entendimento sobre os avanços e retrocessos no tema remonta às bases da organização da governança internacional contemporânea. Ainda que conectada às múltiplas concepções sobre a natureza do comércio internacional¹⁹, a análise do progressivo adensamento regulatório sobre as trocas comerciais globais já é suficiente para aclarar o fio condutor dos desafios a serem enfrentados pelo ODS 17. Este exercício de localização dos esforços iniciais para a regulação multilateral do comércio internacional encontra elementos empíricos muito bem demarcados historicamente. Tributária da repaginação institucional proposta em Bretton Woods (1944)²⁰, a Carta de Havana²¹ da malfadada Organização Internacional do Comércio tinha “como objetivo, superar a autarquia e o protecionismo que resultaram na crise de 1929 e que nos anos 1930 tiveram impacto nas tensões políticas contribuindo assim para a eclosão da 2ª Guerra Mundial”²².

Como se vê, há ao longo das décadas certa recorrência de algumas das dificuldades para a regulação do comércio internacional, entraves de primeira hora para a concretização em particular dos tópicos sobre comércio previstos

18 Ibid

19 Para uma leitura instigante sobre o tema, vide MOREIRA, Uallace. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 2, p. 213-228, 2012.

20 THORSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio - As regras internacionais e a nova rodada de negociações multilaterais*. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p.29-30.

21 Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

22 LAFER, Celso. *Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p.29.

no ODS 17. Assim, vale apontar que compreensões estreitas sobre o sentido do respectivo interesse nacional, retóricas nacionalistas inflamadas e práticas desleais de comércio internacional não são elementos exclusivos do período Entreguerras. Em contraposição e aproveitando-se do arrefecimento destas tensões em um momento histórico muito específico, os arquitetos da ordem global do imediato pós-2ª Guerra Mundial conseguiram emplacar algo além de uma mera proposta de novas instituições internacionais de caráter financeiro-comercial²³ – proposta esta que seria parcialmente bem-sucedida.

Mais que isso, a tentativa de organizar normativamente diversas dimensões da economia internacional cunhou uma poderosa retórica sobre a possibilidade de estabelecer uma governança eficaz em áreas tradicionalmente propensas à instabilidade como, por exemplo, o comércio internacional. Assim,

Na esfera internacional, os benefícios oriundos da liberdade do comércio pressupõem a ordenação do mercado global por meio de marcos jurídicos institucionais, acordados em negociações multilaterais que garantem tanto a previsibilidade de expectativas dos agentes econômicos quanto a solução de conflitos entre as partes. O sistema regulatório assim criado deve especificar o domínio do permitido, bem como as condutas nocivas ao comércio internacional²⁴.

A expectativa gerada por Bretton Woods acerca das benesses da regulação do comércio pelo Direito Internacional logo encontrou o muro da política nacional – com a inviabilização causada pela resistência do Congresso dos EUA em apreciar o documento fundador da Organização Internacional do Comércio (OIC). Assim, “a maioria dos deputados temia que a nova instituição iria restringir excessivamente a soberania do país na área do comércio internacional”²⁵, resgatando uma argumentação presente no pré-2ª Guerra Mundial e com bastante repercussão na contemporaneidade. Porém, a herança deste esforço de surgimento da OIC progressivamente foi sendo institucionalizada e apresentando resultados concretos. Além de promover a criação e a fiscalização de novas regras, o desenvolvimento do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio²⁶ (da sigla em inglês GATT) impactou decisivamente no fluxo de bens entre

23 AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A solução de controvérsias na OMC. São Paulo: Atlas, 2008. p.13.

24 THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial do Comércio - As regras internacionais e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p.30.

25 THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial do Comércio - As regras internacionais e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p.30.

26 Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0639.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

mercados: a média de tarifas aplicadas para tais produtos era de 40% em 1947 e caiu para 5% com a derradeira rodada de negociações do GATT em 1994²⁷ (Rodada Uruguai). Esta trajetória não foi sem tensões e a complexificação do comércio internacional ao longo dos anos impôs uma série de desafios ao GATT, especialmente no tocante à eficácia da fiscalização das normas da área e no estabelecimento de um canal efetivo de solução de controvérsias entre os membros.

O temor de mais uma onda protecionista no comércio internacional durante os anos 1980 levou ao lançamento de uma nova rodada do GATT em 1986. Com longas negociações e mandato ousado, a parte final da Rodada Uruguai ocorreu já no imediato pós-Guerra Fria, o que facilitou a obtenção de alguns resultados de alto impacto – sendo o mais famoso deles o advento da Organização Mundial do Comércio (OMC)²⁸. A OMC consubstancia uma tentativa de robustecimento regulatório do regime multilateral do comércio internacional, em consonância com as linhas principiológicas e as principais normas criadas desde 1947, mas também um esforço para superar os evidentes limites do GATT²⁹. Neste sentido, a principal contribuição dada pelo “adensamento de juridicidade”³⁰ que a OMC representou foi o seu emblemático Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), que pode ser considerado historicamente como a força motriz de um processo de constitucionalização do regime³¹.

OS DESAFIOS PREVISÍVEIS DO ODS 17 EM UM CENÁRIO DE NORMALIDADE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Como é de praxe nos exercícios de consenso global, no texto final do ODS 17 não foram enfrentadas disputas e divergências de concepções cruciais sobre o comércio internacional³². Portanto um olhar sobre as metas específicas a propósito

27 THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial do Comércio - As regras internacionais e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2003. p.30.

28 AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A solução de controvérsias na OMC. São Paulo: Atlas, 2008. p.50.

29 Ibid, p.51.

30 LAFER, Celso. Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

31 CASS, Deborah Z. The Constitutionalization of International Trade Law: Judicial Norm-Generation as Engine of Constitutional Development in International Trade. *European Journal of International Law*, v.12, n.1, p. 39-75, 2001. p.42.

32 SENGUPTA, Anja. International Trade and the 2030 Agenda for Sustainable Development. In: *Spotlight on Sustainable Development 2016*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/report2016>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

deste tema mostra uma abordagem limitada, quando não regressiva, do sistema comercial global. Uma leitura seletiva dos aspectos comerciais dá margens a uma regulamentação frágil ou inexistente das atividades das grandes corporações, abrindo caminhos para sua interferência na própria concepção do que seria um desenvolvimento sustentável. O que se agrava de maneira particular num cenário de crescente e controverso predomínio de propostas bem demarcadas de acordos bilaterais e de áreas de livre-comércio – tais como a “Parceria Transpacífica” (Trans Pacific Partnership – TPP), a “Parceria Econômica Regional Abrangente” (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) e o “Acordo de Parceria Trans-atlântica de Comércio e Investimento” (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership – TTIP)³³ –, com o aprofundamento da liberalização acrítica do comércio de bens e serviços e com a elevação dos padrões de proteção da propriedade intelectual.

Uma narrativa reducionista das metas ligadas ao comércio internacional na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável termina por dar espaço sem qualquer tipo de problematização ao paradigma comercial vigente e a arranjos comerciais liderados por grandes corporações, que possuem conflito inerente com o espírito mais amplo da própria Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³⁴. Por outro lado, autores que acompanham em particular o ODS 17³⁵ são enfáticos em afirmar que um sistema multilateral de comércio que funcione bem é em si mesmo um meio importante de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – dada a relação entre o comércio e os demais objetivos como pleno emprego, redução da pobreza entre outros. Em recente Informe, o relator especial da ONU sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa, Alfred de Zayas³⁶, abordou justamente como os acordos comerciais impactam negativamente no conjunto dos direitos humanos, exemplificando com o direito à autodeterminação e soberania sobre riquezas e recursos naturais (especialmente das populações indígenas); o direito à vida e à saúde, por exemplo, quando o acesso a medicamentos genéricos é impedido; o direito ao trabalho; o direito a condições de trabalho humanas; o direito de reunião pacífica e de associação e o direito à participação do público.

33 SENGUPTA, Anja. Op. cit.

34 Ibid

35 Como por exemplo: BISSIO, Roberto. Op. cit.; SENGUPTA, Anja. Op. cit.

36 Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20473&LangID=E>>. Acesso em: 8 abr. 2020.

Assim, conclui o relator, em caso de conflito, é preciso dar prioridade à aceleração do interesse público em vez de continuar com a ênfase atual sobre as expectativas de lucro dos investidores e das empresas transnacionais.

A análise mais recente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)³⁷, no âmbito do ODS 17, destaca a importância de preservar-se a relevância da OMC como um fórum de negociação e solução de controvérsia, sobretudo considerando-se os Estados em desenvolvimento que, do contrário, têm que lidar com as grandes potências econômicas de maneira bilateral. Nessa mesma linha, Bissio³⁸ recordava que apesar de todos os problemas e desequilíbrios prejudiciais aos países em desenvolvimento, o mecanismo de solução de controvérsias da OMC seria o único instrumento com suficientes possibilidades de fazer com que os países desenvolvidos cumpram com as demandas dos menores.

No entanto, essa mesma organização se encontra em dificuldades com relação ao seu papel de fórum de negociações e sua função jurisdicional, correndo o risco de tornar-se irrelevante.

A DESORGANIZAÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO REGIME DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Os primeiros anos de entusiasmo com o funcionamento da OMC foram substituídos ao longo do tempo pela apreensão frente à longa e intrincada Rodada Doha, lançada em 2001. Os limitados avanços na negociação de novas normas³⁹ foram por anos colocados em perspectiva frente ao relativo sucesso do

37 CEPAL. Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. 2019. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44551/7/S1900433_es.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.

38 BISSIO, Roberto. El comercio y los ODS: Los acuerdos - y desacuerdos - sobre comercio e inversión crean nuevos obstáculos para la Agenda 2030. In: Spotlight on Sustainable Development 2018. Exploring New Policies Pathways. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/report2018>>. Acesso: 8 abr. 2020.

39 Apenas para ficarmos no exemplo mais recente, vide o insucesso da Conferência Ministerial de 2017 em Buenos Aires (em que os poucos avanços obtidos ficaram concentrados especialmente em temas relativos à pesca e ao comércio eletrônico). Para este tema, vide WORLD TRADE ORGANIZATION. WTO Ministerial Conferences - Key Outcomes, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

OSC⁴⁰: as disputas formais corporificaram quase 600 casos entre 1995 e 2019⁴¹. Ainda que pudesse ser criticado em variadas dimensões (como por exemplo a dificuldade material de acesso e participação no órgão pelos Estados de menor desenvolvimento e os limites concretos para implementação de retaliações), o funcionamento do OSC representou por mais de 20 anos um claro ativo na promoção da estabilização do comércio internacional⁴². Mais recentemente, contudo, o consenso acerca da relevância do OSC deu lugar a críticas sobre politização, extrapolação de funções e ingerência da instância⁴³ – algo em consonância com a nova lufada do fortalecimento das abordagens unilateralistas dos últimos 5 anos com relação ao comércio internacional. Tal discurso somou-se a uma série de outros projetos e questionamentos desafiadores à OMC como, por exemplo, os debates sobre a criação dos já aqui comentados grandes arranjos comerciais de composição mais flexível (fragmentando o regime internacional do comércio), a dificuldade em lidar institucionalmente com os efeitos das políticas cambiais nacionais na dinâmica importação/exportação e, claro, a guerra comercial entre China e EUA nos últimos dois anos⁴⁴.

O emparedamento da OMC nada mais reflete do que a convicção dos condutores da política externa de alguns Estados de que os custos da participação no sistema multilateral castram os potenciais ganhos dos agentes econômicos nacionais se houvesse menos regulação e mais voluntarismo – uma postura identificada na gestão do presidente Donald Trump⁴⁵, por exemplo. Desde o início do governo Trump, o OSC vem sofrendo rechaços pelos Estados Unidos da América (EUA) com relação ao mérito de suas decisões, a um pretensão

40 BOWN, Chad P; KEYNES, Sourmaya. Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0. Peterson Institute for International Economics Working Paper. n. 20-04, p. 1-24, 2020. p. 8.

41 Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: 20 de mai. de 2020.

42 YANOVICH, Alan. La Organización Mundial del Comercio: marco general, normativa y desafíos. In: URUEÑA, René (org). Derecho Internacional - Poder y límites del derecho en la sociedad global. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016. p. 377.

43 BOWN, Chad P; KEYNES, Sourmaya. Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0. Peterson Institute for International Economics Working Paper. n. 20-04, p. 1-25, 2020.

44 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Coronavirus: The world economy at risk. Interim Economic Assessment, março-2020. p. 4.

45 BOWN, Chad P; KEYNES, Sourmaya. Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0. Peterson Institute for International Economics Working Paper. n. 20-04, p. 1-24, 2020. p. 2.

desrespeito a formalidades e prazos e, em um sentido mais amplo, à própria pertinência e legitimidade do OSC⁴⁶. Além de desidratar as contribuições financeiras dos EUA à OMC, tal descontentamento impulsionou o Estado a, já nos primeiros meses do governo Trump, inviabilizar qualquer nova indicação de juiz ao Órgão de Apelação do Órgão de Solução de Controvérsias⁴⁷.

Em dezembro de 2019, a política de bloqueio da substituição dos mandatos no Órgão de Apelação produziu o seu resultado mais impactante: a paralisação do funcionamento do órgão por falta do quórum mínimo de magistrados. A hibernação forçada do Órgão de Apelação produz efeitos para além dos seus 14 casos aguardando desfecho, desarticulando o sistema de solução de controvérsias do comércio internacional⁴⁸. A queda dos famosos dentes da OMC, uma recorrente e poderosa imagem usada para ilustrar o distinto enforcement⁴⁹ da organização em um contexto de instituições internacionais ineficazes, atinge em cheio o sentido e o alcance do próprio Direito Internacional no século XXI. Ainda que uma iniciativa de escopo bem menor do que o verificado na OMC, mesmo as negociações em curso em prol de um instrumento ad hoc para lidar com os conflitos comerciais em paralelo ao OSC encontrarão sensíveis dificuldades – entre outras razões, por conta da variedade de configurações, particularidades, institucionalidade e até caráter tradicionalmente propostos para instrumentos deste tipo⁵⁰.

A mais aguda crise da institucionalidade do regime do comércio internacional em décadas por si só já colocaria em perspectiva as pretensões e iniciativas pertinentes ao ODS 17. Porém os desafios dos próximos anos serão maiores do que os causados pelo dismantelamento dos mecanismos de tomadas de decisão, dado o advento da crise sanitária da COVID-19 e seus desdobramentos transversais. Apenas para ficarmos no alcance temático do presente texto, é

46 Ibid, p. 15.

47 BOWN, Chad P; KEYNES, Sourmaya. Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0. Peterson Institute for International Economics Working Paper. n. 20-04, p. 1-24, 2020.

48 Entre os diversos casos ainda pendentes de resolução, há alguns contenciosos em que o Brasil figura como demandante, como por exemplo, frente à Indonésia (“DS484: Medidas relativas à importação de carnes de frango e produtos de frango”), Canadá (“DS522: Medidas relativas ao comércio de aeronaves comerciais) e Índia (subsídios da produção de açúcar”) e Índia (“DS579: Medidas relativas ao açúcar e à cana de açúcar”). Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm>. Acesso em: 20 mai. 2020.

49 Nos termos propostos pelo presente texto, enforcement expressa força vinculante e exequibilidade.

50 MARTINEZ, Julián Tole. Solución de controversias en los TLC - aportes del Derecho de la OMC. Bogotá: Universidad Externado, 2014.

possível antever uma intensa desarticulação dos fluxos comerciais em um futuro próximo. Deste modo, no momento histórico em que a governança do comércio internacional deveria ser mais relevante, eficaz e vigorosa, os canais institucionais pertinentes encontram sérias debilidades.

OS LIMITES DO COMÉRCIO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO E A CRISE SANITÁRIA DE 2020

Mesmo sendo um fenômeno de poucos meses (e conseqüentemente de difícil análise), não é possível ignorar os já evidentes efeitos da pandemia de 2020 para o futuro do comércio internacional e da sua governança. Em verdade, refletir sobre os cenários possíveis para o âmbito dos fluxos comerciais é algo fundamental para entender a própria ordem global que emergirá do pós-COVID-19. Assim, o rol programático da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável face a um aparato institucional em frangalhos precisa ser contextualizado neste novo cenário – objetivo do presente item.

Ainda que haja espaço amostral pequeno, já é possível notar que a Economia Internacional foi intensamente atingida com a crise da COVID-19 tanto por um choque de demanda quanto por um choque de oferta⁵¹, algo a ser realçado pela intensificação das dificuldades logísticas (como os entraves relacionados aos transportes marítimo e, especialmente, aéreo). Em tal contexto práticas protecionistas não serão exceção, como por exemplo provavelmente demonstrarão o encolhimento e a repatriação de grande parte das já mencionadas cadeias de produção e fornecimento⁵².

Um exercício interessante, ainda que de alcance relativo, é o de tentar emular os próximos meses e anos com base no que aconteceu com o comércio internacional na crise de 2008-2009. A recessão de então impactou as trocas comerciais severamente (a média das exportações globais chegou a cair cerca de 20% nos primeiros meses de 2009), proporcionado a até então maior queda comercial desde a Grande Depressão em 1929⁵³. Mas o retorno da pujança

51 BALDWIN, Richard; TOMIURA, Eiichi. Thinking ahead about the trade impact of COVID-19. In BALDWIN, Richard; DI MAURO, Beatrice Weder (orgs). Economics in the time of COVID-19. London: CEPR Press, 2020.

52 Ibid, p.68.

53 FEDERAL RESERVE BANK OF DALLAS. The Financial Crisis, Trade Finance and the Collapse of World Trade. 2009 Annual Report, Globalization and Monetary Policy Institute. p. 5.

do comércio internacional não foi propriamente longo e, ainda que medidas protecionistas tenham sido verificadas como consequência da crise, não houve um cenário de generalização de desrespeito às normas da OMC⁵⁴. Assim, se os mecanismos de governança do comércio internacional sobreviveram aos agudos problemas de 2008 e 2009, por qual razão as pretensões do ODS 17 e a própria institucionalidade do regime estariam em risco pela crise sanitária de 2020?

Primeiramente, cabe apontar que o cenário é distinto e as consequências econômicas tendem a ser mais severas na crise sanitária da COVID-19. Ainda sujeita à majoração pelos desdobramentos da pandemia, a estimativa atual de recrudescimento na Economia Mundial é de algo pelo menos da ordem de 3%⁵⁵. O comércio internacional, considerando o ano todo, será 11% menor em 2020 do que em 2019⁵⁶. Se a crise de 2008-2009 era essencialmente uma situação de ausência de financiamento dos agentes comerciais, a situação atual é mais transversal, impactando em praticamente todas as dimensões estruturais do comércio internacional. Ademais, a década que separa as duas crises viu o fortalecimento de líderes e governos nacionais mais refratários ao multilateralismo de forma geral e à atuação da OMC de forma específica. Mesmo o Fundo Monetário Internacional, que poderia reivindicar um papel central na reorganização da ordem econômica pós-COVID-19, tem recursos finitos para o empenho em uma situação de tal monta e sofre com a desconfiança de parte da comunidade internacional por conta de sua postura errática no tratamento dado a alguns Estados na última grande debacle global, conforme reconhecido pelo próprio organismo⁵⁷.

Assim, mesmo frente ao aumento da importância de medidas de incentivo ao comércio justo e consciente, o panorama que se avizinha é de acirramento das tensões comerciais (especialmente envolvendo EUA, China e Europa) e o incremento das restrições protecionistas – ainda que não haja uma relação obrigatória de causa e efeito, uma possível sinalização deste movimento é o fato que apenas nos primeiros quatro meses de 2020, a OMC foi notificada em 100 oportunidades por seus

54 Ibid.

55 INTERNATIONAL MONETARY FUND. The Great Lockdown. World Economic Outlook, abril/2020. p.5. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>>. Acesso em: 10 de abr. de 2020.

56 INTERNATIONAL MONETARY FUND. The Great Lockdown. World Economic Outlook, abril/2020, p.IX. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>>. Acesso em: 10 de abr. de 2020.

57 INTERNATIONAL MONETARY FUND. Greece: ex post evaluation of exceptional access under the 2010 stand-by arrangement. IMF Country Report, n.13/156, 2013.

membros sobre medidas relativas à COVID-19 (a maior parte envolvendo temas como restrições quantitativas, medidas sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas ao comércio⁵⁸). Neste cenário, a paralisação da solução de controvérsias na OMC nada mais é do que um incentivo aos Estados para a tomada de ações unilaterais e para a violação das normas vigentes do comércio internacional (por meio, por exemplo, de subsídios, picos tarifários, imposição de cotas, dumping⁵⁹ e restrições não-tarifárias), descortinando um cenário sombrio para a estabilidade do comércio internacional.

Somando-se a conjuntura causada pela COVID-19 ao esfrelamento institucional do regime do comércio internacional, as disposições almejadas pelo ODS 17 para o comércio global beiram a inviabilidade. Como visto, o acirramento do soberanismo comercial e a incapacidade da OMC em produzir/renovar e (mais recentemente) aplicar as normas do Direito do Comércio Internacional impossibilitam a promoção de “um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio” (ODS 17.10)⁶⁰. Desde o início de 2020, houve um crescente aumento de medidas de cunho protecionista na defesa de mercados e agentes econômicos nacionais – como ilustra, entre centenas de exemplos, a recente necessidade de licenças de exportação de produtos de saúde aplicadas pelo Estado brasileiro⁶¹. Ao lado de outros fatores, este movimento (que aparenta ser de longo prazo) certamente dificultará “a implementação oportuna de acesso a mercados livres de cotas e taxas, de forma duradoura, para todos os países de menor desenvolvimento relativo” (ODS 17.12⁶²). Nesta chave, o desejado aumento da fatia dos países em desenvolvimento no total de exportações globais (ODS 17.11⁶³) apenas pode ocorrer por conta da probabilidade de, no futuro próximo, haver maior diminuição no comércio de serviços em comparação ao comércio de bens⁶⁴ – e não pelo resultado de um crescimento sustentável ou por alguma alteração perene no sistema comercial.

58 Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

59 Dumping corresponde a uma prática desleal de comércio em que o preço de exportação de um produto é inferior ao preço praticado para as vendas de produto similar no mercado interno.

60 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo [...]. Op. cit.

61 Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/notifications_e.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.

62 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo [...]. Op. cit.

63 Ibid

64 Para um acompanhamento mais detido e atualizado da dinâmica internacional dos fluxos de bens e de serviços, checar os “barômetros do comércio” mantidos pela OMC: <https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/wtoi_arc_e.htm#>. Acesso em: 03 de set. de 2020.

As dificuldades de verificação dos ditames da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no tocante ao comércio indicam uma encruzilhada do sistema internacional como um todo. Não se trata apenas de mais uma reprise do bailado histórico de tensionamentos oriundos de abordagens antagônicas do fenômeno comercial global. A questão que se coloca é se a trilha de saída desta crise conecta-se mais com da década de 1930 (enfraquecimento do institucionalismo internacional, agudização da crise econômica e explosão dos nacionalismos) ou com o imediato pós-1945 (aumento da coordenação estatal e advento de organizações internacionais). A possibilidade de enveredamento pelo soberanismo econômico certamente emperraria o comércio internacional nos moldes contemporâneos, abrindo espaço para formas de manifestação política e de organização econômica que podem ser muito bem reconhecidas no pré-2ª Guerra Mundial⁶⁵. Assim, o risco de o comércio internacional tornar-se novamente uma “resposta desadequada e antiquada”⁶⁶ é emblemático dos desafios atuais da governança internacional.

CONCLUSÃO

Como trazido no início deste texto, faltando uma década para o cumprimento dos ODS, há questões estruturais que despontam como barreiras de grande monta à sua implementação – e nesse sentido, talvez o ODS 17 seja o que mais traduz disputas e tensões em âmbito global. Ao olhar especificamente para um de seus aspectos, qual seja, as nuances comércio internacional contemporâneo, verificamos dificuldades que colocam em xeque não apenas o ODS 17 mas o conjunto mais amplo dos objetivos da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. As dificuldades residem em várias dimensões: i) na crescente complexidade das relações comerciais ao longo do século XXI, alinhada à tensão histórica em torno dos méritos da institucionalização da governança internacional da área; ii) no esgarçamento normativo e na progressiva ineficácia da Organização Mundial do Comércio; iii) na ausência de mecanismos de enforcement internacionalmente pactuados com o fulcro específico de levar a cabo a efetivação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e iv) pela imensa incerteza e insegurança trazida pela recente crise da saúde global em inúmeros âmbitos das relações internacionais, inclusive naqueles abordados deste texto.

65 MAZOWER, Marc. O continente das trevas. Lisboa: Edições 70, 2014. p.143.

66 Ibid, p.155.

Em razão do cenário de emergência da COVID-19 houve o cancelamento da Conferência Ministerial da OMC inicialmente agendada para o mês de julho de 2020 no Cazaquistão. É emblemático que o alcance da pandemia vigente seja de tal monta que inviabilize a ocorrência da principal instância decisória do sistema multilateral do comércio – este, como dissemos anteriormente, já há anos fragilizado perante seu papel estratégico de fórum de negociações e de sua função de arbitragem, portanto no iminente risco de tornar-se irrelevante. Como lembra Bissio, o comércio internacional, correntemente mencionado no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como um importante motor para o desenvolvimento, estaria sem mapa nem condução.

Em tal obscuro panorama, há duas questões já postas que certamente terão impacto central na efetivação dos ditames da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: o verdadeiro vazio de liderança em um momento histórico delicado do Sistema de Estados e a tendência de aceleração de algumas forças centrífugas que já estavam em marcha em certos âmbitos das Relações Internacionais (como o paradigmático caso do comércio). Claro está que uma improvável verificação satisfatória do ODS 17 está visceralmente atrelada aos desdobramentos destas duas questões.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A solução de controvérsias na OMC. São Paulo: Atlas, 2008.

BALDWIN, Richard; TOMIURA, Eiichi. Thinking ahead about the trade impact of COVID-19. In BALDWIN, Richard; DI MAURO, Beatrice Weder (orgs). Economics in the time of COVID-19. London: CEPR Press, 2020.

BISSIO, Roberto. El comercio y los ODS: Los acuerdos - y desacuerdos - sobre comercio e inversión crean nuevos obstáculos para la Agenda 2030. In: Spotlight on Sustainable Development 2018. Exploring New Policies Pathways. Montevideo, 2018.

BOWN, Chad P; KEYNES, Sourmaya. Why Trump Shot the Sheriffs: The End of WTO Dispute Settlement 1.0. Peterson Institute for International Economics Working Paper. n. 20-04, p. 1-25, 2020.

CASS, Deborah Z. The Constitutionalization of International Trade Law: Judicial Norm-Generation as Engine of Constitutional Development in International Trade. *European Journal of International Law*, v.12, n.1, p. 39-75, 2001.

CEPAL. Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. 2019.

FEDERAL RESERVE BANK OF DALLAS. The Financial Crisis, Trade Finance and the Collapse of World Trade. 2009 Annual Report, Globalization and Monetary Policy Institute.

HOBBSAWM, Eric. A Era dos Extremos. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Greece: ex post evaluation of exceptional access under the 2010 stand-by arrangement. IMF Country Report, n.13/156, 2013.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. The Great Lockdown. World Economic Outlook, abril/2020.

JACKSON, Peter. Antecedentes de los objetivos de desarrollo del Milenio: Cuatro decenios de lucha en pro del desarrollo en las Naciones Unidas. 2020

LAFER, Celso. Comércio, Desarmamento e Direitos Humanos. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
MARTINEZ, Julián Tole. Solución de controversias en los TLC - aportes del Derecho de la OMC. Bogotá: Universidad Externado, 2014.

MAZOWER, Marc. O continente das trevas. Lisboa: Edições 70, 2014.

MOREIRA. Uallace. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 2, p. 213-228, abril-junho/2012.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Coronavirus: The world economy at risk. Interim Economic Assessment, p. 1-15, março-2020.

PRATO, Stéfano. ODS 17: Medios de Implementación o Medios de Apropiación?. In: Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.

SENGUPTA, Anja. International Trade and the 2030 Agenda for Sustainable Development. In: Spotlight on Sustainable Development 2016. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial do Comércio - As regras internacionais e a nova rodada de negociações multilaterais. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

YANOVICH, Alan. La Organización Mundial del Comercio: marco general, normativa y desafíos. In URUENA, René (org). Derecho Internacional - Poder y límites del derecho en la sociedad global. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Final act of the United Nations conference on Trade and Employment. 1948.

WORLD TRADE ORGANIZATION. WTO Ministerial Conferences - Key Outcomes, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

O PAPEL DO JORNALISMO NA EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Lídia Maria de Melo¹

INTRODUÇÃO

Em 2017, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) eram desconhecidos por 49% de 2.002 pessoas, com mais de 16 anos, residentes em 143 municípios brasileiros, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em parceria com a Organização Não Governamental (ONG) chamada Rede Conhecimento Social - Estratégia e Gestão². A consulta indicou que 38% dos participantes tinham ouvido falar dos ODS, porém, não sabiam do que se tratava. Já 10% declararam que conheciam o assunto, enquanto 1% afirmou estar bem informado a respeito dos objetivos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU)³.

Em 2018, pesquisa realizada no Departamento de Alimentos e Nutrição da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)⁴, com o intuito de observar o entendimento dos consumidores a

- 1 Mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP-2001); Bacharel em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo (UniSantos-1985); Licenciada em Letras, com habilitação em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira, pela Faculdade Don Domênico (Guarujá, 1978); Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos (UniSantos-2018), Professora do Curso de Jornalismo da UniSantos; Pesquisadora; Jornalista; Advogada; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da UniSantos; Membro da Cátedra Dom Paulo Evaristo Arns da UniSantos; Ganhadora do Prêmio Jornalístico de Anistia e Direitos Humanos Vladimir Herzog - 1997, categoria Literatura.
- 2 REDE CONHECIMENTO SOCIAL. *49% dos brasileiros não sabem o que são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <<https://medium.com/@redeconhecimentosocial/49-dos-brasileiros-n%C3%A3o-sabem-o-que-s%C3%A3o-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-4e3413622f16>>. Acesso em: 05 dez. 2019.
- 3 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- 4 BARONE, Bruna. *Sustentabilidade e alimentação sustentável: percepção e o comportamento de consumidores brasileiros*. Tese apresentada à Faculdade de Engenharia de Alimentos/Departamento de Alimentos e Nutrição/Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Alimentos e Nutrição, 2018. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/teses/2018/12/03/sustentabilidade-e-alimentacao-sustentavel-percepcao-e-o-comportamento-de>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

respeito de sustentabilidade, apontou que, dependendo do nível de informação e do grau de escolaridade, os entrevistados demonstravam evidente confusão de conceitos e indiferença a comportamentos benéficos ao meio ambiente⁵.

Em janeiro de 2020, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulgou que os brasileiros passaram a dar mais atenção à reciclagem⁶. A informação faz parte de pesquisa que a entidade encomendou ao IBOPE e foi realizada de 19 a 23 de setembro de 2019 em 126 municípios brasileiros. Das 2.000 pessoas ouvidas, 55% disseram que separavam, em casa, o lixo para reciclar. Em 2013, o percentual era de 47%⁷. A pesquisa identificou ainda que a maior adesão à prática da reciclagem estava relacionada ao grau de instrução dos entrevistados. No grupo dos que estudaram até a 4ª série da Educação Básica, 48% afirmaram separar resíduos para reciclagem. O percentual chegou em 69% entre os que tinham nível superior de instrução.⁸

Em um tempo aceleradamente digital, em que a informação é acessível na palma da mão, por intermédio de celulares, esses dados nos levam a questionar o papel do jornalismo na divulgação dos ODS, tomando por base o ODS 17, que propõe o fortalecimento das parcerias e de formas de implementar o desenvolvimento sustentável no mundo. De que maneira o jornalismo, chamado Quarto Poder, pode ajudar a melhorar a divulgação? Pautar reportagens que denunciam a agressão ao meio ambiente é suficiente? Divulgar ações positivas da sociedade civil e governamental basta? A imprensa precisa ser mais didática?⁹

Na busca por respostas, é preciso lembrar que o ODS 17 prevê ainda 19 metas¹⁰ a serem atingidas até 31 de dezembro de 2030. Nenhuma cita o jornalismo. Porém, esse ramo da atividade humana encaixa-se nas metas 16 e 17, que estabelecem a realização de parcerias com os setores público, privado e da sociedade civil, nas quais se incluem o compartilhamento de conhecimento, uma das funções primordiais do jornalismo.

5 GALLO NETO, Carmo. *Percepção do consumidor sobre sustentabilidade pode orientar ações de educação alimentar, aponta estudo*. Jornal da Unicamp Online. 13 abr. 2019. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2019/04/04/percepcao-do-consumidor-sobre-sustentabilidade-pode-orientar-acoes-de>. Acesso em: 16 jan. 2020.

6 CNI. *Perfil do Consumidor: consumo consciente* – Retratos da Sociedade Brasileira. Ano 9, n. 52 (janeiro 2020) – Brasília: CNI, 2020. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-52-consumo-consciente/> Acesso em: 25 jan. 2020.

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Este artigo emprega os termos imprensa e jornalismo como sinônimos.

10 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo*: [...] Op. cit.

MOVIMENTOS AMBIENTAIS COM APOIO DA IMPRENSA NAS DÉCADAS DE 1970 E 1980

Situações de risco ambientais¹¹ registradas na Baixada Santista, no Litoral Sul do Estado de São Paulo e em Atibaia, no interior paulista, nas décadas de 1970 e 1980, durante o regime militar (quando manifestações contrárias a atos do governo, ou que tinham seu apoio, costumavam ser reprimidas e punidas) servem de parâmetro para se analisar a importância da imprensa na conscientização da sociedade, na procura de soluções para problemas que podem legar danos ao meio ambiente e à população.

Em Atibaia, um pequeno grupo formado por moradores e frequentadores do município mobilizou-se, a partir de 1981, e garantiu que, em 1983, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) do Estado de São Paulo decretasse o tombamento da Pedra Grande, na Serra de Itapetinga¹².

Tratava-se de um feito pioneiro para a época. Nascia ali o Movimento em Defesa da Serra da Pedra Grande, com o objetivo de preservar uma paisagem, que, aos olhos das autoridades, tinha somente valor afetivo, o que parecia muito pouco, diante dos projetos econômicos que envolviam pretenso progresso. O ideal do grupo, porém, se justificava, porque aquele patrimônio natural de 1.418 m de altitude e uma superfície estimada de 200 mil m² estava ameaçado pela extração irregular de granito e por um loteamento, que encobriria sua vista à longa distância¹³.

O Movimento em Defesa da Serra da Pedra Grande, iniciado pelo jornalista Euclides Sandoval e pela professora Maria de Lourdes Del Volpi, conhecida como Udi¹⁴, organizou ações que conquistaram a adesão de jornais locais e de circulação nacional. Além de moradores de Atibaia, envolveram-se com a causa: estudantes, políticos e ambientalistas de outras localidades, como Fábio Feldmann, e cientistas, como Aziz Ab'Saber. Todos participavam de produções culturais, que incluíam composições musicais, panfletagem, manifestos na imprensa e passeatas¹⁵.

11 Explicitadas no decorrer de todo o tópico 1.

12 *PEDRA GRANDE.DOC: Documentário sobre o Movimento em Defesa da Serra da Pedra Grande*. Diretor: Daniel Choma. Produtora: Tati Costa. Atibaia: Instituto Câmara Clara, 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0aVAiIpt_YE>. Acesso em: 05 fev. 2020.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid.

O tombamento da Serra da Pedra Grande de Atibaia exigiu a publicação da Resolução 14 da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, em 6 de julho de 1983¹⁶. A partir de então, o conceito de tombamento, que só beneficiava bens imóveis construídos, inovou-se, pois passou a abranger um bem natural, uma paisagem¹⁷. O movimento em favor da preservação da Pedra Grande propiciou, quatro meses antes, o tombamento da Serra do Japi, pela Resolução 11, de 8 de março de 1983¹⁸, e o da Serra do Mar, trecho do Estado de São Paulo, em 6 de junho de 1985, pela Resolução 40¹⁹.

Em outro contexto, no fim de 1979, técnicos da Companhia Energética de São Paulo (CESP) fizeram medições em áreas da Jureia, na divisa dos municípios de Peruíbe e Iguape, visando à instalação das usinas 4 e 5 previstas no Acordo Nuclear Brasil-Alemanha²⁰. As unidades 1 e 2 concentravam-se em Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro, enquanto a 3 ainda não tinha local definido, embora planejada para Angra²¹.

O ambientalista Ernesto Zwarg, morador de Itanhaém, deu o alerta às autoridades e à imprensa e tornou-se um articulador de ações contra as instalações consideradas ameaçadoras ao meio ambiente e à população, mas decididas pelo Governo Federal, a despeito da desaprovação popular²².

Municípios de Peruíbe, Itanhaém e Iguape passaram a se organizar e conquistaram a adesão de entidades, universidades, políticos, cientistas, ecologistas, populações de várias regiões do país e até do exterior²³. Com a

16 SÃO PAULO (ESTADO). SECRETARIA DA CULTURA. Resolução 14, de 6 jul. 1983. Define o tombamento da Serra de Atibaia ou de Itapetinga, incluindo a Pedra de Atibaia na face voltada para a cidade. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo, edição: 8 jul. 1983, Poder Executivo, p. 20. Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico do CONDEPHAAT: inscrição n. 12, p. 304, 1 set. 1986. Disponível em: < <http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/serra-de-atibaia-ou-de-itapetinga/> > Acesso em: 05 fev. 2020.

17 Op. cit.

18 Cf. Resolução 11, de 8 mar. 1983. Estabelece o tombamento da Serra do Japi. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo, edição: 12 mar. 1983, Poder Executivo, p. 59. Disponível em: <<http://condephaat.sp.gov.br/benstombados/serra-do-japi-guaxinduva-e-jaguacoara-2/>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

19 Cf. Resolução 40, de 8 mar. 1983. Resolve tombar a Serra do Mar, trecho paulista, e Paranapiacaba. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo, edição de 15 de junho de 1985, Poder Executivo, p.29. Disponível em: <<http://www.ipatrimonio.org/sao-paulo/#!/map=38329&l oc=-23.79101400000001,-46.117695,17>> Acesso em: 05 fev. 2020.

20 O GLOBO. CESP pesquisa, mas Peruíbe não quer usina nuclear. Rio de Janeiro, 11 fev. 1980. p.13.

21 JORNAL DO BRASIL. Nuclep apronta sua fábrica sem garantia de receber encomendas. Rio de Janeiro, 6 fev. 1980. p. 19. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat =19800206&printsec=frontpage&hl=pt-BR>> Acesso em: 17 mai. 2020.

22 CIDADE DE SANTOS. Zwarg: uma luta pela preservação. Santos, 2 jun. 1983. In: Prontuário 1.360. p. 3 (Ernesto Zwarg Júnior). DEOPS-Documentos, DOPS-Santos, Arquivo Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/acervo/textual/deops/prontuarios/BR_SP_APESP_DEOPS_SAN_P001360_01.pdf> Acesso em: 17 mai. 2020.

23 Cf. Revolta e protestos contra usinas. Santos, 6 jun. 1980.

cobertura da imprensa, a mobilização contra as usinas rompeu os limites dos três municípios mais atingidos pelo projeto federal.

A partir do início de 1980, jornais e revistas de circulação regional, estadual e nacional tornaram o assunto alvo constante de suas pautas. Registravam passeatas da população²⁴, envio de abaixo-assinados ao então presidente da República, general João Batista de Oliveira Figueiredo²⁵, e ao ministro das Minas e Energia, César Cals, palestras, congressos, debates, pichações, anúncios governamentais, enfim, as diferentes versões das partes envolvidas nos fatos.²⁶

Tudo isso em uma época em que as pessoas que se preocupavam com o meio ambiente eram chamadas de ecologistas, palavra que adquiriu o sentido pejorativo de subversivo e derivou, em tom de chacota, o termo neológico *ecochato*.

A maioria conhecia muito pouco sobre energia atômica, mas a associava com as bombas que explodiram em Hiroshima e Nagasaki, no Japão, em agosto de 1945. Desse modo, em locais públicos de Peruíbe, surgiram frases e palavras contrárias ao uso da energia nuclear, alertando para os riscos de morte, de doenças, como o câncer, e comparando a cidade a Hiroshima, primeira que foi dizimada pela bomba atômica²⁷.

Todos os protestos eram permanentemente vigiados por agentes do Departamento Estadual de Ordem Política e Social (DEOPS), que montaram um dossiê com fotografias, recortes de jornais, panfletos e outros dados sobre os manifestantes²⁸. Entre os muitos políticos observados e que se opunham aos planos do Governo Federal, estava o senador Franco Montoro (PMDB), que, desde a primeira notícia publicada sobre as usinas, passou a cobrar esclarecimentos da Presidência da República²⁹.

24 JORNAL DA TARDE. *UMA caravana de protestos contra as usinas nucleares*. São Paulo, 21 jul. 1980.

25 A TRIBUNA. *Usinas: Znyag solicita adiamento do programa*. Santos, 1 ago. 1980. p. 6. In: Prontuário 011.206-1. p. 92. Movimento contra instalação de usinas nucleares. DEOPS Documentos, DOPS-Santos, Arquivo Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/uploads/acervo/textual/deops/prontuarios/BR_SP_APESP_DEOPS_SAN_P001360_01.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2020.

26 Parte da cobertura jornalística consta de dossiê *Movimento contra instalação de usinas nucleares*, da então Delegacia de Ordem Política e Social de Santos (DOPS), vinculada ao Departamento Estadual de Ordem Política e Social do Estado de São Paulo (DEOPS), sob a guarda do Arquivo Público dos Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

27 DEOPS. Prontuário 011.206-1. *Movimento contra instalação de usinas nucleares*. DEOPS Documentos, DOPS-Santos, Arquivo Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br>>. Acesso em: 30 jan.2020.

28 Ibid.

29 MONTORO *denuncia pressão por usina*. Jornal do Brasil, 6 fev. 1980, Economia. p.19. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19800206&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

Em 1982, Montoro foi eleito governador do Estado de São Paulo, o que se tornou um entrave às intenções federais. Além disso, a economia brasileira enfrentava uma forte crise³⁰, o país estava sob o jugo do Fundo Monetário Internacional (FMI)³¹ e o regime militar, que se encerraria em 15 de março de 1985, vivia sua derradeira etapa.

Em consequência, no dia 7 de janeiro de 1983, o jornal O Estado de São Paulo antecipou a notícia que os demais veículos impressos de comunicação estampariam na edição do dia 8, com destaque em suas primeiras páginas³². O governo Figueiredo anunciou o cancelamento da construção das usinas nucleares que seriam instaladas na área da Jureia, em Peruíbe³³. A decisão foi justificada com o argumento de que o país iniciava uma fase de austeridade nas contas públicas e que havia queda na demanda de energia elétrica³⁴.

A população de Peruíbe, Itanhaém e Iguape recebeu a notícia como uma vitória, impulsionada pela imprensa e que, três anos depois, motivou a criação da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, por intermédio do Decreto Estadual 24.646, de 1986³⁵.

A partir de então, Peruíbe aprendeu a mobilizar-se contra empreendimentos nocivos a seu território, situado em sua maioria (70%) em área de proteção ambiental³⁶. Em 2017, quando uma empresa tentou, com o apoio do Governo do Estado, obter licenciamento para implantar no município um projeto que previa a criação de um porto offshore (em alto-mar), a 10 quilômetros da praia central, e uma usina termelétrica, movida a gás, a sociedade peruibense resgatou

30 O ESTADO DE S. PAULO. *Crise vai dominar o debate no Congresso*. São Paulo, 8 jan. 1983. p.3. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

31 Id. *Figueiredo define para o FMI a economia até 85*. São Paulo, 7 jan. 1983. p.1, 24-25. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

32 Id. *Figueiredo suspende as usinas de Iguape*. São Paulo, 7 jan. 1983. p. 1. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

33 Ibid.

34 FOLHA DE S. PAULO. *Suspender usinas é ordem de Figueiredo*. São Paulo, 8 jan. 1983. pp. 1 e 17.

35 NUNES, Márcia. *Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Jureia-Itatins/SP*. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Departamento de Geografia/Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Geografia Física, 2003. p. 4. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-12082004-153758/publico/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

36 OLIVEIRA, Cida de. *Luta popular vitoriosa em Peruíbe: Cetesb proíbe construção de usina termelétrica*. Rede Atual, 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2017/12/luta-vitoriosa-do-povo-de-peruibe-cetesb-proibe-construcao-de-usina-termeletrica/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

a experiência obtida na luta contra as nucleares e evitou a instalação. O novo projeto poderia causar chuva ácida e prejudicar a Mata Atlântica³⁷.

Em nota oficial, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB)³⁸, informou que optou pelo indeferimento do projeto porque, ao analisar o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), restou evidente que a empresa ignorou aspectos relevantes para a viabilidade do porto offshore e da usina termelétrica e minimizou os impactos para a região, como: riscos de acidentes de grandes proporções, agressão aos meios marinhos e terrestres preservados e supressão de vegetação nativa. O veto foi embasado ainda na incompatibilidade do projeto com a legislação municipal, no parecer negativo do órgão ambiental municipal e nas “moções encaminhadas pela sociedade civil durante as audiências públicas, contrárias à instalação da usina”³⁹.

Em outro período, de 1974 a 1976, no distrito de Samaritá, área continental de São Vicente, litoral paulista, a empresa Rhodia, então do grupo francês Rhône-Poulenc, depositou toneladas de lixo tóxico perto de núcleos habitacionais. Conforme a CETESB, os produtos formavam um composto cancerígeno e mutagênico, que incluía pentaclorofenol, conhecido como pó da China, hexaclorobenzeno, tetracloroetileno, tetraclorobutadieno, entre outros⁴⁰.

A empresa também foi acusada de contaminar o meio ambiente e trabalhadores do Polo Industrial de Cubatão, com saldo de mortes entre operários e disseminação de doenças, como o aumento do volume do fígado, o câncer e a leucopenia⁴¹. As informações desse período apontam ainda que, em Itanhaém, o proprietário de uma área denominada Sítio do Coca descobriu um lixão químico em suas terras⁴².

Por terem envolvido inúmeros trabalhadores de Cubatão e moradores vicentinos, esses fatos foram tratados pela imprensa como o *Caso Rhodia*. Durante anos, ocuparam páginas dos principais jornais do país e foram estudados por

37 Ibid.

38 Agência do Governo do Estado de São Paulo, regida por estatuto social e pelas leis federais 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e 13.303, de 30 de junho de 2016, e outras disposições legais aplicáveis, cuja responsabilidade é controlar, fiscalizar, monitorar e licenciar atividades geradoras de poluição. Disponível em <<https://cetesb.sp.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

39 OLIVEIRA. Op. cit.

40 LUFT, Schirley. *Jornalismo, meio ambiente e amazônia*. São Paulo: Annablume, 2005.

41 MELLO, Oswaldo de e ACPO. *Dossiê Caso Rhodia*. Santos: ACPO, 1995 e 2014. Disponível em: <http://www.acpo.org.br/caso_rhodia>. Acesso em: 21 jan. 2020.

42 Ibid.

pesquisadores da área da Saúde e da Engenharia Ambiental, além de mobilizarem a opinião pública.

Nos anos 1970 e 1980, a imprensa acompanhou o assunto de maneira contundente. As publicações ajudaram as vítimas a exigir medidas governamentais, fato que resultou na criação do Projeto Samaritá, pelo Governo do Estado de São Paulo, que designou uma equipe médica para monitorar e investigar as condições dos contaminados por hexaclorobenzeno e lhes prestar assistência⁴³.

Em 1994, foi instituída na cidade de Santos a Associação dos Contaminados Profissionalmente por Organoclorados (ACPO)⁴⁴, congregando trabalhadores contaminados das fábricas da Rhodia no âmbito nacional e principalmente os da Baixada Santista. Em dezembro do mesmo ano, com o apoio de sindicatos, ambientalistas, imprensa e população, a ACPO organizou o I Encontro Estadual dos Trabalhadores e Vítimas da Rhodia, em Americana (SP). De 31 de março a 2 de abril de 1995, a entidade realizou em Santos (SP) o I Encontro Nacional dos Trabalhadores e Vítimas da Rhodia.⁴⁵

Apesar da mobilização, das denúncias na imprensa, do ajuizamento de uma Ação Civil Pública e da efetivação de um Termo de Ajustamento de Conduta proposto pelo Ministério Público e homologado na Justiça, o *Caso Rhodia* ainda não se encerrou totalmente⁴⁶. Em janeiro de 2002, a indústria retirou-se da Baixada Santista, deixando uma dívida ambiental em Cubatão, estimada, em 2010, em mais de R\$ 2,5 bilhões⁴⁷. Em novembro de 2013, foi vendida para um grupo belga⁴⁸. Em novembro de 2019, comunicado em seu site institucional, anunciou a celebração do centenário de atuação no Brasil, com investimentos

43 ACPO. *Relatório de Avaliação de Risco à Saúde por Exposição a Resíduos Perigosos em áreas de Itanhaém e São Vicente/SP*. <<http://www.acpo.org.br/arquivos/pagina-nossa-luta/avaliacao-de-risco/caso-rhodia-sp/4-preocupacoes-da-populacao.pdf>>. Disponível em: <<https://acpo.org.br/caso-rhodia/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

44 Em 1999, a entidade alterou a razão social para Associação de Combate aos Poluentes Orgânicos Persistentes, por ter ampliado a abrangência de sua atuação, embora mantenha a sigla inicial. Disponível em: <<https://acpo.org.br/institucional/a-entidade/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

45 Ibid, p. 45.

46 ACPO. *O Caso Rhodia – Breve Histórico*. Disponível em: <<https://acpo.org.br/caso-rhodia/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

47 FIOCRUZ. *CUBATÃO: Passivo ambiental devido a contaminação química provocada pela Rhodia ainda não foi reparado*. Fiocruz, 25 fev. 2010. Disponível em: <<http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/?conflito=sp-cubatao-passivo-ambiental-devido-a-contaminacao-quimica-provocada-pela-rhodia-ainda-nao-foi-reparado>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

48 LUZ, Cátia e SCARAMUZZO, Mônica. *Grupo belga dono da Rhodia compra fábrica no País*. Hoje Em Dia. Belo Horizonte, 23 nov. 2013. Disponível em: <<http://hoje.vc/1rsm8>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

“para ampliar a sustentabilidade nos processos produtivos” e a “neutralização em 96% da emissão de carbono em Paulínia”, interior de São Paulo⁴⁹. Atualmente, o *Caso Rhodia* desapareceu das páginas dos jornais. Mesmo nos informativos veiculados pela internet, as notícias datam de anos atrás. Só não foi totalmente esquecido, devido a documentos e informações⁵⁰ que continuam postados no site da CETESB e da ACPO, como estes dados:

A Rhodia despejou na Baixada Santista toneladas de resíduos químicos organoclorados, comprometendo de forma irreversível um meio ambiente rico e biodiversificado, formado pelo estuário, manguezais, restingas, complexo florestal atlântico, ecossistemas afins e integrados. A Rhodia contaminou áreas de preservação de mananciais, rios estratégicos para o abastecimento futuro dos municípios da região, o solo e o lençol freático de áreas fundamentais para a expansão econômica da região - como a área continental de São Vicente⁵¹.

A poluição do solo, da água e do ar, produzida pelo conjunto de empresas que compunham o Polo Industrial de Cubatão, nos anos 1980, também preocupava intensamente a comunidade científica, ambientalistas, trabalhadores e jornalistas engajados em causas que envolviam o meio ambiente, porque tinha o acobertamento do governo ditatorial, que comandava o Brasil e visava somente a expansão econômica.

As consequências nocivas do crescimento desordenado e sem fiscalização deixavam marcas na população e no meio ambiente. Trabalhadores apresentavam sinais de envenenamento com os produtos fabricados ou manipulados pelas indústrias⁵². Além de doenças, como o câncer, fígado volumoso e leucopenia⁵³, havia ainda o registro do nascimento de bebês anencéfalos⁵⁴. A fauna e a flora não escapavam desse cenário. A Serra do Mar apresentava veios profundos, que

49 RHODIA. *RHODIA celebra 100 anos de atividades no Brasil e investe para ampliar a sustentabilidade dos seus processos industriais e de produtos*. 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.rhodia.com.br/pt/imprensa/press_releases/Pr1-ampliar-sustentabilidade-processos-industriais-produtos-Brasil.html>. Acesso em: 17 fev. 2020.

50 ACPO. *O Caso Rhodia – Breve Histórico*. Disponível em: <<https://acpo.org.br/caso-rhodia/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

51 Id. *Caso Rhodia: contaminação ambiental e movimentação corporativa*. Santos, 2014. Disponível em: <http://www.acpo.org.br/biblioteca/bb/Dossie1.htm>. Acesso em: 21 jan. 2020.

52 MELLO, Oswaldo de e ACPO. *Dossiê Caso Rhodia*. Santos: ACPO, 1995 e 2014. Disponível em: <http://www.acpo.org.br/caso_rhodia>. Acesso em: 21 jan. 2020.

53 FERNANDES, Manuel Alves e VALIENGO, Lane. *A ameaça da leucopenia*. A Tribuna. Santos, 30 dez. 1984. p.42.

54 Id. *Vereador apela à ONU*. A Tribuna. Santos, 30 dez. 1984. p. 42.

evidenciavam o escorregamento de terreno a cada chuva, proporcionando risco iminente para toda a região⁵⁵.

O geólogo Aziz Ab'Saber⁵⁶ atestou que “a comunidade científica paulista e brasileira lutou desesperadamente para sensibilizar autoridades e governantes em relação às consequências múltiplas e catastróficas da poluição” na população de Cubatão, município classificado pelo regime militar como área de segurança nacional, do mesmo modo que Santos, e que ficou internacionalmente conhecido como Vale da Morte.

Os alertas foram emitidos no início da década de 1980 para os governos Federal e Estadual, sociedade civil e notadamente empresários mais esclarecidos⁵⁷. Como resposta, a comunidade científica “só recebeu [...] acusações sobre o caráter emocional e ideológico de suas observações e de suas campanhas humanitárias”⁵⁸.

O *Jornal da Tarde*⁵⁹, em 1.º de março de 1985, publicou na primeira página a informação de que a Serra do Mar estava desabando. Abaixo do título em letras garrafais, uma fotografia expunha a montanha crivada de deslizamentos, sem vegetação, com a terra vermelha à mostra. As ranhuras atestavam o tamanho do prejuízo ambiental e do perigo.

Em 29 de maio de 1985, uma declaração do engenheiro José Álvaro Barbosa de Almeida Pedrosa, do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do Estado de São Paulo, na Prefeitura de Cubatão, confirmou os alertas anteriores e deixou os ouvintes atônitos. O técnico declarou, com o aval de outros dois membros do IPT, Geraldo Gama e Maurício Abramento: “O escorregamento da Serra do Mar é líquido e certo, e não há tempo hábil para reverter a situação, que é mais do que grave: é gravíssima”⁶⁰.

55 SAVASTANO NETO, Aruntho (Coord. Geral); GASI, Tania Mara Tavares. *CETESB 50 anos de história e estórias*. São Paulo: CETESB, 2018. p. 39-42. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Livro-CETESB-50-anos.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

56 AB'SABER, Aziz. *Quem foi quem na poluição de Cubatão e Serra de Paranapiacaba*. In: *A Serra do Mar na região de Cubatão: avalanches de janeiro de 1985*. Estudos Avançados. Coleção Documentos. Série Ciências Ambientais. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 1991. p.32.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 MARQUES, Randáu (texto) e MESQUITA, Rodrigo (capa). *A Serra do Mar está desabando*. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 1 mar. 1985. p. 1 e 13.

60 FERNANDES, Manuel Alves. *Rainha das Serras*. In: COSTA, Keila Prado (coord.). *Serra do Mar e mosaicos da Mata Atlântica: uma experiência de recuperação socioambiental*. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2014. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/serradomar/2016/12/AF_P_MIOLO_Livro-Serra-do-Mar-2.pdf> Acesso em: 15 jan. 2020.

A degradação da Serra do Mar atingia uma área de mais de 100 mil hectares⁶¹, que poderia desabar, com consequências devastadoras, pois milhões de metros cúbicos de terra encobririam a cidade, assoreariam cursos de água do Vale do Rio Mogi e atingiriam o Porto de Santos, além das comunidades que estivessem no caminho. Dutos e tanques das indústrias químicas e petrolíferas, ativas em Cubatão, seriam rompidos, emanando petróleo, amônia, gasolina e gás⁶². As informações constavam de um relatório elaborado pela CETESB em 1981, na gestão do governador estadual Paulo Maluf, e mantido sob sigilo, com o carimbo de confidencial, segundo o jornal *A Tribuna*, de Santos⁶³. As previsões técnicas davam 1986⁶⁴ como o ano-limite para a ocorrência da catástrofe⁶⁵.

Diante do perigo iminente, por intermédio dos jornalistas Lane Valiengo, Manuel Alves Fernandes e Leda Mendes Mondin, *A Tribuna* realizou uma série de reportagens, identificadas pelo selo *Catástrofe na Serra*, com duração de mais de dois meses, o que pressionou governos municipais e estadual e as indústrias a tomar medidas que pudessem conter a tragédia⁶⁶. Sindicalistas, ambientalistas, jornalistas, médicos sanitaristas e outros segmentos da sociedade civil também se mobilizaram⁶⁷.

O jornal promoveu ainda encontros e debates sobre a situação da Baixada Santista, contando com a presença do então governador Franco Montoro⁶⁸, de prefeitos da região, técnicos do IPT, da CETESB e representantes das indústrias⁶⁹.

O único caminho, segundo o próprio IPT, seria o reflorestamento imediato da Serra do Mar, além do controle da emissão de poluentes no ar⁷⁰. A série de reportagens *Catástrofe na Serra* recebeu o Prêmio Esso de Jornalismo - Região Sudeste/1985⁷¹. Do final de 1984 ao início de 1985, Lane Valiengo e Manuel

61 A TRIBUNA. *Tentativa para salvar a Serra*. Santos, 28 mai. 1985, Editoria Baixada & Litoral. p.7.

62 FERNANDES, Manuel Alves. *Autoridades e técnicos reconhecem a tragédia. Risco maior em dutos e tanques*. *A Tribuna*, Santos, 30 mai.1985, Editoria Local. p.5.

63 A TRIBUNA. *Tentativa para salvar a Serra*. Santos, 28 mai. 1985, Editoria Baixada & Litoral. p.7.

64 Ibid.

65 MONDIN, Leda. *E Zulauf diz que não conhecia o relatório*. *A Tribuna*, Santos, 31 mai. 1985, Editoria Local. p. 36.

66 VALIENGO, Lane. *Agora, só resta salvar a população do desastre*. *A Tribuna*, Santos, 31 mai. 1985, Editoria Local. p. 36.

67 A TRIBUNA. *Ecologistas fazem convocação*. Santos, 31 mai. 1985. p.36.

68 A TRIBUNA. *Montoro: 'Serra é o mais grave problema do mundo'*. Santos, 3 jun. 1985, Editoria Local. p.5.

69 Cf. *Congresso começa com defesa da Constituinte*. Santos, 3 jun. 1985, Editoria Local. p.5.

70 Cf. *Tentativa para salvar a Serra*. Santos, 28 mai. 1985, Editoria Baixada & Litoral. p.7.

71 ESSO BRASILEIRA. *Uma jornada de 30 anos incorpora novas estrelas* [Informe publicitário]. Prêmio Esso de Jornalismo. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 19 dez. 1985. p. 12. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19851219&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

Alves Fernandes produziram a série *Roteiro da Insegurança*⁷², destacando as ameaças à população da Baixada Santista, em função do Polo Industrial de Cubatão e do Porto de Santos⁷³. Os dois profissionais, a exemplo de outros integrantes da imprensa santista e da população, ainda estavam traumatizados pela tragédia da Vila Socó, ocorrida em 25 de fevereiro de 1984⁷⁴. No episódio, 700 mil litros de gasolina vazaram de dutos da Petrobrás, causando um incêndio que dizimou uma comunidade erguida sobre a tubulação e deixou um saldo oficial de 93 mortos, numa estimativa informal de 500⁷⁵. Cerca de três mil pessoas, que moravam nas palafitas erguidas sobre os dutos, ficaram desabrigadas⁷⁶.

A partir da mobilização em torno do iminente desabamento da Serra do Mar, técnicos do Governo do Estado e indústrias elaboraram um plano de reflorestamento das áreas devastadas, de controle de emissão de poluentes e de remoção de famílias, como as dos bairros-cotas e da Vila Parisi, núcleo atingido por grave vazamento de amônia⁷⁷.

O replantio da vegetação da Serra incluiu o lançamento de sementes envolvidas por cápsulas de gel hidrofílico, ou seja, um gel transparente com nutrientes e umidade que permitiam a sobrevida e a germinação⁷⁸. A operação exigiu o uso de helicópteros e aviões, que lançaram 750 milhões de sementes de árvores e arbustos, sendo 383 milhões de manacás-da-serra. Também houve o plantio de vegetação arbustiva, resistente à poluição e com fácil aderência à superfície. As empresas foram obrigadas a controlar a emissão de gases e poluentes tóxicos⁷⁹.

Posteriormente, foi realizada a recuperação dos manguezais, com a consequente recomposição da biodiversidade local⁸⁰. Diante da nova vegetação e dos índices aceitáveis de partículas no ar, a fauna natural voltou a habitar Cubatão⁸¹. Os guarás-vermelhos (*Eudocimus ruber*), por exemplo, tornaram-se

72 FERNANDES, Manuel Alves e VALIENGO, Lane. *Roteiro da insegurança*. A Tribuna. Santos, 16 dez. 1984. p. 48.

73 Cf. *Atenção: você vive no lugar mais inseguro do planeta!* A Tribuna. Santos, 18 dez. 1984. p. 28.

74 Cf. *É possível evitar novas tragédias*. A Tribuna. Santos, 29 dez. 1984. p. 30.

75 FERNANDES, Manuel Alves e VALIENGO, Lane. *Roteiro da insegurança*. A Tribuna. Santos, 16 dez. 1984. p. 48.

76 Id. *É possível evitar novas tragédias*. A Tribuna. Santos, 29 dez. 1984. p. 30.

77 A TRIBUNA. *Em V. Parisi, o medo de novas catástrofes*. 28 jan. 1985. p. 1 e 5.

78 SAVASTANO NETO, Aruntho. Op. cit., p. 40.

79 Ibid.

80 Ibid.

81 Ibid.

aves-símbolo dessa fase pós-poluição extrema⁸², atestando, com suas penas vibrantes, o grau de perda a que o ser humano se submeteu em troca de um progresso sem freios e sem regras.

RUMOS PARA A IMPRENSA DIANTE DE SEU PAPEL SOCIAL

Existem várias teorias acadêmicas que tentam explicar o processo da produção jornalística e os efeitos que as notícias geram nas pessoas e na sociedade⁸³. Uma delas é a Teoria do Agendamento, ou do *Agenda Setting*, proposta em 1972 pelos pesquisadores norte-americanos Maxwell McCombs e Donald Shaw, que observaram de que modo a imprensa interfere na forma como as pessoas recebem e valorizam as informações⁸⁴. Pelos preceitos da Teoria do Agendamento, “os consumidores de notícias tendem a considerar mais importantes os assuntos que são veiculados na imprensa”⁸⁵. Ou seja, o jornalismo tem o poder de determinar os temas que serão abordados pela população em suas conversas. Se não veicula um fato, não chancela sua importância ou até sua ocorrência.

Por essa hipótese, o Movimento em Defesa da Serra da Pedra Grande de Atibaia, o protesto contra a instalação de usinas atômicas em Peruíbe, a denúncia da contaminação de trabalhadores e do solo por produtos químicos em São Vicente, Cubatão e Itanhaém e a mobilização para impedir o deslizamento da Serra do Mar, devido à poluição industrial, tornaram-se assuntos obrigatórios na sociedade nos anos 1980, a partir da adesão da imprensa. Em consequência, os resultados negativos desses fatos foram revertidos, mesmo que em parte.

Assim, quanto aos ODS, a conscientização da sociedade somente será plena se houver um engajamento real da imprensa, definida por J. Edward Gerald como uma instituição que serve à sociedade, “ao reunir, escrever e distribuir as notícias do dia”⁸⁶. Na mesma linha, o experiente jornalista Ricardo Noblat diz que um jornal não pode se limitar “a ser a soma de registros úteis destinados a orientar a vida das pessoas a curto prazo”⁸⁷. A seu ver, o jornalismo deve estar à frente

82 DINIZ, Tatiana. *Cubatão abraça causa pré-fauna e flora*. Folha de S. Paulo. São Paulo, 18 jul. 2004. Caderno Negócios. p.26. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/>> Acesso em: 19 mai. 2020.

83 TRAQUINA, Nelson. *Teorias do jornalismo*. Florianópolis: Insular, 2004.

84 PENA, Felipe. *Teoria do jornalismo*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2015. p. 142.

85 Ibid.

86 GERALD, J. Edward. *A responsabilidade social da imprensa*. O Cruzeiro, 1963.

87 NOBLAT, Ricardo. *A arte de fazer um jornal diário*. São Paulo: Contexto, 2002. p. 21.

do “sentimento” da média da população e, a partir de sua credibilidade, “poderá operar a mudança do sentimento” dos leitores⁸⁸. Daí, surge sua responsabilidade social, seu poder.

Como relata o jornalista Lane Valiengo⁸⁹, os profissionais da imprensa que faziam reportagens sobre meio ambiente, nos anos 1970 e 1980, defendiam a causa por opção ideológica, mesmo enfrentando o constante risco de serem considerados subversivos pelo regime político vigente no Brasil. Além disso, procuravam ser didáticos quando escreviam, porque faltavam à população conceitos básicos sobre temas ambientais.

Para cumprir essa função, Valiengo conta que se dedicava, quase que exclusivamente, ao tema ambiental. Era obrigado a estudar, a se informar cada vez mais sobre os fatos que ocorriam na Baixada Santista, a ler compêndios de produtos químicos. Ele observa que, nos tempos atuais, apesar da possibilidade de obtenção de informação em tempo real, a imprensa dispõe de poucos repórteres ambientalistas. Os temas que envolvem meio ambiente e sustentabilidade, na maioria, são abordados pelos veículos de comunicação a partir do noticiário factual, derivado das ocorrências do cotidiano. Raramente viram pautas atemporais, propostas pelos próprios jornalistas⁹⁰.

Nesse sentido, o jornalista André Trigueiro, especializado na área ambiental, adverte que “não basta denunciar o que está errado”. Diz ele:

É preciso sinalizar rumo e perspectiva, dar visibilidade às soluções sustentáveis que fertilizam o campo das ideias para a semeadura de um novo tempo, de um novo projeto de civilização. E a mídia pode oferecer uma enorme contribuição para essa empreitada⁹¹.

As jornalistas e pesquisadoras Cláudia Herte de Moraes e Eliege Maria Fante afirmam que o conceito de desenvolvimento sustentável, de acordo com os diferentes paradigmas e setores que organizam a sociedade, deve ser

88 Ibid.

89 NASCIMENTO, Luiz Carlos Teixeira do. *Na Análise da percepção de mídia dos cidadãos de Santos e de Cubatão/SP: ecologia, questões ambientais e seus impactos no período de 2005 a 2012*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos/ Universidade Santa Cecília, Santos (AP), para obtenção do Título de Mestre em Ecologia, 2013. p. 83-86. Disponível em: <<https://unisanta.br/arquivos/mestrado%5Cecologia%5Cdissertacoes%5CDissertacaoLuizNascimento.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

90 Ibid.

91 TRIGUEIRO, André. *Mundo sustentável: abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação*. São Paulo: Globo, 2005.

compreendido pela imprensa, para que a produção de pautas esteja alinhada com o Jornalismo Ambiental⁹².

Como explicam, o termo sustentabilidade é usado pelos vários setores da sociedade, de acordo com suas conveniências. Citam, como exemplo, que grandes corporações “se referem à sustentabilidade dos seus mercados e induzem a população a pensar que não causam poluição e devastação, ou que a controlam através de tecnologias ditas sustentáveis”⁹³. Diante dessa conjuntura, sugerem que o jornalismo desmistifique essa situação e entenda, inclusive, a diferenciação proposta pelo geógrafo Carlos Walter Porto-Gonçalves: “A natureza é riqueza e não simplesmente recurso. Recurso, como nos ensinam os bons dicionários, é meio para se atingir a um fim”⁹⁴.

As jornalistas entendem que, quando a imprensa compreender todas as vertentes desse cenário, estará apta a abastecer a cidadania, com o objetivo de “provocar o debate público e a participação das pessoas nas decisões”. Por enquanto, como analisam, a pauta jornalística não aprofunda temas como, por exemplo, escassez do petróleo, o que implicaria abordar a “sustentabilidade em relação: à mobilidade urbana, à rodoviarização implantada no Brasil a partir dos anos 1950, aos direitos ao espaço urbano e às ciclovias, à mudança na matriz energética para fontes renováveis, etc.”⁹⁵.

Em outra publicação, Cláudia Herte Moraes e Eloisa Beling Loose destacam que as mudanças climáticas, costumeiramente, só entram na pauta da imprensa brasileira quando o tema envolve eventos internacionais, com enfoque político-econômico; divulgação de relatórios científicos, com ênfase na ciência; ou desastres provocados por fenômenos naturais extremos, nem sempre associados às mudanças do clima⁹⁶. Para elas, “a falta de contextualização e a pouca atenção dada ao assunto não são capazes de aproximar a discussão com o cotidiano da maioria da população”⁹⁷.

92 MORAES, Cláudia Herte de e FANTE, Eliege Maria. *Sustentabilidade: do que estamos falando? Entender os paradigmas para complexificar a pauta*. In: GIRARDI, Ilza Maria Tourinho (org.). *Jornalismo ambiental: teoria e prática*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p. 55-68. Disponível em: <<https://www.editorametamorfose.com.br/ebooks/EbookJornalismoAmbiental.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

93 Ibid.

94 PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

95 MORAES, Cláudia Herte de e FANTE, Eliege Maria, op. cit.

96 LOOSE, Eloisa Beling e MORAES, Cláudia Herte de. *Mudanças do clima (e de pauta!)* In: GIRARDI, Ilza Maria Tourinho (org.). *Jornalismo ambiental: teoria e prática*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p. 111 a 124. Disponível em: <<https://www.editorametamorfose.com.br/ebooks/EbookJornalismoAmbiental.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2020.

97 Ibid.

As autoras avaliam que o jornalismo precisa se transformar, para melhor cumprir seu papel de resguardar o interesse público, superando a tendência de empregar linguagem catastrófica em coberturas sobre perspectivas ambientais negativas, pois “mais importante do que reportar riscos é mostrar formas de enfrentá-los”⁹⁸. Como lembra Pedro Celso Campos⁹⁹, a imprensa deve atentar ainda ao compromisso ético com as gerações atuais e futuras em relação ao que se conceitua como sustentabilidade.

CONCLUSÃO

Apurar fatos e transmitir informações verídicas e corretas ao público são obrigações da imprensa. Se as pesquisas apontam um desconhecimento dos brasileiros sobre os ODS, propostos pela ONU, cabe ao jornalismo apresentar essa temática por meio de reportagens contextualizadas, frequentes e aprofundadas, para que o assunto não seja interpretado como algo distante, como uma expressão que só combina com o discurso de quem vive em países estrangeiros. O tema não pode ser incluído na pauta apenas em decorrência de fatos específicos que ganham notoriedade. Ao mesmo tempo, a abordagem precisa envolver linguagem objetiva e simples, para facilitar o entendimento de maneira mais generalizada. Assim como pentaclorofenol e usina nuclear tornaram-se termos corriqueiros entre a população que defendeu a habitabilidade da Baixada Santista nos anos 1970 e 1980, graças à intermediação do jornalismo, o desenvolvimento sustentável deve entrar na rotina das pessoas de modo prático e exemplificado.

Em 2019 e 2020, órgãos de imprensa, como Folha de São Paulo¹⁰⁰ e os da Rede Globo¹⁰¹, em termos nacionais, têm demonstrado interesse maior em torno da abordagem dos ODS. Seja em reportagens sobre problemáticas ambientais, empresariais sustentáveis e sociais, manutenção de sites específicos sobre a temática, ou em promoção de eventos. No caso da Rede Globo, inserções em

98 Ibid.

99 CAMPOS, Pedro Celso. *Jornalismo e meio ambiente: a contribuição dos meios de comunicação e o conceito de sustentabilidade*. Revista Esferas. Ano 1, n. 1, p. 69-79, jul. a dez. 2012. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/esf/article/view/2866/2161>. Acesso em: 15 fev. 2020.

100 Prêmio Empreendedor Social. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

101 A Rede Globo mantém o site disponível em: <<https://redeglobo.globo.com/Responsabilidade-Social/eu-sou-geracao-do-amanha/noticia/definicao-dos-ods.ghtml>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

forma de publicidade didáticas, protagonizadas por atores vinculados à empresa, são feitas durante a programação televisiva.

Porém, o jornalismo em geral ainda está distante de cumprir plenamente seu papel de mediador social no tocante ao compartilhamento de conhecimento previsto na meta 16 do ODS 17, que estabelece o fortalecimento *dos meios de implementação* e revitalização da parceria *global para o desenvolvimento sustentável*. Para não ser negligente, primeiro, precisa informar-se e indignar-se com o modelo de sociedade que, para garantir a inclusão de uns, deixa de fora a maioria. Depois, deve transmitir informação e ser crítico e didático.

Dessa forma, a população terá como compreender o complexo tema do desenvolvimento sustentável, que envolve, além do aspecto ambiental, a questão social e a atividade econômica, com todas suas contradições. Com essa conduta, o jornalismo abrirá caminho à concretização não só do ODS 17 e suas metas, mas de todos os ODS.

REFERÊNCIAS

AB´SABER, Aziz. *Quem foi quem na poluição de Cubatão e Serra de Paranapiacaba*. In: A Serra do Mar na região de Cubatão: avalanches de janeiro de 1985. Coleção Documentos. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, set. 1991.

ASSOCIAÇÃO DE COMBATE AOS POLUENTES ORGÂNICOS PERSISTENTES. (ACPO). *Caso Rhodia: contaminação ambiental e movimentação corporativa*. Santos, 2014.

BARONE, Bruna. *Sustentabilidade e alimentação sustentável: percepção e o comportamento de consumidores brasileiros*. Tese apresentada à Faculdade de Engenharia de Alimentos/Departamento de Alimentos e Nutrição/ Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Alimentos e Nutrição, 2018.

CAMPOS, Pedro Celso. *Jornalismo e meio ambiente: a contribuição dos meios de comunicação e o conceito de sustentabilidade*. Revista Esferas. Ano 1, n. 1, p 69-79, jul. a dez. de 2012.

FERNANDES, Manuel Alves. *Rainha das Serras*. In: COSTA, Keila Prado (coord.). Serra do Mar e mosaicos da Mata Atlântica: uma experiência de recuperação socioambiental. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2014.

GERALD, J. Edward. *A responsabilidade social da imprensa*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1963.

LOOSE, Eloisa Beling e MORAES, Cláudia Herte de. *Mudanças do clima (e de pauta!)*. In: GIRARDI, Ilza Maria Tourinho (org.). *Jornalismo ambiental: teoria e prática*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LUFT, Schirley. *Jornalismo, meio ambiente e amazônia*. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAES, Cláudia Herte de e FANTE, Eliege Maria. *Sustentabilidade: do que estamos falando? Entender os paradigmas para complexificar a pauta*. In: GIRARDI, Ilza Maria Tourinho (org.). *Jornalismo ambiental: teoria e prática*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

NASCIMENTO. Luiz Carlos Teixeira do. *Na Análise da percepção de mídia dos cidadãos de Santos e de Cubatão/SP: ecologia, questões ambientais e seus impactos no período de 2005 a 2012*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos/ Universidade Santa Cecília, Santos (AP), para obtenção do Título de Mestre em Ecologia, 2013.

NOBLAT, Ricardo. *A arte de fazer um jornal diário*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2002.

NUNES, Márcia. *Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Jureia-Itatins/SP*. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Departamento de Geografia/Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Geografia Física, 2003.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando nosso mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015.

PENA, Felipe. *Teoria do jornalismo*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2015.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SAVASTANO NETO, Aruntho (Coord.); GASI, Tania Mara Tavares. *CETESB 50 anos de história e estórias*. São Paulo: CETESB, 2018.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do jornalismo*. Florianópolis: Insular, 2004.

TRIGUEIRO, André. *Mundo sustentável: abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação*. São Paulo: Globo, 2005.

SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE HUMANA POR DESRESPEITO AOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: CONTRIBUTO DE UM TRIBUNAL DE DIREITOS HUMANOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Jânia Maria Lopes Saldanha²

Clara Rossatto Bohr³

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por finalidade colaborar teoricamente com a pergunta: ao construir um modelo de situação⁴ de vulnerabilidade geral e especial por desrespeito aos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA), pode a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH) contribuir para concretizar os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵, da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento sustentável?

-
- 1 Essa é uma versão revisada, modificada e ampliada de outro texto, qual seja: SALDANHA, Jânia; BOHRZ, Clara Rossatto. A vulnerabilidade nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CrIDH): impacto nas políticas públicas e no modelo econômico dos Estados. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. 23 Ano. Konrad Adenauer: Bogotá, 2017. p. 481-502.
 - 2 Pós-Doutora em Direito do Institut des Hautes Études sur la Justice (IHEJ), Paris. Professora dos cursos de doutorado, mestrado e de graduação da Escola de Direito da UNISINOS. Foi professora visitante no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), Université Sorbonne Nouvelle, Paris. Advogada.
 - 3 Pesquisadora do Centre de Culturas Jurídicas Comparadas, Internacionalização do Direito e Sistemas de Justiça (CCULTIS). Graduanda do 5º ano de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).
 - 4 No texto é utilizada a expressão “situação de vulnerabilidade” e não “vulnerabilidade”. Parte-se do princípio de que os indivíduos e grupos não são *per se* vulneráveis. A “situação de vulnerabilidade” decorre da construção social de injustiças. Eu agradeço às preciosas reflexões que me foram apresentadas pelo colega James Cavallaro. Elas levaram-me a estudar, com mais profundidade, a posição do sistema interamericano sobre a matéria. Adverte-se, porém, que a expressão “vulnerabilidade” será usada quando assim foi feito por autores citados no texto.
 - 5 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Os fatores que produzem essa lamentável condição que vitimiza milhões de seres humanos possuem origens distintas, são multidimensionais e exigem respostas estatais diferentes. O longo catálogo de direitos individuais civis e políticos presente nas Convenções de Direitos Humanos frente à escassez dos direitos coletivos econômicos, sociais, culturais e ambientais, encontra explicação histórica na elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)⁶, cujo conteúdo bem retratou a oposição entre as diversas culturas do leste e do oeste do mundo⁷. As demandas que invocaram violações dos DESCAs exigiram da CrIDH uma atividade hermenêutica particular. A amplitude da redação do art. 26, da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)⁸, impôs restrições interpretativas ao Tribunal. Evitar, de um lado, a prática do ativismo e, quiçá, o uso de “motivos não jurídicos”^{9,10}, como o de “considerações humanitárias” e, de outro, a resistência estatal, fomentaram a parcimônia da CrIDH para tratar dos DESCAs.

O enfrentamento pretoriano acerca da violação dos DESCAs, por anos, foi realizado apenas por ricochete. De fato, tal construção hermenêutica, embora criativa, manteve os DESCAs como os primos-pobres dos direitos civis e políticos, porque sempre dependentes da violação prévia desses. As construções doutrinárias conhecidas acerca da universalidade e indivisibilidade das duas categorias de direitos não impediram a interpretação restrita do art. 26, da CADH. Entretanto, malgrado a acanhada redação do art. 26, a inclusão desses direitos em inúmeras Constituições novas ou reformadas de Estados das Américas pós períodos autoritários - como decorrência da opção que fizeram aos princípios do Estado de Direito- imprimiu mudanças na interpretação da CrIDH. Os DESCAs passaram então a ocupar o centro das razões de decidir do Tribunal.

6 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

7 GLENDON, Mary Ann. El crisol olvidado: la influencia latinoamericana en la idea de los derechos humanos universales. *Persona y Derecho*, p. 103-123, 2004. Disponível em: <<https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32499>>. Acesso em: 23 fev. 2020.

8 OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 21 fev. 2020.

9 BRUNET, Pierre. Examen sceptique de la distinction entre motifs juridiques et non juridiques. In: COUVEINHES MATSUMOTO, Florian. NOLLEZ-GOLDBACH, Raphaëlle. *Les motifs non-juridiques des jugements internationaux*. Paris: Pedone: 2016. p. 30.

10 A referência às “considerações humanitárias” foi apresentada em relação à decisão da CIJ no caso do processo Sudoeste africano.

As decisões da CrIDH têm imposto um conjunto de medidas em termos de políticas públicas, de controle de convencionalidade e de respeito aos princípios de justiça social inscritos na CADH nas Constituições e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, mais do que “fetichizar” o art. 26, da CADH, é importante, como afirma James Cavallaro¹¹, encontrar saídas hermenêuticas viáveis para que os direitos violados sejam efetivamente protegidos e para que as consequências práticas da interpretação desse ou de outros dispositivos normativos, sejam realmente respeitadas pelos Estados¹².

Dado os limites do capítulo, optou-se por dar atenção a quatro países da América latina de distintas dimensões geográficas e níveis de desenvolvimento. Intentou-se demonstrar que as decisões condenatórias dos Estados por violação dos DESCAs é incompatível com Estados cujas Constituições estabelecem tanto parâmetros de justiça social embasados no modelo de Estado intervencionista, quanto previsões dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais em seu conjunto de direitos fundamentais - de modo que sua implementação seja também afinada com os ODS, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Além da introdução e conclusão, o capítulo será organizado em dois tópicos, cada um composto por um subtópico, tendo como ponto de partida a análise das situações de vulnerabilidade sob uma dupla dimensão, qual seja, a de seu reconhecimento doutrinário e a de sua construção teórica na jurisprudência da CrIDH. Em complementação, foram observados alguns poucos casos em que as situações de vulnerabilidade, inclusive em sua feição extrema, foram aplicadas em decisões da CrIDH.

O RECONHECIMENTO DAS SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE: GEOMETRIA VARIÁVEL NO TEMPO E NO ESPAÇO

As políticas públicas sociais adotadas pelos Estados, por implicarem escalas de proteção veem-se confrontadas por políticas de austeridade. As primeiras têm experimentado inúmeras reduções a partir do colapso do modelo de Estado

11 Dito em conversa informal sobre o tema.

12 As transformações internas no sistema de tratamento de saúde mental foi uma consequência prática da decisão proferida no caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*. O tema da saúde foi tratado acoplado à proteção à vida e à dignidade. (CrIDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil - Sentencia de 4 de Julio de 2006*. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.

social, enquanto que as segundas fazem parte das ações governamentais, dada a imposição global da teoria dos mercados e dos princípios neoliberais. O Relatório do Relator especial da ONU para o Direito ao Desenvolvimento¹³, do ano de 2019, indica que os poderes públicos devem proceder estudos de impacto sobre os direitos humanos antes de tomar medidas destinadas a reduzir as políticas públicas. Essas medidas, segundo a ONU, devem ser evitadas quando produzirem como consequência inverter o progresso alcançado em matéria de proteção social universal e de fornecimento de bens e serviços de interesse público. Ademais, o Relatório orienta os Estados a realizar estudos de impacto sobre os direitos humanos quando eles aplicam medidas de austeridade.

Disso resulta a intensificação dos fatores de vulnerabilidade das populações e também o surgimento de novos fatores¹⁴, que expressam uma situação estratégica, na medida em que evidencia uma diferença situacional que reivindica formas de compensação e estabelecimento de equilíbrio entre as diferenças¹⁵. Por isso é tema que tem ocupado a doutrina quanto também inúmeras instâncias internacionais.

Desde as obras de Amartya Sen, quando tratou de pensar as causas da desigualdade¹⁶, o problema da vulnerabilidade humana tem sido tema de estudos avançados por teóricos em ciências humanas. Contudo, foi no contexto das catástrofes naturais que o termo passou a ocupar a atenção dos especialistas em ciências aplicadas¹⁷, sendo daí interpretada considerando-se os riscos, os envolvidos e a capacidade de reação humana às catástrofes, ou seja, à capacidade de criar “armas” para fugir delas, para agir, sentir, imaginar e pensar outra vida, como refere Isabelle Stengers¹⁸. Seus elementos fundamentais podem ser

13 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Conseil des droits de l'homme*. A/HRC/42/38, Right to development - Report of the Special Rapporteur on the right to development. 2019. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/42/38>. Acesso em: 21 fev. 2020.

14 Cf. números assustadores de exclusão indicados pelos *Medecins du Monde*. Disponível: <<http://www.medecinsdumonde.org/Nos-Combats/Priorites-d-action>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

15 BESSON, Samantha. La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme l'exemple de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme. In: BURGORGUE LARSEN, Laurence. *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*. Paris: Pedone, 2014.

16 SEN, Amartya. *Repenser l'inégalité*. Paris: Seuil, 2000. p. 171-194.

17 Nesse caso o termo utilizado foi *vulnerabilidade*. (LAMPIS, Andreas. Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v.22, n.2, p. 17-33, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/37017/43839>>. Acesso em : 20 abr. 2020).

18 STANGERS, Isabelle. *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*. Paris: La Découverte, 2009. p. 14.

identificados como: a) a situação ou condição das vítimas (individuais ou em grupos); b) a existência de uma ameaça subjacente; c) a capacidade de adaptação aos riscos e aos efeitos dos desastres¹⁹.

Situar a vulnerabilidade no contexto temporal e espacial permite que as situações de vulnerabilidade sejam entendidas como um fenômeno que não escapa das transformações da sociedade e do próprio Estado, de modo que as situações especiais como as das crianças, mulheres, pessoas com deficiência, ou os grupos de desempregados, migrantes, das minorias étnicas, religiosas, sexuais, entre outros, podem encontrar-se em distintas condições de fragilidade e que exigem respostas também diferenciadas. A condição de vulnerabilidade de pessoas ou de grupos, por reunir um caráter transversal e plástico²⁰, torna possível sua compreensão a partir de vários campos do conhecimento. É, assim de geometria variável e flutuante porque se refere às experiências da vida e à vida em comum por relação ao campo político.

Feita essa consideração, optou-se por centrar o estudo nas situações de vulnerabilidade econômica que, como se sabe, acentuaram-se no quarto final do século XX em razão das transformações sofridas pelo modelo econômico mundial que repercutiu de maneira importante nos padrões de produção, nas relações de trabalho e nos níveis avassaladores de desemprego no plano interno dos Estados. A crise do petróleo da década de setenta daquele século modificou a dinâmica do Estado social e provocou o que pode ser denominado de vulnerabilidade econômica estrutural, a qual chegou ao século XXI, de maneira ainda mais perversa, na forma de vulnerabilidade extrema. A economia de feição neoliberal, que passa a ter a feição ultraliberal²¹, não oferece aos indivíduos garantia das condições minimamente dignas de vida, o que fragiliza a existência individual e coletiva. Por outro lado, vale lembrar, os compromissos sociais dos Estados tiveram início na passagem do século XIX ao século XX pela adoção de países ocidentais de um regime responsabiliza tório dos acidentes de trabalho.

19 ESTUPIÑAN-SILVA, Rosmerlin. La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos: esbozo de una tipología. In: *Derechos humanos y políticas públicas*, s/d. p. 197. Disponível em: <https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.193-232.pdf>. Acesso em : 20 dez. 2020.

20 SOULET, Marc- Henry. La vulnerabilité, une ressource a manier avec prudence. In: BURGORGE-LARSEN, Laurence (Dir.). *La vulnerabilité saisie par les juges en Europe*. Paris: Pedone, 2014. p. 11.

21 No plano econômico ele envolve o neoliberalismo e seus intentos de desmantelamento do *Welfare state* e à consolidação da ordem espontânea do mercado”. No plano internacional ele se traduz pelo novo conservadorismo, ou seja, um messianismo que visa estender a lógica neoliberal ao mundo inteiro. Cf. SUPIOT, Alain. *L'esprit de Philadelphie*. Paris: Seuil, 2010. p. 29-30.

No plano global, a constituição pioneira da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, foi resultado da mobilização de inúmeros países para estabelecer um marco comum em matéria de proteção trabalhista. Mas o reconhecimento da justiça social como um valor – inserido no texto de inúmeras Constituições no século XX – foi expresso de maneira central no texto da Declaração da Filadélfia de 1944²². A comunidade internacional, extraindo lições das tragédias produzidas pelas duas grandes guerras, afirmou solenemente que “não existiria paz durável sem justiça social”²³. A geometria variável que caracteriza a vulnerabilidade econômica pode ser percebida com relação a indivíduos e grupos considerando-se os momentos e as distintas situações como, por exemplo, o desemprego, a carência de moradia, a falta de alimentos, o reduzido e difícil acesso aos sistemas de saúde e educacional enfim, à privação de acesso aos serviços básicos para uma vida digna e que fazem parte dos mínimos existenciais, como o acesso à água, à energia elétrica, ao uso do solo, entre outros²⁴.

Tais situações relacionam-se com o acesso e o gozo dos DESCs que integram o direito internacional dos direitos humanos o qual estabelece a responsabilidade estatal de cumpri-los. Entretanto, tal responsabilidade tem sido paulatinamente imposta aos particulares, razão pela qual debate-se formas de enquadrar as empresas nos marcos normativos globais de responsabilização²⁵. Não é difícil perceber que existem ameaças *standards* como, por exemplo, o desemprego estrutural, a falta de moradia, a carência de acesso à saúde e à escola que, por consequência, produzem vulnerabilidades *standards* carentes de respostas mais ou menos comuns por parte dos Estados.

Porém, é também possível afirmar que, no mundo da vida, há pessoas que são mais vulneráveis às ameaças *standards* do que outras, seja em razão de suas distintas situações pessoais, seja em razão do tempo e do espaço onde vivem. Logo, as alternativas criadas para dar conta das situações de vulnerabilidades gerais não são suficientes para esses indivíduos e grupos. É preciso, segundo Samantha Besson²⁶, criar condições de inteligibilidade jurídica para proteger sua

22 DGERI. *Declaração de Filadélfia de 1944: Declaração Relativa aos Fins e Objectivos da Organização Internacional do Trabalho*. Disponível em: <<https://www.dgert.gov.pt/declaracao-de-filadelfia>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

23 SUPIOT, Alain. *Grandeur et misère de l'État social*. Paris: Collège de France/Fayard, 2013. p. 20.

24 BRUGÈRE, Fabienne. *La politique de l'individu*. Paris: République des idées/Seuil, 2013. p. 90.

25 SUPIOT, Alain; DELMAS-MARTY, Mireille. *Prendre la responsabilité au sérieux*. Paris: PUF, 2015.

26 BESSON, Samantha. Op. cit.

esfera de interesses e salvaguardá-las da situação de vulnerabilidade especial. É o que acontece com o direito a não-discriminação, porquanto protege a igualdade de pessoas e categorias de pessoas sujeitas a condições especiais de vulnerabilidade, como os imigrantes indocumentados discriminados pela condição de “estrangeiros” “indocumentados”, e que, por isso, têm enormes barreiras para ter acesso a direitos como o direito ao trabalho, à seguridade social e à educação.

O Informe da ONU sobre desenvolvimento humano de 2019²⁷, indica três tendências da desigualdade do desenvolvimento humano: a) as desigualdades das capacidades básicas estão diminuindo. Mas o ritmo das convergências não é rápido o bastante para erradicar as privações extremas como exigem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), da ONU²⁸; b) as desigualdades relativas ao desenvolvimento humano estão aumentando em áreas que serão cruciais para as populações nas próximas décadas; c) as desigualdades relativas à distribuição de oportunidades entre homens e mulheres reduziram, mas é visível o retrocesso em alguns países. Se a vulnerabilidade pode decorrer da negação dos DESCA, não tardou para que os tribunais regionais de direitos humanos como a CrIDH tivessem de criar uma tipologia das situações de vulnerabilidade experimentadas nas Américas (1.1).

A CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA DA VULNERABILIDADE E OS DESCA NA JURISPRUDÊNCIA DA CRIDH

Os termos “situação de vulnerabilidade” e “vulnerabilidade” não estão presentes nos textos das três Convenções de Direitos Humanos – europeia, americana e africana – embora esta última faça referência no art. 22 ao direito dos povos ao pleno desenvolvimento econômico, social e cultural. Entretanto, situações de vulnerabilidade têm sido invocadas perante a jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) que, em face ao dever convencional

27 Segundo esse relatório, na América Latina, apenas Argentina e Chile estão inseridos entre os 62 países considerados com índice de desenvolvimento humano muito alto. Cf. PNUD. *Rapport sur le développement humain 2019 - Au-delà des revenus, des moyennes et du temps présent : les inégalités de développement humain au XXIe siècle*. 2019. p. 338. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_fr.pdf>. Acesso em 20 abr. 2020.

28 UN. *Millennium Development Goals*. s/d. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html>. Acesso em: 22 jan. 2020.

pobres, entre outros; (b) uma tipologia da vulnerabilidade que decorre da (b1) condição pessoal e, (b2) de uma situação específica, como a dos migrantes, dos desempregados, dos presos, etc.³⁴.

No âmbito dos marcos normativos globais, a DUDH é a maior expressão da natureza interdependente e indivisível dos DESCAs. A Declaração de Viena de 1993³⁵, em seu parágrafo 5º, reproduz normativamente a interpretação doutrinária feita da DUDH, ou seja, de que os direitos humanos detêm aquelas duas importantes características que definem seu núcleo essencial. Ademais, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e culturais (PIDESC) de 1966 alargou a previsão de direitos humanos já prevista na DUDH³⁶. Já o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)³⁷, estabelece um conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais que complementa o PIDESC³⁸. Nesse rol compreende-se o direito à não discriminação, ao trabalho, à sindicalização, à previdência social, à saúde, à alimentação, à educação, aos benefícios da cultura, à proteção à família, às crianças, aos idosos, às pessoas deficientes.

Em nível internacional, os ODM são uma indicação precisa do lugar ocupado pelos DESCAs na medida em que apresentam orientações para a redução da miséria e da fome, para elevar os níveis de educação, para reduzir os problemas ambientais, para melhorar o acesso e as condições de trabalho, etc. As ações

34 Ibid.

35 OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). *Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*. Viena, 14-25 de Junho de 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%AAncia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

36 O Pacto, atualmente, tem 71 Estados como signatários. Cf. UN. *Dépositaire, Nations Unies Collection des Traités*. s/d. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_fr>. Acesso em: 24 fev. 2020.

37 Com entrada em vigor em 1999. Cf. CrIDH. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (Protocolo de San Salvador), s/d. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: 24 jan. 2020.

38 ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

de monitoramento³⁹ do sistema onusiano têm nos ODM mais uma motivação para verificar se os Estados, apesar da margem de apreciação⁴⁰ que possuem, adotam todas as medidas possíveis a fim de evitar ao máximo o retrocesso social. Tais orientações inevitavelmente conduzem à responsabilização dos Estados, interferem em suas políticas públicas e impõem correspondência com os ODS.

A PRODUÇÃO DE SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE POR VIOLAÇÃO DOS DESC NA JURISPRUDÊNCIA DA CRIDH

Embora a chegada dos DESC à CrIDH ainda seja tímida, desde o ano de 2003, pode-se afirmar que esse tribunal tem enfrentado inúmeros casos que denunciam a omissão dos Estados em fornecer respostas aos quadros de violações dos DESC. Tome-se como exemplo a Opinião Consultiva (OC) 18 de 2003⁴¹ no julgamento da qual a CrIDH reconheceu a categoria da fragilidade social dos imigrantes em situação ilegal, obrigando os Estados a respeitarem os direitos trabalhistas independentemente da condição de nacionais ou de estrangeiros dos trabalhadores, e não tolerar as discriminações contra esse grupo e tampouco admitir relação contratual de trabalho que desrespeite os *standards* mínimos internacionais. Acentuou que os Estados devem garantir aos imigrantes a aplicação de normativa interna ou internacional que melhor proteja esses trabalhadores, ainda mais vulneráveis do que os trabalhadores nacionais.

Em outro caso, a impunidade como decorrência de violências generalizadas acarretou ao grupo indígena *Moivana*, do Suriname, uma condição de vulnerabilidade. Julgando o processo do mesmo nome – *Moivana vs. Suriname*⁴² –, de 2005, a CrIDH, por meio do voto do juiz Cançado Trindade, disse que os membros dessa comunidade experimentaram um sentimento de indiferença

39 Relatórios que os Estados devem encaminhar descrevendo as ações administrativas, legislativas e judiciais adotadas a fim de conferir observância aos direitos reconhecidos no PIBESC. Esta parte do trabalho relativa aos DESC foi construída juntamente com Márcio Morais Brum, ex-aluno e pesquisador do PPG em Direito da UFSM.

40 SALDANHA, Jânia; BRUM, Marcio M. Op. cit.

41 CrIDH. Opinión Consultiva OC-18/03. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. 2003. parágrafos 148 e 160. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serica_18_esp.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

42 CrIDH. *Caso de la Comunidad Moivana Vs. Suriname*. Sentencia de 15 de junio de 2005. 2005. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

pelo poder público e, por isso, uma perda de fé na razão e na consciência que governam o mundo. Eles sofreram pobreza e privações ante a impossibilidade de gozar plenamente da possibilidade de utilizar de seus meios tradicionais e ancestrais de subsistência.

A situação de vulnerabilidade derivada da pobreza e exclusão dos povos indígenas também foi reconhecida pela CrIDH no caso - *Yakye Axa vs. Paraguai*⁴³-, julgado em 2006. A consideração de que em razão das características econômicas e sociais especiais em que se encontram os povos indígenas levou o Tribunal regional a decidir que cabe aos Estados outorgar a proteção efetiva a tais grupos pela especial situação de vulnerabilidade oriunda do desrespeito ao seu direito consuetudinário, aos seus valores, usos e costumes. A CrIDH destacou que a situação de risco e vulnerabilidade da Comunidade Indígena *Yakye Axa* foi provocada por negligência e debilidade em promover políticas públicas sociais apropriadas pelo próprio Estado do Paraguai.

O reconhecimento da condição de especial vulnerabilidade a que estão jogados determinados indivíduos ou grupos - seja por condição pessoal ou específica - exige dos Estados, com base nas determinações da CADH, uma atenção particular sob pena de responsabilidade internacional. Este entendimento ficou marcado por ocasião do julgamento do caso - Comunidade Indígena de *Samboyamaxa vs. Paraguai*⁴⁴-, julgado em 2006, em cuja decisão foi reconhecida sua condição de extrema vulnerabilidade decorrente da pobreza extrema e inadequada satisfação dos direitos básicos como saúde e educação. Recentemente, ao julgar o caso - *Furlan y familia vs. Argentina*⁴⁵-, do ano de 2012, reiterou seu entendimento reafirmando que as pessoas em situação de extrema vulnerabilidade devem receber do Estado uma proteção especial. Assim, segundo a CrIDH é imperativo que adotem medidas positivas em face das especiais condições de vulnerabilidade do sujeito de direito, seja por sua situação especial (idade jovem) ou pela condição particular a que esteja submetido (agravada pela sua pobreza e exclusão social).

43 CrIDH. *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junho de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). parágrafos 43 e 221. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

44 CrIDH. *Caso Comunidad Indígena Samboyamaxa Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). parágrafos 43 e 221. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

45 CrIDH. *Caso Furlan Y Familiares Vs. Argentina*. Sentencia de 31 de agosto de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). parágrafos 43 e 221. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

Essas decisões pressupõem que os mesmos reconheçam e respeitem tal jurisdição adotando, no plano interno, todas as medidas necessárias para cumpri-las. O exercício da soberania solidária⁴⁶, a nova face desse clássico atributo estatal, provocada pela ampla circularidade de relações, pela permeabilidade entre o nacional ao internacional e pela consciência de que há um destino comum da humanidade, produz como consequência, impacto nas políticas públicas internas e também nas Constituições (2.1).

AS REPERCUSSÕES DAS DECISÕES DA CRIDH EM MATÉRIA DE SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO DIREITO PÚBLICO INTERNO, NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PARA O CUMPRIMENTO DOS ODS

De fato, a CrIDH tem desenvolvido nos últimos anos um importante papel para implementar a cultura dos direitos humanos na América Latina. O estímulo à cultura da convencionalidade na América Latina é atributo da CrIDH. Assim, ela fomenta a emulação⁴⁷ dos juízes nacionais – aplicadores natos da CADH – que, por isso, agem com relativa independência em relação ao direito interno. O controle do respeito ao direito convencional acontece pela via da fiscalização que o Tribunal regional realiza sobre os atos dos Estados em cumprimento ao seu dever de convencionalidade. Nesse sentido, a relação de interdependência dos Estados produz como consequência o surgimento de um direito público “comum” na América Latina que, segundo Armin Von Bogdandy⁴⁸, se destina a atingir três objetivos, quais sejam: a) avançar no respeito aos direitos humanos, ao estado de direito e à democracia; b) desenvolver o estado aberto e; c) construir instituições internacionais eficazes e legítimas.

O modelo econômico adotado pelo Estado⁴⁹ não pode estar dissociado desses outros compromissos assumidos internamente e do ponto de vista internacional para o desenvolvimento integral da pessoa humana. Nesse sentido,

46 Cf. SUPIOT, Alain. (Dir.) *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*. Paris: Odile Jacob, 2015. p. 7-46.

47 DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit (II). Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2006. p. 39-53.

48 BOGDANDY, Armin Von. *Ius constitutionale commune latinoamericanum. Uma aclaración conceptual*. In: BOGDANDY, Armin Von. FIX FIERRO, Hector. ANTONIAZZI, Mariela Morales(Coordenadores). *Construcción del ius constitutionale commune em America Latina. Rasgos, potencialidades y desafios*. México: UNAM/MAXPLANK INSTITUT, 2014. p. 8.

49 Limitou-se drasticamente a análise apenas aos países envolvidos nos casos descritos no tópico 2, aos quais acrescentou-se o Brasil.

encontra-se na Constituição Argentina⁵⁰, na alínea 19 do art. 75º, as atribuições do Congresso Nacional e a previsão explícita de que cabe a este poder prover o desenvolvimento humano e o progresso econômico com justiça social. Veja-se que a Constituição do Brasil, no mesmo sentido, estabelece no art. 3º, como objetivos fundamentais da república (a) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (b) o desenvolvimento regional; (c) a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e; (d) a promoção do bem de todos e o fim de qualquer discriminação. As previsões constitucionais do Paraguai alinham-se às anteriores. O art. 176 estabelece que a política econômica terá como fim fundamental a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural. Finalmente, a Constituição do Suriname⁵¹ estabelece no art. 6º, do Capítulo III das Metas Sociais, os objetivos sociais do Estado e, dentre eles, a garantia de uma política nacional para aumentar o nível de vida, uma distribuição justa e equitativa da riqueza, o partilhamento das decisões em questões de produção, desenvolvimento econômico e planejamento.

No processo de interação entre a ordem regional de direitos humanos e as ordens nacionais, a soberania deve ser reconfigurada para que seja possível a sua convivência com instituições internacionais legítimas, eficazes e autônomas. Esses traços são perceptíveis na atuação da CrIDH, cujo trabalho está orientado para auxiliar a consolidar um projeto de transformação democrática da América Latina na medida em que sua jurisprudência, que a coloca na condição de um autor *lawmaker*⁵², irradia efeitos tanto no plano interno quanto no plano internacional. É por isso que as decisões que reconhecem aos trabalhadores migrantes os mesmos direitos que os dos trabalhadores nacionais têm provocado transformação das normas internas migratórias, como ocorreu no Brasil com a aprovação da nova Lei de Migração⁵³ cujo texto é considerado avançado na matéria. De outro modo, o reconhecimento pela CrIDH da condição de extrema vulnerabilidade dos indígenas e do direito dos mesmos à seguridade, à permanência e ao trabalho em suas terras ancestrais, bem como o direito à saúde e à educação, levou os Estados a adotar políticas públicas destinadas a reduzir a condição de extrema vulnerabilidade histórica.

50 ARGENTINA. *Constitucion de la Nacion Argentina*. 1994. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 23 jan. 2020.

51 SURINAME. *1987 Constitution with the Reforms of 1992*. 1987. Disponível em: <http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=209754>. Acesso em: 23 de jan. 2020.

52 BOGDANDY, Armin Von. Op. cit., p. 12.

53 Lei 13445 de 2017.

O sistema latino-americano também provocou em nível estatal uma releitura dos direitos civis e políticos em termos de efetivação de igualdade estrutural⁵⁴. De fato, em relação a esses domínios, ele encontra correspondência nos direitos nacionais em face do constitucionalismo social de recente criação na América Latina. Entretanto, as instituições fundadas no século XX sob as ideias de justiça social e solidariedade têm sido radicalmente fragilizadas pela força do mercado e pelo impacto das reformas estruturais defendidas pelos organismos econômicos e financeiros internacionais⁵⁵.

Para Ludovic Hennebel⁵⁶, a competência da CrIDH para fiscalizar o cumprimento efetivo de suas decisões pelos Estados a coloca em condição similar à de uma verdadeira corte constitucional porque nenhuma lei interna ou ação estatal poderá estar em contradição com a CADH. Veja-se que no caso *Bámaca Velásquez vs Guatemala*⁵⁷, a Corte afastou tratado bilateral sobre investimentos que autorizava o Estado a desapropriar terras para fins de utilidade pública, pois, segundo o direito convencional, tais acordos não justificam o desrespeito das obrigações resultantes da CADH. Ela construiu um conceito muito particular sobre o direito de posse e propriedade porque neles reconhece o direito de permanência sobre o território fundado na preservação das crenças e rituais vinculados ao espaço ancestral. Esse é, de fato, um típico problema apresentado pelo pluralismo que afeta interesses econômicos comuns de Estados e de empresas privadas nacionais e transnacionais. Nessa circunstância, o direito ao desenvolvimento a qualquer preço cede diante da necessidade de proteção dos direitos humanos.

Ora, o dever de proteção previsto no sistema regional de direitos humanos, obriga os Estados a agir com cuidado para prevenir que os direitos não sejam violados por atores não estatais que, invariavelmente, impõem ou tentam impor seus “mandatos desregulamentadores”⁵⁸ em nome dos interesses econômicos

54 ABRAMOVICH, Victor. Poderes regulatórios estatais no pluralismo jurídico no Brasil. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.12, n.21, 2015. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/edicao-21/poderes-regulatorios-estatais-no-pluralismo-juridico-global/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

55 SUPIOT, Alain. *La force d'une idée*. Paris : Les liens qui libèrent, 2019. p. 10.

56 HENNEBEL, Ludovic. Le cour interaméricaine de droits de l'homme: entre particularisme et universalisme. In: HENNEBEL, Ludovic. TIGROUDJA, Hélène. *Le particularisme interaméricaine des droits de l'homme*, Paris, Éditions A. Pedone, 2009. p. 95.

57 CrIDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs Guatemala*. Sentencia de 22 de febrero de 2002 (Reparaciones y Costas). parágrafos 43 e 221. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_91_esp.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

58 ABRAMOVICH, Victor. Op. cit., p. 2.

internacionais orientados à satisfação dos interesses e à proteção dos mercados. Os milhões de seres humanos jogados à condição de exclusão comprovam que a causa dos déficits estatais para implementar os DESCAs não decorre de uma simples resistência ao caráter vinculante dos tribunais de direitos humanos. Seria muito ingênuo acreditar, também, na ideia liberal falha de que a economia e a sociedade deveriam ser deixadas à sua conta própria, uma vez que as leis do mercado proporcionariam liberdade igual para todos e melhores condições de vida para todos. Há algo de mais sofisticado, mais profundo e mais invasivo.

O modelo de “Estado regulador” frutificou na defesa da concorrência, agora controlada por agências reguladoras. Avelãs Nunes⁵⁹ acerca desse fenômeno apresenta uma inteligente ironia ao dizer que o “Estado capitalista regulador” envergonhado de ter traído seu antepassado recente, adotou o controle da atuação dos agentes econômicos, sob o argumento de salvaguardar o interesse público e, falsamente, disseminou a ilusão de que os serviços públicos ainda estariam na esfera da responsabilidade pública. Falsa ilusão porque, como se sabe, desde sua origem, o modelo de “Estado capitalista regulador”⁶⁰, criado pelos defensores das privatizações visava, de um lado, interditar o exercício pelo Estado de sua responsabilidade pública e, de outro, na plena potência de sua feição liberal, buscava consolidar a economia de mercado na qual a concorrência fosse livre como, aliás, antevira Foucault na década de 70 do século passado.

As previsões constitucionais que elevaram os DESCAs ao *status de* direitos fundamentais devem ser levadas a sério quanto à essa natureza constitucional e convencional a fim de que não sejam reduzidas a narrativas emancipadoras ilusórias. Concorde-se que o direito não oferece todas as respostas e tampouco pode ter tal pretensão; tampouco substitui as forças sociais e as interações plurais muito presentes na atualidade; mas mesmo assim, como refere Avelãs Nunes⁶¹, não é possível negar os direitos nelas consagrados e sua importância civilizacional. Nesse sentido, a maturidade da internacionalização/universalização dos direitos humanos, como refere Luca Mezzetti⁶², existe na razão direta da incapacidade de os Estados tutelarem os direitos fundamentais. Assim, o mundo não pode ser visto

59 AVELÃS NUNES, Antônio José. *As voltas que o mundo dá. Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 149-150.

60 Ibid, p. 150.

61 Ibid, p. 161

62 MEZZETTI, Luca. *Teoria costituzionale*. Torino: G. Giappichelli, 2015. p. 372.

como um “pavimento de Estados soberanos”⁶³, desprovidos de compromissos internacionais. Nenhum Estado pode ver-se livre hoje dos riscos das epidemias, da miséria, das catástrofes ecológicas, dos fanatismos e, no plano interno, deve saber resolver as questões sociais, monetárias e orçamentárias, às pertinentes à segurança e à proteção dos direitos humanos, etc. Tal percepção é decorrente da aceitação de que há um destino comum (a); existem problemas comuns (b) e; compromissos internacionais assumidos para dar a maior proteção aos direitos humanos (c).

Assim, os particularismos da jurisprudência da CrIDH a que se fez referência chamam a atenção para a possibilidade de conformação do denominado *jus constitutionale commune* latino-americano que decorre, segundo Bogdandy⁶⁴, de um projeto em construção, que segue uma linha evolutiva e provoca a transformação do direito público em nosso continente. Tal transformação não implica evidentemente em simplesmente romper com o que foi construído, mas sim aproveitar o *aquis* da tradição jurídica para adequá-lo e atualizá-lo na perspectiva dos desafios contemporâneos.

CONCLUSÃO

É nessa perspectiva que a compreensão das situações de vulnerabilidade depende da consideração do contexto relacional, ou seja, os indivíduos e os grupos são vulneráveis apenas em certas condições existenciais no âmbito da vida em sociedade entre indivíduos e grupos reciprocamente e, entre esses últimos e as instituições públicas e privadas. Interessa sobremaneira a relação com o ente estatal que é em geral, por previsão constitucional, o responsável pela promoção do desenvolvimento econômico e pelo respeito à dignidade humana⁶⁵. As desigualdades estruturais que marcam as populações de inúmeros países estão ao centro da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e pressupõe a previsão de reformas institucionais, a regulamentação dos mercados globais, o controle da governança das instituições multilaterais e o fortalecimento da sociedade civil. De fato, esses são ideais a perseguir e realizar.

A intensa permeabilidade entre o local e o global, entre o interno e o internacional modifica não apenas a paisagem da convivência social, mas também

63 SUPIOT, Alain. *La solidarité*. Paris: Odile Jacob, 2015. p. 32.

64 BOGDANDY, Armin Von. Op. cit., p. 2.

65 Previsão que está na Constituição do Brasil de 1988, por exemplo, nos art. 1º e 3º.

o exercício do poder público por parte dos Estados. Esses veem-se compelidos a fazer ajustes internos e reformas legislativas para atender minimamente dois campos em geral em oposição e não excludentes reciprocamente, o dos direitos humanos e o da economia. A realização de ações alinhadas à essa capacidade pressupõe, no entanto, o reconhecimento de que o espaço estatal e a atuação de suas clássicas instituições, se voltados a si próprios são, todavia, insuficientes⁶⁶.

A indevassável interdependência entre esses atores marca a necessidade de abertura dos Estados à cooperação, não apenas como resposta interna do Estado constitucional livre e democrático à mudança do direito internacional⁶⁷ mas, antes e sobretudo, porque a cooperação não se apresenta como uma força inteiramente nova. Avança-se para uma cooperação econômica ancorada na lógica cooperativa que deve zelar para não recair em uma cooperação “sem espírito”⁶⁸ e desumanizante absorvida pela governança global. A cooperação pressupõe a abertura à conversão e ao reconhecimento de que normas e instituições internacionais balizam políticas públicas internas, criação de novos textos legislativos e uma hermenêutica judicial convencional.

As construções jurisprudenciais da CrIDH em matéria de vulnerabilidade por consequência da violação dos DESC impactam o direito público interno e o modelo econômico previsto constitucionalmente porque inevitavelmente provocam uma reconfiguração da soberania que de solitária passa a ser uma soberania “solidária” em face do compromisso internacional em efetivar os direitos humanos malgrado, invariavelmente, o modelo econômico assumido pelo Estado, na prática. Claro, não se pode ignorar os desafios ao exercício dessa soberania, devido à crise aguda que se vivencia na atualidade acerca dessa “solidariedade nacional”⁶⁹, seja em razão das crises financeiras, seja mais amplamente pela abertura das fronteiras à concorrência dos mercados, que é o alfa e o ômega do comércio mundial.

Preocupado em propor alternativa para o modelo de Estado social e evitar seu desmantelamento, Thomas Piketty ao reconhecê-lo como um imenso progresso histórico europeu, afirma ser necessário imaginar o desenvolvimento de novos modos de organização descentralizadas e participativas, permitindo-se também

66 Ibid, p. 7

67 HABERLE, Peter. *Estado constitucional cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 11.

68 DELMAS-MARTY, Mireille. *Aux quatre vents du monde. Petit guide de navigation sur l’océan de la mondialisation*. Paris: Seuil, 2016. p. 59.

69 SUPIOT, Alain. *La solidarité*, Paris: Odile Jacob, 2015. p. 17.

a organização do setor público de maneira mais eficaz do que atualmente, sobretudo por formas inovadoras de governança⁷⁰.

Assim, a globalização e a existência de instituições internacionais – como é o caso da CrIDH - provocaram uma reconfiguração da soberania em sua dupla versão - estatal e popular - para agasalhar uma terceira expressão que é a soberania transnacional. Se as duas primeiras versões expressam ainda, em parte, o modelo de Estado westphaliano, essa última indica que, sem qualquer pretensão de exclusão do Estado, o que se percebe é a sua inclusão em um complexo cenário de interdependência que faz com que a soberania seja reafirmada na forma de compromissos internacionais humanitários assumidos em tratados e convenções e que se assumem como resistência ao modelo do Estado regulador ultraliberal transnacional. Parece ser essa a bandeira da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável para transformar a utopia do desenvolvimento sustentável do planeta em uma realidade palpável.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. Poderes regulatórios estatais no pluralismo jurídico no Brasil. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.12, n.21, 2015.

AVELÃS NUNES, Antônio José. *As voltas que o mundo dá. Reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BESSION, Samantha. La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme l'exemple de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme. In: BURGORGUE LARSEN, Laurence. *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*. Paris: Pedone, 2014.

BOGDANDY, Armin Von. Ius constitutionale commune latinoamericanum. Uma aclaración conceptual. In: BOGDANDY, Armin Von. FIX FIERRO, Hector. ANTONIAZZI, Mariela Morales (Coordenadores). *Construcción del ius constitutionale commune em America Latina. Rasgos, potencialidades y desafios*. México: UNAM/MAXPLANK INSTITUT, 2014.

BRUGÈRE, Fabienne. *La politique de l'individu*. Paris: Republique des idées/Seuil, 2013.

70 PIKETTY, Thomas. *Le capital au XXI siècle*. Paris: Odile Jacob, 2013. p. 772.

BRUNET, Pierre. Examen sceptique de la distinction entre motifs juridiques et non juridiques. In: COUVEINHES MATSUMOTO, Florian. NOLLEZ-GOLDBACH, Raphaëlle. *Les motifs non-juridiques des jugements internationaux*. Paris: Pedone: 2016

DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit (II). Le pluralisme ordonné*. Paris: Seuil, 2006.

DELMAS-MARTY, Mireille. Aux quatre vents du monde. *Petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation*. Paris: Seuil, 2016.

ESTUPIÑAN-SILVA, Rosmerlin. La vulnerabilidade em la jurisprudência de la Corte Interamericana de derechos humanos: esbozo de una tipología. In: *Derechos humanos y políticas públicas*, s/d.

GLENDON, Mary Ann. El crisol olvidado: la influencia latinoamericana en la idea de los derechos humanos universales. *Persona y Derecho*, p. 103-123, 2004.

HABERLE, Peter. Estado constitucional cooperativo. Rio de janeiro: Renovar, 2007.

HENNEBEL, Ludovic. Le cour interaméricaine de droits de l'homme: entre particularisme et universalisme. In: HENNEBEL, Ludovic. TIGROUDJA, Hélène. *Le particularisme interaméricaine des droits de l'homme*, Paris, Éditions A. Pedone, 2009.

LAMPIS, Andreas. Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidade y su medición. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v.22, n.2, p. 17-33, 2013.

MEZZETTI, Luca. *Teoria costituzionale*. Torino: G. Giappichelli, 2015.

PIKETTY, Thomas. *Le capital au XXI siècle*. Paris: Odile Jacob, 2013.

SEN, Amartya. *Repenser l'inégalité*. Paris: Seuil, 2000.

STANGERS, Isabelle. *Au temps des catastrophes. Resister à la barbarie qui vient*. Paris: La Découverte, 2009.

SALDANHA, Jânia; BRUM, Marcio M. A margem nacional de apreciação e sua (in)aplicação pela Corte Interamericana de direitos humanos em matéria de anistia: uma figura hermenêutica a serviço do pluralismo ordenado?.

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, v.15, p. 195-238, 2015.

SOULET, Marc- Henry. La vulnérabilité, une ressource a manier avec prudence. In: BURGORGE-LARSEN, Laurence (Dir.). *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*. Paris: Pedone, 2014.

STIGLITZ, Joseph E. *Peuple, pouvoir & profits*. Paris : Les liens qui libèrent, 2019.

SUPIOT, Alain. *L'esprit de Philadelphie*. Paris : Seuil, 2010.

SUPIOT, Alain. *Grandeur et misère de l'État social*. Paris: Collège de France/ Fayard, 2013.

SUPIOT, Alain. (Dir.) *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*. Paris: Odile Jacob, 2015.

SUPIOT, Alain. *La force d'une idée*. Paris : Les liens qui libèrent, 2019.