



## **Caminhos para a Sustentabilidade: Contribuições do Direito desde uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar**



latindex

Sistema Regional de Información  
en línea para Revistas Científicas de América Latina,  
el Caribe, España y Portugal

## A AGENDA 2030: A CONSTRUÇÃO OU CRISTALIZAÇÃO DE UMA ASPIRAÇÃO?

Janny Carrasco Medina, Leandra Dias Melo Azevedo

## SEGURANÇA E DIREITO ALIMENTAR PELAS VEREDAS DA AGROECOLOGIA

Gernardes Silva Andrade, Gabrielle Jacobi Kölling, Sandra Regina Martini,  
Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega

## TRABALHO REMOTO NA PERSPECTIVA DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 8 da ONU

Camila Lins Rodrigues, Valéria Santos Araújo, Larissa Jorge Ferreira Torquato

## SUSTENTABILIDADE: PROTEÇÃO DO SUJEITO PELO EMPREGO PRINCIPALISTA DA BIOÉTICA NA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Luna Stipp, Bruna Guesso Scarmagnan Pavelski

## DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS SOCIAIS PARA O EXERCÍCIO DA LIBERDADE E DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

Dirceu Pereira Siqueira, Juvêncio Borges Silva, Bruna Caroline Lima de Souza

## A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA

João Hélio Ferreira Pes

## ANÁLISE DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA À LUZ DA AGENDA 2030

Josué Mastrodi Neto, Maria Eduarda Ardinghi Brollo

## ENERGIA E DIREITO REGULATÓRIO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O DESCOMISSIONAMENTO NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL

Clarissa Kowarski, Marilda Rosado

## A FRAGMENTAÇÃO E A DISPENSA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO DESAFIOS À EFICÁCIA JURÍDICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E HÍDRICA NO DISTRITO FEDERAL

Gabriela Garcia Batista Lima Moraes, Nathalia Peres Bernardes

## DEMOCRACIA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E ESTATUTO CONSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS

Maren Guimarães Taborda, Vanêsa Prestes

Direito.UnB. Revista de Direito da Universidade de Brasília.  
Programa de Pós-Graduação em Direito – Vol. 7 N. 2 (mai./ago. 2023) –  
Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito.

Quadrimestral. 2023.

ISSN 2357-8009 (VERSÃO ONLINE)

ISSN 2318-9908 (VERSÃO IMPRESSA)

Multilíngue (Português/Inglês/Espanhol/Francês)

1. Direito – periódicos. I. Universidade de Brasília,  
Faculdade de Direito.

CDU 340

***Revista de Direito da Universidade de Brasília***  
***University of Brasilia Law Journal***

Revista vinculada ao Programa de Pós-graduação  
em Direito da Universidade de Brasília

Maio – Agosto de 2023, volume 7, número 2

---

**CORPO EDITORIAL**

**EDITORA-CHEFE**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

**EDITORES**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Daniela Marques de Moraes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Evandro Piza Duarte

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Fabiano Hartmann Peixoto

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Gabriela Garcia Batista Lima Moraes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Janaína Lima Penalva da Silva

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcelo da Costa Pinto Neves

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Othon de Azevedo Lopes

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Simone Rodrigues Pinto

**CONSELHO CIENTÍFICO**

Universität Bielefeld, Alemanha – Ifons Bora

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil – Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil – Ana Lúcia Sabadell

Universidade de Connecticut, Estados Unidos – Ángel Oquendo

Universidade de Glasgow, Escócia – Emiliós Christodoulidis

Universidade Federal de Goiás, Brasil – Francisco Mata Machado Tavares

Universität Flensburg – Hauke Brunkhorst

University of Luxembourg, Luxemburgo – Johan van der Walt

Universidade Agostinho Neto, Angola – José Octávio Serra Van-Dúnem

University of Glasgow – Johan van der Walt

Universidade de Helsinque – Finlândia Kimmo Nuotio

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil – Leonel Severo Rocha

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil – Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira

Universidade Meiji, Japão – Masayuski Murayama

Universidade Clássica de Lisboa, Portugal – Miguel Nogueira de Brito

Universidade Federal do Piauí, Brasil – Nelson Juliano Cardoso Matos

Universidade Federal do Pará, Brasil – Paulo Weyl  
Universidade Católica de Santos, Brasil – Olavo Bittencourt Neto  
Universidad de Los Andes, Colômbia – René Fernando Urueña Hernandez  
Universidade Federal de Uberlândia, Brasil – Thiago Paluma  
Universidade Johann Wolfgang Goethe, Alemanha – Thomas Vesting  
Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil – Valesca Raizer Borges Moschen  
Universidade de São Paulo, Brasil – Virgílio Afonso da Silva

## **SECRETÁRIA EXECUTIVA**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa

## **EQUIPE DE REVISÃO**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nímia S. Moura  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Luciana Pereira da Silva  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

## **EQUIPE DE EDITORAÇÃO**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Bárbara Luize Santos Silva  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nímia S. Moura  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Gabriel Teles Pontes  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Lívia Cristina dos Anjos Barros  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Thaís Cristina Freitas Marques

## **DIAGRAMAÇÃO**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Cleomara Elena Nímia S. Moura  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ida Geovanna Medeiros da Costa  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes Matos C. Farias  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Ingrid Kammyla Santos Bernardo  
Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Marcos Heleno Lopes Oliveira

## **ASSISTENTES**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Kelly Martins Bezerra

## **CAPA**

Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasil – Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

## **IMAGEM**

RosZie por Pixabay, disponível em <https://pixabay.com/pt/photos/economize-energia-economia-de-energia-7382279/>

# DIREITO.UnB

*Revista de Direito da Universidade de Brasília*  
*University of Brasilia Journal Law*

**V. 07, N. 02**

Maio - Agosto, 2023

## SUMÁRIO

NOTA EDITORIAL	11
Inez Lopes	
AGRADECIMENTOS	17
Inez Lopes	
<b>DOSSIÊ TEMÁTICO</b>	<b>20</b>
A AGENDA 2030: A CONSTRUÇÃO OU CRISTALIZAÇÃO DE UMA ASPIRAÇÃO?	21
Janny Carrasco Medina Leandra Dias Melo Azevedo	
SEGURANÇA E DIREITO ALIMENTAR PELAS VEREDAS DA AGROECOLOGIA	43
Gernardes Silva Andrade Gabrielle Jacobi Kölling Sandra Regina Martini Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega	
TRABALHO REMOTO NA PERSPECTIVA DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 8 DA ONU	75
Camila Lins Rodrigues Valéria Santos Araújo Larissa Jorge Ferreira Torquato	
SUSTENTABILIDADE: PROTEÇÃO DO SUJEITO PELO EMPREGO PRINCIPALISTA DA BIOÉTICA NA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	99
Luna Stipp Bruna Guesso Scarmagnan Pavelski	

DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS SOCIAIS PARA O EXERCÍCIO DA LIBERDADE E DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE	121
Dirceu Pereira Siqueira Juvêncio Borges Silva Caroline Lima de Souza	
ANÁLISE DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA À LUZ DA AGENDA 2030	143
Josué Mastrodi Neto Maria Eduarda Ardinghi Brollo	
A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA	169
João Hélio Ferreira Pes	
A ENERGIA E DIREITO REGULATÓRIO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O DESCOMISSIONAMENTO NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL	189
Clarissa Brandão Kowarski Marilda Rosado de Sá Ribeiro	
A FRAGMENTAÇÃO E A DISPENSA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO DESAFIOS À EFICÁCIA JURÍDICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E HÍDRICA NO DISTRITO FEDERAL	217
Gabriela Garcia Batista Lima Moraes Nathalia Peres Bernardes	
DEMOCRACIA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E ESTATUTO CONSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS	251
Maren Guimarães Taborda Vanesca Buzelato Prestes	

**NOTA EDITORIAL**

## NOTA EDITORIAL

A Revista Direito.UnB, do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD), lança sua nova edição contendo um dossiê temático intitulado *Caminhos para a Sustentabilidade: Contribuições do Direito sob uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar*. Esta edição reúne dez artigos que versam sobre questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorreu de 3 a 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, tendo como principal objetivo promover uma agenda ampla e um novo plano de ação internacional para questões ambientais, de cooperação internacional e de política de desenvolvimento. Conhecida como a “Cúpula da Terra”, os Estados adotaram a chamada Agenda 21 para a proteção do planeta Terra e para a promoção do desenvolvimento sustentável global no século 21. A Conferência reconheceu a necessidade de haver integração e equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental para alcançar seus objetivos. Entre os princípios estabelecidos pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, destacam-se os princípios 1 e 3. O Princípio 1 afirma que *os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza*. Por seu turno, o Princípio 3 assevera que *o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras*.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada pelos Estados membros da Organização das Nações Unidas, e estabelece um novo modelo para a ação internacional sobre o meio ambiente. Essa agenda fornece um plano compartilhado para a paz e a prosperidade das pessoas e do planeta, agora e no futuro. A Agenda 2030 engloba 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 Metas, incentivando todos os países a estabelecerem uma parceria global. Dentre os principais objetivos estão: erradicar a pobreza, acabar com a fome e garantir segurança alimentar; assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos; garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade; alcançar igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres; promover a gestão sustentável das águas e garantir acesso à energia para todos; fomentar o crescimento econômico inclusivo e trabalho decente; construir infraestruturas resilientes

e promover a industrialização inclusiva; reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, tornar as cidades e comunidades sustentáveis; assegurar padrões de consumo sustentáveis, tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas; conservar e promover o uso sustentável dos oceanos; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres; promover a paz e a justiça, construir instituições eficazes; e fortalecer as parcerias globais para o desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, o primeiro artigo intitulado **A Agenda 2030: a Construção ou Cris-talização de uma Aspiração?**, de Janny Carrasco Medina e Leandra Dias Melo Azevedo, critica a eficácia da Agenda 2030 no contexto da globalização, considerando a limitada efetividade das normas de *soft law*. As autoras também ressaltam a ausência de políticas internas que garantam sua efetividade. O estudo propõe uma nova interpretação da aplicabilidade da Agenda 2030 por meio da implementação de normas que complementem o direito internacional de *soft law*.

O segundo artigo trata da **Segurança e Direito Alimentar pelas Veredas da Agroecologia**, de autoria de Gernardes Silva Andrade, Gabrielle Jacobi Kölling, Sandra Regina Martinia e Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, analisa a relevância de considerar a agroecologia como “um caminho viável para garantir a segurança e o direito alimentar no âmbito nacional”. De acordo com as autoras, a sociedade civil e os movimentos sociais, inseridos na esfera do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, têm um papel crucial no engajamento dos movimentos sociais camponeses, buscando promover políticas públicas intersetoriais que assegurem aos brasileiros segurança e direito à alimentação.

O terceiro artigo aborda o **Trabalho Remoto na Perspectiva do Objetivo de De-senvolvimento Sustentável Nº 8 da ONU**, de autoria de Camila Lins Rodrigues, Valéria Santos Araújo e de Larissa Jorge Ferreira Torquato. O estudo busca demonstrar que “o trabalho remoto se tornou uma tendência global, atuando como alternativa para a continuidade de diversas atividades econômicas e a preservação de empregos”. O texto avalia os impactos desse modelo de trabalho na sociedade, na saúde e no bem-estar do trabalhador, bem como em empresas, destacando a importância do monitoramento para a criação de legislações e políticas públicas adequadas.

O artigo **Sustentabilidade: Proteção do Sujeito pelo Emprego Principialista da Bioética na Inteligência Artificial**, de autoria de Luna Stipp e Bruna Guesso Scarmagnan Pavelski, tem como objetivo analisar e estabelecer um diálogo visando à construção

segura dessa inteligência. A ideia central é que a bioética sirva como um paradigma para a proteção do sujeito conectado.

Na sequência, o artigo intitulado **Desenvolvimento como Liberdade: a Importância dos Direitos Sociais para o Exercício da Liberdade e dos Direitos da Personalidade**, de autoria de Dirceu Pereira Siqueira, Juvêncio Borges Silva e Caroline Lima de Souza, utiliza a expressão do termo proposto por Amartya Sen no livro “Desenvolvimento como Liberdade”. O estudo busca examinar a relevância (ou não) dos direitos sociais para a promoção do desenvolvimento e para o exercício do direito à liberdade e dos direitos da personalidade, à luz do que é defendido por Sen. Os autores investigam ainda o papel dos direitos sociais na superação das privações da liberdade econômica, na promoção do desenvolvimento e na efetivação dos direitos da personalidade.

Por sua vez, o texto sobre **A Retórica da Sustentabilidade Ambiental na Implementação da Logística Reversa** de autoria de João Hélio Ferreira Pes, objetiva analisar os dados e os estudos sobre a efetividade do instrumento da logística reversa como mecanismo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos”. O autor busca confirmar a hipótese de que se trata de uma retórica falaciosa da sustentabilidade ambiental e destaca a ação dos agentes econômicos para contornar a obrigação legal de implementação integral da logística reversa.

O artigo subsequente aborda **Análise da Operação Urbana Consorciada Interfederativa à Luz da Agenda 2030**, de autoria de Josué Mastrodi Neto e Maria Eduarda Ardinghi Brollo. Os autores examinam a Operação Urbana Consorciada Interfederativa (OUCI), prevista no artigo 34-A do Estatuto da Cidade. Eles investigam se esse instrumento viabiliza ou não a governança compartilhada, visando alcançar os objetivos 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e 17 (parcerias e meios de implementação) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

O próximo texto apresenta estudos sobre **A Energia e o Direito Regulatório Sustentável: Um Estudo de Caso Sobre o Descomissionamento na Indústria do Petróleo no Brasil**, de autoria de Clarissa Brandão Kowarski e Marilda Rosado de Sá Ribeiro, visa apresentar os cenários possíveis para o descomissionamento da indústria do petróleo e a crescente relevância da energia eólica, especialmente na modalidade offshore. O estudo ressalta a necessidade de uma robusta regulamentação e cooperação entre órgãos para alinhar a produção energética aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e à Agenda 2030.

O artigo sobre **A Fragmentação e a Dispensa do Estudo de Impacto Ambiental como Desafios à Eficácia Jurídica da Proteção Ambiental e Hídrica no Distrito Federal**, de autoria de Gabriela Garcia Batista Lima Moraes e Nathalia Peres Bernardes, analisa a interpretação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios relacionada ao projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto. O texto tem como objetivo contribuir para a compreensão dos Estudos de Impacto Ambiental e seus Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) na aplicação ao uso de recursos hídricos, focando na irrigação. Segundo as autoras, essa é uma área ainda carente de pesquisa no Direito Ambiental brasileiro.

Por fim, este número se completa com estudos sobre **Democracia, Proteção do Meio Ambiente e Estatuto Constitucional dos Povos Indígenas**, de autoria de Maren Guimarães Taborda e Vanêsa Buzelato Prestes. As autoras buscam demonstrar que a sustentabilidade institucional no Brasil “depende da construção de instituições eficazes de proteção ao meio ambiente e aos povos originários, conforme deliberação prévia estabelecida pela Constituição”. As autoras apresentam os fundamentos políticos da democracia moderna e analisam casos concretos submetidos ao Supremo Tribunal Federal.

Importa salientar algumas reflexões sobre os estudos de Celso Furtado (2000, p. 41) sobre a ideia corrente de desenvolvimento, referindo-se a um “processo de transformação”. O conceito de desenvolvimento está relacionado à forma eficiente de dispor o fluxo de bens e serviços finais à coletividade, com o intuito de promover a “satisfação plena das necessidades humanas”. O desenvolvimento sustentável pressupõe o acesso a esses bens e serviços sem comprometer os mesmos direitos às gerações futuras.

Boa leitura!

Inez Lopes

**Editora-chefe**

**Revista Direito.UnB**



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# **AGRADECIMIENTOS**

## AGRADECIMENTOS

A Revista Direito.UnB tem o privilégio de apresentar a edição especial intitulada **Caminhos para a Sustentabilidade: Contribuições do Direito desde uma Perspectiva Crítica e Interdisciplinar**, para uma reflexão sobre as formas de prover ações para o desenvolvimento sustentável.

Gostaríamos de expressar nossa profunda gratidão aos professores revisores, na qualidade da avaliação e do rigor científico e relevância prática. À equipe editorial, que trabalhou intensamente para promover a avaliação dupla às cegas pelos revisores e, igualmente, na edição dos textos, o nosso reconhecimento. A dedicação e o empenho de todos foram cruciais para que esta edição fosse possível.

Ficamos gratos e impressionados com o grande número de submissões, o que reitera o interesse da comunidade acadêmica neste tema de vital importância. Cada submissão, independentemente de sua seleção final, enriqueceu nosso processo editorial e reforçou a necessidade de espaços de discussão como este democrático e crítico.

O reconhecimento da qualidade da Revista Direito.UnB é, fruto da contribuição contínua de nossos colaboradores, incentivando-nos a trabalhar incessantemente para manter e elevar os padrões de excelência com temas vitais à sociedade contemporânea.

A todos os que tornaram esta edição especial uma realidade, nossos sinceros agradecimentos. Que esta publicação inspire, informe, incite novos caminhos e reflita as contribuições do direito para o desenvolvimento sustentável e justiça social.

**Gratidão!**



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# **DOSSIÊ TEMÁTICO**

# A AGENDA 2030: A CONSTRUÇÃO OU CRISTALIZAÇÃO DE UMA ASPIRAÇÃO?

## AGENDA 2030: THE CONSTRUCTION OR CRYSTALLIZATION OF AN ASPIRATION?

Recebido: 08/05/2023

Aceito: 24/8/2023

### JANNY CARRASCO MEDINA

Professora de Direitos Humanos da Universidade Mackenzie Brasília 2023.  
Pós-doutorado na Universidade de Brasília 2019-2020, Desigualdade e Justiça Social na América Latina.  
Doutora em Direito Internacional pela Universidade de Brasília 2018.  
Mestrado em Educação Superior - Comunicação Social e "Educação Superior" pela Universidade Central Marta Abreu Las Villas (2010). Graduação em Direito pela Universidade Central Marta Abreu Las Villas em 2007 e reconhecido pela Universidade de Brasília em 2019.  
Professora de Pós-Graduação da PUC-MINAS (2020-2021). Professora de Direito Internacional e Direitos Humanos na FASF-LUZ, Minas Gerais (2021-2023). Direito Imaterial e eletrônico.  
Professora voluntária de Direito Internacional Público pela Universidade de Brasília (2018-2019).  
Professora Assistente pela Universidade Central Marta Abreu Las Villas de 2007-2014.  
Tem experiência na área de Direito, Internacional Público e Privado, Direitos Humanos, Propriedade Intelectual e Direitos Culturais.

E-mail: jannycarrasco13@gmail.com



<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-2183-9182>

### LEANDRA DIAS MELO AZEVEDO

Graduanda no 5º período de Direito na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco (FASF-LUZ).  
Membro do grupo de pesquisa de Direito Internacional Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco (FASF-LUZ).  
Estagiária no Segundo Ofício de Notas de Luz/MG.

E-mail: leandradiasmeloazevedo@gmail.com



<https://orcid.org/0000-0003-1560-4053>



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## RESUMO

O reconhecimento dos direitos difusos e coletivos, o direito à alimentação e ao meio ambiente é um elemento essencial na concretização da sustentabilidade, através da responsabilidade atribuída aos Estados como parte dos objetivos da ONU em relação à Agenda 2030 sobre sustentabilidade. O objetivo deste estudo é analisar a eficácia da Agenda 2030 como norma de *soft law*, expondo seus desafios e oportunidades, como um mecanismo de necessária transformação para a efetividade da referida agenda; para isso, definimos como hipótese do estudo: a ineficácia da Agenda 2030 no contexto da globalização pela pouca efetividade das normas de *soft law* perante a ausência de políticas internas que lhe garantam sua efetividade, através do exemplo do Brasil. A metodologia utilizada consiste nos métodos lógico, histórico-social e jurídico, assumindo a combinação de métodos das ciências sociais e jurídicas em particular. Como resultado, conclui-se, que a globalização afeta de maneira considerável o papel do direito internacional e consequentemente a aplicabilidade da Agenda 2030 pela pouca efetividade dos mecanismos de *soft law* frente a temas de extrema urgência como os objetivos da Agenda. A contribuição do estudo está em uma nova interpretação da aplicabilidade da Agenda 2030, através de implementação de normas que complementem o direito internacional de *soft law*.

**Palavras-chave:** Direito Internacional; Direitos Humanos; *Soft Law*; Agenda 2030.

## ABSTRACT

The recognition of two diffuse and collective rights, the right to food and the environment is an essential element in the realization of sustainability, through the responsibility attributed to States as part of two UN objectives in relation to the 2030 Agenda on sustainability. The objective of this study is to analyze the effectiveness of the 2030 Agenda as a soft law norm, I present its challenges and opportunities, as a mechanism of necessary transformation for the effectiveness of the aforementioned agenda; For that, we define as a hypothesis of the study: the inefficiency of the 2030 Agenda in the context of globalization has little effectiveness of the soft law norms due to the absence of internal policies that guarantee its effectiveness, through the example of Brazil. The methodology used consists of logical, historical-social and legal methods, assuming a combination of methods from social and legal sciences in particular. As a result, it is concluded that globalization significantly affects the role of international law and consequently the applicability of the 2030 Agenda has little effectiveness in two soft law mechanisms when dealing with issues of extreme urgency such as the objectives of the Agenda. The contribution of the study is in a new interpretation of the applicability of the 2030 Agenda, through the implementation of norms that complement the international law of soft law.

**Keywords:** International Law; Human Rights; *Soft Law*; Agenda 2030.

## 1. INTRODUÇÃO

Quando falamos de globalização, desenvolvimento e direito ao meio ambiente é possível afirmar que a Agenda 2030 da ONU tem como objetivo o desenvolvimento sustentável em escala global, embora existam duas definições diferentes, caso tomemos como parâmetro da Agenda 2030 o critério de país desenvolvido, o que se traduz necessariamente em transformações de estilo de vida, melhorias na eficiência energética, moderação do consumo, uso consciente de recursos naturais, reciclagem e agendas governamentais que eliminem a nível macrossocial o problema global da fome. Por outro lado, para os países em desenvolvimento, a Agenda 2030 se foca em exploração de recursos naturais não predatória, minimizar impactos adversos, priorizar os recursos renováveis, reduzir a desigualdade e implementar a chamada Agenda de Fome Zero.

As discussões sobre a fome não são apenas um problema do século XXI, uma vez que desde o final de século XVIII Thomas Malthus<sup>1</sup>, apontava os desafios entre o crescimento da população global e a capacidade de produzir alimentos (MALTHUS, 1996).

Já no século XIX, os Estados Unidos encabeçam a vanguarda mundial em relação às duas linhas de pensamento totalmente opostas a respeito do meio ambiente. Por um lado, John Muir com a teoria conservacionista da natureza em seu estado natural, criando assim os parques nacionais como Yellowstone no Estado do Wyoming e por outro Giffor Pinchot, que defendia a utilização racional dos recursos naturais com base na experiência alemã.

Contudo, é com a chegada do relatório Brundtland, em 1987 (ONU, 1987), que a comunidade internacional começa a definir as necessidades de preservar para as futuras gerações o meio ambiente e com isso a necessidade do desenvolvimento sustentável, sendo definido como um direito humano. Já a Declaração de Rio de 1992 define em seus princípios a importância do desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> (ONU, 1992). Entendendo-se assim, como uma necessidade urgente dentro do processo de desenvolvimento.

Tal panorama exibido pelos estudos jurídicos ainda está pendente de resolução

---

1 A Teoria Populacional Malthusiana foi um sistema ideológico desenvolvido por Thomas MALTHUS, economista, estatístico, demógrafo e estudioso das Ciências Sociais. Preocupado com o crescimento populacional acelerado, Malthus, em 1798 publica uma série de ideias alertando a importância do controle da natalidade, afirmando que o bem-estar populacional estaria intimamente relacionado com crescimento demográfico do planeta. Malthus acreditava que o crescimento desordenado acarretaria a falta de recursos alimentícios para a população gerando como consequência a fome (MALTHUS, 1996).

2 Princípios nº 3; 4; 8; 20; e 21 da Declaração do Rio-92. (ONU, 1992) Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma).

definitiva no plano internacional, o que evidencia a realidade da Agenda 2030 no contexto global, imersa em uma eterna agonia de dívida econômica e social, que em ocasiões implica o retrocesso na concessão dos direitos humanos, especificamente no tocante à implantação da fome zero.

Para isso, foi definida como hipótese do estudo que: a ineficácia da Agenda 2030 no contexto da globalização pela pouca efetividade das normas de *soft law* perante a ausência de mecanismos coercitivos no contexto internacional, através do exemplo do Brasil, evidencia o fracasso do não retrocesso da fome como direito humano fundamental.

Contudo, ressalta-se como problema de pesquisa que: ainda existe um lastro positivista que assegura a eficácia jurídica da Agenda 2030, sem questionar a efetividade real das normas de *soft law* o que limita o questionamento dos mecanismos efetivos no cumprimento da Agenda 2030.

Perante tal situação, a principal motivação do estudo foi oferecer o conjunto de argumentos, esboçados na ordem teórico doutrinária como objetivo de expor a vulnerabilidade da Agenda 2030, para uma melhor ponderação dos objetivos previstos nela. Além disso, o estudo se apoia na documentação teórica e doutrinária sobre o panorama jurídico internacional da agenda, tendo como ponto de partida sua transcendência na realidade do Brasil no contexto global e o papel das normas de *soft law* nesse contexto.

A metodologia utilizada aborda o método lógico com elementos históricos-sociológicos, culturais e jurídicos, o que supõe a combinação de métodos das ciências sociais e jurídicas em particular. Com o estudo, pretende-se questionar a eficácia da Agenda 2030 para uma melhor compressão e entendimento que facilite tanto aos pesquisadores do direito, como a qualquer indivíduo, sobre a real efetividade dos objetivos da Agenda 2030, assim como a possibilidade real de que estes sejam de fato alcançados no contexto global, tomando como exemplo o Brasil.

Nesse sentido, apresenta-se à globalização e Agenda 2030 no contexto do direito internacional, tomando como referência o contexto da globalização na realidade da normativa internacional, seguida do papel das normas de *soft law* na concretização dos objetivos da Agenda 2030, para finalmente determinar a sua efetividade jurídica real. Como resultado, se exhibe a ineficácia da Agenda 2030 como mecanismo de *soft law* e sua relação com os direitos humanos, sendo essencial e fundamental sua materialização, uma vez alcançados pelos Estados comprometidos. Daí que o principal aporte ao estudo será dirigido a conectar a ineficácia das normas de *soft law* perante a necessidade de exterminar os problemas globais como os descritos na Agenda.

## 2. GLOBALIZAÇÃO E AGENDA 2030 DA ONU

Tal como refere GIDDENS (1994), a globalização trouxe consigo a modificação dos modos de vida na contemporaneidade como consequência da modernidade. Essas consequências provocam uma análise nos tipos tradicionais de ordenamentos sociais e jurídicos, colocando o ser humano como centro do processo de transformação e concepção social. Dessa maneira, as mudanças trazidas pela modernidade provocam um aprofundamento das crises vinculadas as mudanças climáticas e direito ao meio ambiente como parte dos processos transnacionais.

Globalização diz respeito à multiplicidade de relações e interconexões entre Estados e sociedades, formando o modelo do sistema mundial. Focaliza o processo pelo qual os acontecimentos, decisões e atividades em uma parte do mundo podem vir a ter consequências significativas para indivíduos e coletividade em lugares distantes do globo (MCGROW, 1992, p. 23).

Neste sentido, atribui-se às transformações mundiais da segunda metade do século XX, pós Guerra Fria, a origem de uma reconfiguração da economia mundial, vivenciando-se um processo de internacionalização, mundialização, transnacionalização como um sistema de fábrica global, apresentadas por Ianni (IANNI, 2000, p. 41), que define que o globo não é apenas um lugar perdido na imensidão do universo, pois vivemos constantemente uma drástica ruptura dos modos de ser, agir, pensar e de conceber o papel do ser humano nas economias globais.

Estudos como os de KRISTENSEN (2015), determinam o mapa global das pesquisas relacionadas às relações internacionais (tal como prevê a Figura nº 1 do próprio autor) e como o cenário internacional possui um maior destaque no norte global, o que necessariamente tem impacto direto em como a Agenda 2030 da ONU deve ser executada pelos países, pois o nível de desenvolvimento sustentável é certamente mais fácil de ser alcançado desde uma postura de unanimidade e hegemonia global dos países com menos problemas sociais e maior nível de desenvolvimento.

Hoje vivenciamos um processo global e local de mutação constante para as relações entre Estados e indivíduos e as consequências da exaltação do neoliberalismo como paradigma de sucesso econômico e social, o que traz consigo a necessidade de

questionar a eficácia global da Agenda 2030.

Com a fragilização do poder estatal e dos ordenamentos jurídicos, a Agenda 2030 responde a uma lógica das normas globais que desde a postura do *soft law* organizam princípios e metas globais, agrupando interesses diversos. Tal como prevê VAGTS (1986) existem três elementos que vão definir a existência de um direito transnacional: o traspasso das fronteiras nacionais, a divisão clara entre público e privado e a flexibilidade normativa internacional (*soft law*), como é o caso dos direitos difusos e coletivos descritos nos objetivos da referida agenda.

Já SANTOS (2001) advertia que:

[...] Uma boa parcela da humanidade, por desinteresse ou incapacidade, não é mais capaz de obedecer a leis, normas, regras, mandamentos, costumes derivados dessa racionalidade hegemônica[...] daí a proliferação dos ilegais, irregulares ou informais [...].

Para o autor supracitado, a globalização é perversa, pois se apresenta como competitividade sem compaixão, que produz várias fragmentações, como a ampliação do desemprego, o abandono da educação e o despreço à saúde como bem individual e social inalienável. Essa perversidade tem seu ponto final nos processos migratórios, que ressaltam como a manifestação das violências estruturais e a perversidade sistêmica, que junto à pobreza e marginalidade, aprofundam a desigualdade social (SANTOS, 2001).

Muito do que foi escrito sobre a Agenda 2030 centra suas debilidades nos fracassos ou infortúnios das implementações locais ou nacionais dos objetivos descritos na agenda. A proliferação de instituições internacionais próprias do processo transnacional enfatiza a complexidade dos dilemas da ação coletiva proposta por ela.

Entre as principais ilusões defendidas pela viabilidade da implementação da Agenda 2030, ressaltam os ganhos particulares dos Estados, na esfera global através do incentivo das boas práticas internacionais, o que acrescenta e intensifica a desigualdade internacional e aprofunda a ineficácia desta agenda. Não resulta suficiente apenas o prestígio e credibilidade internacional como mecanismo de comprometimento perante o cumprimento dela.

Assim, o poder do interesse internacional na Agenda 2030, mais do que uma política de racionalidade e preocupação pelo futuro da humanidade, se apresenta como pontos ganhos ou perdidos pela desigualdade social, que representam as relações de poder no

contexto internacional. Na medida em que os países sejam mais comprometidos com a agenda, estarão em um patamar de menor desigualdade social, o que possibilita seu compromisso internacional, seu prestígio e credibilidade. Entretanto, a agenda acomoda interesses diversos, sem prioridades às hierarquias verdadeiramente definidas, tal como pode ser apreciado na leitura dos objetivos (ONU, 2015).

Segundo HURRELL (2007, p. 204) existem três aspectos que podem ser notados na relação globalização e desigualdade social:

[...] O primeiro centra se apresenta como o grande fracasso do mundo em compartilhar os benefícios da globalização (África especificamente), segundo a situação em outras partes do mundo em reformas econômicas liberais que tem sido associada com melhora econômica (como muitos países da América Latina), e o terceiro a expansão da brecha entre ricos e pobres na medida em que são mais palpáveis as disparidades nos ingressos dentro dos muitos países de maneira individual. [...] (HURRELL, 2007, p. 204).

Concordando com a colocação de HURRELL (2007, p. 204), anteriormente citada, a ordem jurídica internacional se apresenta como um mecanismo palpável de diferenciação social em escala global. Na medida em que os países estejam mais preparados jurídica e economicamente para cumprir com a Agenda 2030, terão maior poder e importância na política global.

Por outro lado, a principal divergência ou crítica, à Agenda 2030 como parte da normativa global, está na ausência de regras operacionais que tragam uma perspectiva mais instrutiva e orientada a minimizar os impactos negativos da globalização. Definir 17 objetivos por meio de normas de boas práticas ou soft law, não é o caminho que vai minimizar as desigualdades norte-sul na escala global (ONU, 2015).

Em que medida as normas de boas práticas e prestígio internacional da Agenda 2030, com uma ampla gama de objetivos e metas, sem uma materialização concreta poderá ser cumprida por parte dos Estados aderentes? Um exemplo que explica o questionamento anterior são os objetivos um, dois e três da Agenda (ONU, 2015). Erradicar a pobreza, fome zero e saúde e bem-estar, são apenas elementos soltos que vão deixar à mostra a desigualdade global e a necessidade de políticas públicas que complementem esses objetivos globais.

Em que medida dos Estados globais estão em igualdade de condições para estabelecer disputas quanto aos valores que devem ser protegidos em termos de segurança? Logo, são provocados vários questionamentos: Qual fome deve ser

erradicada, a dos Estados? A das regiões? A dos indivíduos? Quais são os mecanismos legítimos para promover a segurança alimentar, o plano interno ou internacional?

Vale ressaltar que as abordagens da globalização internacional e dos temas relacionados ao meio ambiente, como é o caso da fome zero, possibilitam a perpetuação de uma linguagem retórica da sustentabilidade e da Agenda 2030. Resulta nítido que na medida em que as desigualdades do poder dos Estados ascendem no contexto internacional, transparece a ineficácia jurídica da Agenda 2030.

Tal como refere HURRELL (2007, p. 336):

[...] One difficulty with liberal institutionalism, then, concerns these foundational problems and their implications for understanding the relationship between power and governance; the other concerns the need to understand the wide range of ways in which power and governance intersect. [...] (HURRELL, 2007, p. 336).

Nesse ponto, a Agenda 2030 se apresenta como o caminho ilusório da solução de problemas estruturais a nível macrossocial e microssocial. Os países menos desenvolvidos, ou em vias de alcançar o desenvolvimento, precisam percorrer um caminho maior, para cumprir com objetivos que parecem estar inteiramente ajustados à realidade do chamado primeiro mundo.

Para que a Agenda 2030 seja verdadeiramente efetiva em termos de aplicabilidade, precisa ser ajustada. A ilusão de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável que abrangem os mais diversos temas socioambientais e suas metas, foram construídos de maneira interdependente, entretanto, em que medida realmente eles são interdependentes? (ONU, 2015).

Essencialmente, a própria ONU reconhece que os 17 objetivos estão integrados em uma ação conjunta onde as ações concretas em uma determinada área afetarão diretamente outras. Um exemplo que ilustra o anterior é o caso dos três primeiros objetivos: erradicação da pobreza, fome zero e agricultura sustentável e saúde e bem-estar (ONU, 2015). Não resulta um tanto ilusório que por meio de normas de soft law os países se comprometam a erradicar a pobreza sendo que isso terá um impacto direto e significativo na fome zero e na saúde e bem-estar?

Falar dos objetivos da Agenda 2030 no contexto da globalização, não significa apenas manter um ecossistema ou meio ambiente saudável para gerações futuras; representa também um chamado à eliminação da exclusão social assim como a prevalência de um patamar mínimo de igualdade social global (DERANI, 1997).

O poder da Agenda 2030 não pode ser focado apenas nos fatos que determinam a eficácia ou eficiência dos atores globais em relação ao cumprimento desses objetivos. Os Estados não têm escolha de não aplicar ou aderir a referida agenda, por ser um poder legitimado munido de controle internacional por meio de normas de soft law, que acabam se tornando normas de hard law.

### **3. ENTENDENDO O *SOFT LAW* NO CONTEXTO DA AGENDA 2030**

O soft law pode ser definido como um conjunto de normas ou de estandar normativo cujo objetivo é criar uma vinculação exortatória ou com base em recomendações que se opõem em sua estrutura às chamadas normas de hard law ou direito coercitivo. Baseadas em políticas de autonomia da vontade, boa-fé e consentimento mútuo, as normas de soft law permitem traçar diretrizes capazes de levar à compreensão de assuntos de extrema relevância para atores estatais e não estatais.

Basicamente as principais definições que achamos das normas de soft law se limitam a descrever como promessas de declaração do tipo que não constituem direito vinculando, não sendo uma lei dura ou norma vinculante (ANDREW T GUZMAN & TIMOTHY L.MEYER, 2010).

Sua adoção, busca criar um standard normativo para propiciar certos comportamentos sociais de interesse global. Nas palavras de (ANDREW T GUZMAN & TIMOTHY L.MEYER, 2010, p. 171) o soft law tem sido deixado de lado na academia do direito internacional, devido à importância real dos Estados sobre o assunto, talvez isso seja pelo fato de que o soft law não tenha sido reconhecido ou visto como uma “real” lei internacional.

O que fica claro, entretanto, é que qualquer que seja o impacto que possa ter o soft law, ele sempre é recebido como menos lei que as chamadas leis duras dos tratados internacionais e, conseqüentemente, matéria de costumes.

Para Guzman e Meyer, os Estados utilizam-se da soft law por razões diversas; dentre elas destacamos sumariamente: (a) pelos atores envolvidos entenderem que esta categoria normativa é de fácil coordenação e suficiente para gerar o cumprimento das obrigações; (b) pelos custos marginais de descumprimento ultrapassarem a perda esperada da violação (the loss avoidance theory), o que diminuiria a “perda líquida” para as partes envolvidas mas não traria sanções; (c) a alteração das circunstâncias no cenário internacional permite que os Estados ou outros atores envolvidos renunciem as regras da hard law de maneira a facilitar que as novas circunstâncias sejam eficientes do que uma negociação formal exigida pela hard law; (d) Estados se utilizam da teoria da international common law (ICL) de maneira a contornar as exigências vinculativas das regras legais (hard law), criando um sistema de cooperação, um “apoio moral”, com a oportunidade de aprofundá-la em troca da desistência (mitigação) de algumas medidas de controle sobre as próprias regras legais. (ANDREW T GUZMAN & TIMOTHY L.MEYER, 2010).

Nesse sentido, resulta pertinente ressaltar que apenas o Conselho de Segurança da ONU, com fundamento no artigo 25, possui faculdade para exigir e obrigar os Estados a cumprir com as medidas adotadas (ONU, 1945)<sup>3</sup>. Por outro lado, a Assembleia Geral apenas tem faculdade para iniciar estudos, discutir assuntos e fazer recomendações, o que coloca a Agenda 2030 no contexto de soft law e as consequências e impossibilidades de exigir ou punir os Estados pelo seu não cumprimento.

Continuando no plano doutrinário sobre o que seria soft law, existem três linhas de pensamento jurídico que se destacam por serem as mais diversas e controversas definições: a) visão positivista-jurídica, b) construtivista, c) institucionalista racional (GREGÓRIO, 2016, p. 302).

GREGORY SHAFFER & MARK A.POLLACK (2010) ao defender a visão positivista, destaca que o soft law tem um papel secundário nessa linha de pensamento, pois resultaria ser uma norma inferior e pouco aplicada pelos Estados, tribunais e organismos internacionais frente ao já reconhecido hard law ou direito coercitivo, destacando que na percepção positivista o soft law exerce uma autoridade de persuasão no campo do Direito interno e internacional, ainda que não seja formalmente jurídico e obrigatório.

Por outro lado, a escola construtivista foca menos nas questões da formalidade do Direito e mais no processo de interação social capaz de moldar os entendimentos

---

3 Article 25 provides that “The members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter. (ONU, 1945)

sociais. Segundo a colaboração entre atores estatais e não estatais, contribuem para a flexibilidade dos negócios pactuados, o que traz consigo uma das principais críticas dos doutrinadores internacionais: pois não cria a vinculação das obrigações que os Estados deveriam submeter-se (GREGORY SHAFFER&MARK A.POLLACK, 2010).

E por último, a escola institucionalista racional, que defende a teoria dos impactos globais do compromisso vinculativo, já que se pode tornar importante na maneira com que devem ser cumpridas as obrigações internacionais, implicando custos na reputação dos Estados e sua visibilidade internacional. Vale ressaltar que as tradições acadêmicas desta escola não deixam claro quais seriam as principais diferenças entre *soft law* e *hard law* nesse sentido. (GREGORY SHAFFER&MARK A.POLLACK, 2010).

No ano de 2015 finalizou-se o ciclo da política dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que foram adotadas em 2001, trazendo a denominada Declaração do Milênio (ODM), sem que de fato eles fossem alcançados no plano global. Após a ineficácia desses objetivos, em Assembleia Geral das Nações Unidas, foi adotada a Agenda 2030. Continuando na mesma lógica de pensamento, as “quase” normas, tanto dos objetivos do Milênio, como os da Agenda 2030, reforçam a lógica global das normas de *soft law*.

Definir metas globais desde normas multilaterais não vinculantes apresenta um desafio global na capacidade e compromisso dos Estados. Embora ele traga a possibilidade de que os atores globais estejam preocupados com os problemas descritos nos objetivos, poucas são as punições que de maneira real consigam sua efetividade, além de compromissos e metas que são ajustados no caminho.

Embora eles tenham como objetivo a dissolução da priorização das demandas do mercado, efetivamente as economias globais continuam a priorizar as metas econômicas em detrimento do cumprimento dos objetivos neles definidos. Resulta complexo pensar que apenas a boa-fé, prestígio e reputação internacional serão suficientes para que os Estados de fato implementem políticas internas para cumprir com os compromissos da Agenda.

Tal como foi dito, os instrumentos normativos de *soft law* constituem uma matéria pacífica no campo teórico doutrinal do direito internacional. Entretanto, percebemos no campo da prática internacional que os instrumentos de *soft law* tem se materializado no contexto de códigos de conduta, ou como elementos complementares de normas de ***hard law***, sem alcançar o verdadeiro protagonismo normativo que precisam.

Embora sejam estruturas normativas ou quase normativas independentes, o *soft law*

apenas é destinado como um segundo mecanismo ou como uma segunda oportunidade outorgada aos Estados ou atores globais no cumprimento dos compromissos políticos. Isso, necessariamente, nos leva a pensar que adotar os objetivos da Agenda 2030 sobre a perspectiva do soft law, não resulta o caminho mais efetivo para que estes sejam alcançados.

Tanto os objetivos do Milênio, como a Agenda 2030, são exemplos palpáveis de normas de soft law, onde os organismos internacionais, por meio de práticas costumeiras, tentam introduzir um tema global como a fome zero e a sustentabilidade, mas acabam deixando à boa vontade dos contratantes sua aplicabilidade.

Embora seja necessário no âmbito do direito internacional conciliar as necessidades globais com as ações coletivas, os mecanismos de soft law, em temáticas de extrema urgência, como os objetivos da Agenda 2030, não são verdadeiramente viáveis em razão de sua efetividade e progresso.

#### **4. A AGENDA 2030: DISCUSSÕES NECESSÁRIAS PARA SUA CRISTALIZAÇÃO**

No contexto internacional e retomando as discussões sobre a eficácia da Agenda 2030 como norma de soft law, é importante destacar que a efetividade desse regime ou compromisso internacional vai depender de dois desafios: por um lado a implementação estatal dos acordos legais internacionais assumidos, e por outro, os atores que estão chamados a implementar de fato esse compromisso internacional dentro de um determinado ordenamento interno.

Para identificar os possíveis desafios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (1,2,3) e sua eficácia como norma de *soft law*, é importante começar com uma avaliação geral do estado normativo dos ODS. Esse exame resulta imprescindível para entender como eles foram concebidos na ordem internacional e se de fato o sistema legal internacional lhe outorgou algum efeito normativo.

De fato, os ODS foram legalmente concebidos como uma norma de soft law, um método alternativo para responder ao fracasso continuado do direito internacional em produzir resultados concretos e satisfatórios no campo de desenvolvimento sustentável, o que nos leva a pensar que a capacidade dos ODS em produzir efeitos normativos seria

mínima.

Tal como refere DUVIC-PAOLI (2021), os ODS representam uma agenda programática que mantém uma relação ambígua com a lei e seu estado formal, sem aportar claridade com respeito aos efeitos legais esperados.

Basicamente, os principais estudos a respeito do ODS realizados posterior a sua adoção, tem focado em identificar o caráter normativo ou não. Tomando como ponto de partida a concepção de soft law assim como suas consequências jurídicas devido ao que representa uma norma que não é um tratado internacional e, portanto, não possui um valor normativo eficaz.

É claro que os ODS foram vistos inicialmente como um conjunto de aspirações políticas globais sem uma potencialidade normativa eficaz. Sua adoção veio com a Resolução 701 da Assembleia Geral das Nações Unidas, cujo título foi “Transformar o mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015). Em sentido formal, como a Resolução da ONU não tem força vinculante, ela coloca-se no contexto de soft law. Entretanto, a própria Assembleia Geral da ONU os define como “aspiracionais” o que coloca outra complexidade jurídico-normativa ao ser susceptível de especificidade e rendição de contas.

Esta marcação como “aspiracionais” não foi uma iniciativa da ONU, desde a Cumbre Rio+20 foi iniciado um processo intergovernamental sobre os ODS, sendo marcados com essa categoria o que lhe negou qualquer possibilidade de direito vinculante. Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram por sua parte considerados como parte do direito consuetudinário, adotando um status formal ainda mais débil pois não foram incluídos na Declaração do Milênio pelas Nações Unidas, apenas um tempo depois, foram incorporados como anexo ao informe do Secretário Geral das Nações Unidas (ONU, 2001).

Entretanto, ALSTON (2009) argumenta e defende que os ODM têm alcançado um status de satisfação para o direito, sendo dotados de um apoio razoável por parte da comunidade internacional, defendendo que não representam meras aspirações, se não objetivos alcançáveis.

Por outro lado, é importante lembrar que os Estados tinham como aspirações a intenção de evitar ambiguidades a respeito da natureza política dos ODS, sua incorporação como valores e objetivos de maneira que fosse estruturada a ação internacional sobre esses temas, mas sem determinar alguma responsabilidade para o Estados, pois, na

época, os mecanismos de rendição de contas seriam muito intrusivos e de pouca eficácia na sua implementação, e como solução, no lugar foi adotado o processo de adesão voluntária de seguimento e revisão.

Tal como refere FINNEMORE e JURKOVICH (2020) os objetivos do ODS são amplamente desejados na realidade, sendo pouco provável que sejam alcançados e se cumpram integralmente. Um exemplo que ilustra o anterior é o caso dos objetivos um, dois e três. Apenas restam sete anos para que seja erradicada a pobreza, eliminada a fome e alcançado o bem-estar social, e ainda existem muitos desafios globais a serem superados. Um exemplo que ilustra o anterior é o caso do Brasil, com o PIB de R\$9,9 trilhões de reais em 2022, de acordo aos informes de IBGE<sup>4</sup>, e que, em contrapartida, em 2023 mais de 62.5% dos brasileiros moram abaixo da linha da pobreza, segundo dados também do IBGE<sup>5</sup>.

No que toca à necessidade de atuação de políticas públicas para a dissolução da fome no país, desde 2000 até 2014, ocorreram avanços significativos. No que se refere às melhorias alcançadas durante o respectivo período, observa-se que elas se deram por meio de Programas de Transferência de Renda, cujo resultado foi o Brasil deixar o mapa da fome da ONU em 2014, consoante ao Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo publicado pela FAO no respectivo ano (FAO, 2022).

Como explicação para o feito, o documento apontou o aumento do salário-mínimo acima da inflação, bem como a atuação de políticas como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – e o fortalecimento da agricultura familiar, através de crédito, assistência técnica e Seguro Safra (LESSA, 2014).

A falta de recursos necessários para comprar alimentos suficientes é evidente no Brasil de 2023, devido ao aprofundamento das crises geográficas na produção dos alimentos. Quase 90% da produção de alimentos brasileira é concentrada na região sul-sudeste do país, enquanto as maiores dificuldades da insegurança alimentar se apresentam na região norte e nordeste. O que evidencia a transposição da própria realidade das relações internacionais e da globalização, sendo um problema intrínseco não apenas na realidade do Brasil, senão em todo o sul global.

Tal como abordamos no ponto anterior, falar sobre materialização efetiva dos

---

4 <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

5 <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>

direitos humanos à alimentação adequada (fome zero), exige uma responsabilidade imensa do Estado em garantir e respeitar tal direito. O Brasil é um exemplo da responsabilidade estatal, ao estabelecer um equilíbrio entre os principais instrumentos jurídicos e as políticas públicas. Desde a Constituição de 1988 vários são os artigos que pretendem garantir esses direitos: artigos 6<sup>6</sup>, 208<sup>7</sup>, 212<sup>8</sup>, 227<sup>9</sup> da CRFB/88 (BRASIL, 1988), reconhecendo a obrigação do Estado em garantir uma alimentação saudável aos escolares, prevista no artigo 208, como parte do direito à educação. Além disso, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), define no seu artigo 4º a alimentação da criança e do adolescente como assunto de prioridade absoluta (BRASIL, 1991).

Nesse sentido, ressaltamos o caráter programático dos ODS e sua ineficácia como norma de soft law, pois ao não ter efeito vinculante, acabam ficando fora do direito internacional, o que representa o déficit considerável, pois não são capazes de encaminhar aos Estados a obrigação de alcançar o desenvolvimento sustentável na última década.

No âmbito internacional, e a respeito dos ODS, não pode ser respaldado por um lado a fixação de objetivos que operam no contexto de política internacional e por outros instrumentos indicativos à margem do direito internacional. Para uma melhor efetividade dos ODS eles devem começar por meio do consenso e apoio internacional, mas logo adquirir um apoio formal respaldado pelo papel das normas ou tratados e o protagonismo de instituições formais estabelecendo medidas mais coercitivas que obrigam os Estados a materializar esses objetivos de maneira clara e efetiva. Resulta claro, entender que os ODS foram estruturados para não contradizerem tratados e normas já existentes, mas pouco foram ajustados e adequados com o decorrer do tempo para seu cumprimento efetivo.

---

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

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

7 Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - 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.

8 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

9 Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Em última instância, a principal complexidade que apresentam os ODS no sistema legal internacional diz respeito à inexistência de uma luz sobre os possíveis impactos normativos, pois eles são meras aspirações, uma manifestação de governança global no legal, sem chegar a alcançar uma força normativa real.

Voltando ao ponto inicial de nosso debate, o direito internacional resulta infeliz na sua aplicabilidade equitativa e ineficaz, pois segundo (RUBIO SANCHEZ, 2015, p. 184), o sistema internacional de direitos humanos experimenta inclusões abstratas a partir de exclusões concretas, o que denota a existência de um direito internacional ineficaz; do ponto de vista da materialização concreta desses direitos, como é o caso dos direitos culturais. Em síntese, nos instrumentos internacionais abordados, percebe-se que há uma proteção aos direitos humanos, inclusive o acesso à alimentação, mas ainda persiste a ambiguidade jurídica que acompanha a questão da fome zero devido à complexidade de adaptação do conceito, uma vez que é preciso respeitar as particularidades dos Estados que assumem os tratados e a forma como esses direitos são concretizados.

A análise dos três primeiros objetivos, por exemplo, define a complementariedade entre eles, (erradicação da pobreza, fome zero e bem-estar) mostrando que não provocam uma verdadeira revolução legal no âmbito Internacional, pelo contrário, as mudanças que produzem são mínimas, o que evidencia o fracasso da norma de soft law no tocante à regulamentação de interesses diversos sem prioridades definidas.

Embora eles sempre estejam presentes dentro dos objetivos de desenvolvimento sustentável, pouco tem se avançado no mundo no contexto de metas globais, devido ao fato de que são normas multilaterais, que não possuem um caráter vinculante.

A realidade da Agenda 2030 embora não queira ser assumida pelos seus defensores, ainda se apresenta como uma norma, ou quase norma jurídica em processo de construção. A possibilidade de não obrigar os Estados de maneira coercitiva se vislumbra como uma nova era do direito internacional, entretanto isso resulta complexo, pois compromete sua efetividade jurídica.

Para ser verdadeiramente objetivo no contexto da complexidade da globalização e do papel do direito internacional, não alcançam apenas as normas de soft law, sua flexibilidade extrema representa a dilação de medidas urgentes e necessárias à escala global.

## 5. CONCLUSÕES

A proteção globalizada pretende, em última análise, a produção de um Direito Global a favor da Agenda 2030, não significando desprezar as estruturas estatais e as instituições locais. Mais do que isso, trata-se de encontrar uma conscientização de toda a humanidade, no sentido de que o desenvolvimento sustentável seja protegido e tutelado, sem que implique, necessariamente a perda do direito de soberania dos Estados em explorá-lo.

Cumprido observar que o papel das normas de soft law no plano internacional, embora sejam um referente para a construção do direito internacional, acaba, em muitos casos, comprometendo a aplicabilidade efetiva da Agenda 2030. Com essa nova ordem jurídica, os Estados mostraram-se parcialmente comprometidos a dar seguimento aos compromissos da agenda e, porém, a efetivação deles nos ordenamentos internos não alcança o protagonismo que necessita.

Embora os Tratados, Princípios e Costumes pertinentes ao tema inseriram valores globais que limitam a ação dos homens e dos Estados, estabelecendo comportamentos, padrões e limites para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, ainda resultam insuficientes sem a existência ou coexistência de medidas com maior grau de coercitividade para a erradicação de problemas globais.

De todo o exposto, observa-se que, atualmente, devem ser ponderados três elementos: a globalização no contexto internacional é uma realidade que pouco pode ser negada, a Agenda 2030 possui objetivos que dificilmente serão alcançados sem a existência de mecanismos com maior efetividade jurídica, estando sempre em um processo constante de construção e pouca cristalização, o que a torna um fracasso perante a sociedade internacional ao longo prazo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSTON, P. **Millennium Development Goals and human rights: in common cause or uneasy partners? The International Journal of Human Rights**, UK, v. 13, n. 1, p. 10, fevereiro 2009.

ANDREW T GUZMAN & TIMOTHY L.MEYER. **Internaitonal Soft Law**. Journal of Legal Analysis, v. 2, n. 1, p. 171-275, Março 2010.

ARANHA, A. **Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil**. Brasilia: Alpha Gráfica e Editora, v. 3, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 4ta. ed. Brasília: Saraiva, v. 1, 1988.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei 8.069/90**. São Paulo: Atlas, v. 1, 1991.

CASTRO, J. D. **Geopolítica da Fome**. 4a edição. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, v. 1, 2003.

CEPAL. **Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial**. CEPAL. Santiago de Chile. 2022.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DUVIC-PAOLI, L.-A. **FROM ASPIRATIONAL POLITICS TO SOFT LAW?EXPLORING THE INTERNATIONAL LEGAL EFFECTS OFSUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL 7 ON AFFORDABLE**. Melbourne Journal of International Law, Melbourne, v. 22, p. 1-23, Jule 2021.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção**. ONU. Roma. 1974.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022**. New York : [s.n.], v. 1, 2022.

FINNEMORE, M.; JURKOVICH, M. **The Politics of Aspiration**. *International Studies Quarterly*, Oxford, v. 64, p. 41, June 2020.

FOLADORI, G. **Marxismo e meio ambiente**. *Revista de Ciencias Humanas UFSC*, Santa Catarina, Maio 1999. 82-92.

FOLADORI, G. **Avanços e limites da sustentabilidade social**. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 102, p. 103-113, jan/jun 2002.

GIDDENS, A. **Le conseguenze della modernità. Fiduca e rischio, sicurezza e pericolo**. Bologna: Mulino, v. 1, 1994.

DGREGÓRIO, F. D. S. **CONSEQUÊNCIAS SISTÊMICAS DA SOFT LAW PARA A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL E O REFORÇO DA REGULACAO GLOBAL**.

Revista de Direito Constitucional e Internacional, Rio de Janeiro , v. 95, n. 1, p. 299-320, Abril/Junho 2016.

GREGORY SHAFFER & MARK A. POLLACK. Hard vs. **Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance**. *Minnesota Law Review*, Minneapolis, v. 94, p. 9-23, June 2010.

HELOISE SIQUEIRA GARCIA, D. S. S. G. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 35, p. 192-206, GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 35, vo dezembro 2016.

HURRELL, A. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society**. New York: Oxford University Press, 2007.

IANNI, O. **Teorias da Globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

KRISTENSEN, P. M. **Southern Sensibilities: Advancing Third Wave Sociology of International Relations in the Case of Brazil**. *International Studies Perspectives*, Compenague, v. 16, n. 3, p. 246-269, agosto 2015.

LESSA, M. **A Atuação do Brasil na Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional**. In: V ciclo de debates sobre bioética, diplomacia e saúde pública Núcleo de Estudos sobre Bioética e Diplom. Brasília: [s.n.], 2014.

MALTHUS, T. R. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática: ensaio sobre a população**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MCGROW, A. G. **Conceptualizing Global politics**. Cambridge: Polity Press, 1992.

MENDES, K. **A produção social da fome no capitalismo dependente e as contraditórias estratégias de combatê-la: análise da Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Trabalho de Conclusão de Curso. Santa Catarina: [s.n.]. 2011. p. 11-71.

MEYER, T. **Soft Law As Delegation**. *FORDHAM INTERNATIONAL LAW JOURNAL*, New York , v. 32, n. 3, p. 887-942, 2008.

ONU. **Capítulo V Conselho de Segurança da ONU. Conferencia de São Francisco**. São Francisco: [s.n.]. 1945.

ONU. **Relatório Brundtland**. ONU. New York, p. 318. 1987.

ONU. **DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO**. ONU. Rio de Janeiro, p. 4. 1992.

ONU. **Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration**. Report of The Secretary-General, GA Res 56/326, UN GAOR, 56th sess, Agenda Item 40, UN Doc A/56/326 (6 September 2001) annex, 55. New York: [s.n.]. 2001. p. 326.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável : Agenda 2030**. ONU. New York. 2015.

ONU. **Objetivos do Milênio**. ONU. New York. 2015.

ONU. **Resolução 70/1. Transformar o mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Assembleia Geral da ONU**. New York : [s.n.]. 2015.

RUBIO SANCHEZ, D. **Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada**. Campo Jurídico, v. 3, n. 1, p. 181-213, Mayo 2015.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SHELTON, D. L. . **Soft Law. HANDBOOK OF INTERNATIONAL LAW**. Washington. DC: Routledge Press, 2008.

VAGTS, D. F. **Transnational business problems**. New York: The Foundation Press, 1986.

VALENTE, F. L. S. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. Saude e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 51–60, Janeiro 2003.

VASCONCELOS, F. D. A. G. **Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer**. Revista de Nutrição, Campinas , v. 32, p. 1-13, 2019.

ZIEGLER, J. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. 1era. ed. São Paulo : Cortez, v. 1, 2010.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# SEGURANÇA E DIREITO ALIMENTAR PELAS VEREDAS DA AGROECOLOGIA

## FOOD SECURITY AND RIGHT TO FOOD IN BRAZIL THROUGH THE PATHS OF AGROECOLOGY

Recebido: 03/03/2023

Aceito: 18/8/2023

### GERNARDES SILVA ANDRADE

Mestre em Direito, Mercado, Compliance e Segurança Humana (FACULDADE CERS-PE). Graduado em Direito (ASCES/UNITA-PE). Integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq "Direito Digital, Mercado e Regulação e do Grupo de Pesquisa Mercado, regulação e segurança humana no contexto da saúde e do meio ambiente

E- mail: gernardes@yahoo.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-2550-8113>



### GABRIELLE JACOBI KÖLLING

Pós-doutoranda em Direito (Centro Universitário do Distrito Federal-UDF), com financiamento da FAPDF. Mestre e Doutora em Direito Público (UNISINOS-RS). Graduada em Direito (UNISINOS-RS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UDF. Líder do Grupo de Pesquisa do CNPq "Direito Digital, Mercado e Regulação. Líder do Grupo de Pesquisa Mercado, regulação e segurança humana

no contexto da saúde e do meio ambiente

E- mail: koll.gabrielle@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2225-555X>



### SANDRA REGINA MARTINI

Pós-doutorado em Direito (Roma Tre). Pós-doutorado em Políticas Públicas (Universidade de Salerno). Doutora em Evoluzione dei Sistemi Giuridici e Nuovi Diritti (Università Degli Studi di Lecce). Mestrado em Educação (PUC-RS). Graduada em Ciências Sociais (Unisinos-RS). Coordenadora e professora do Mestrado em Direitos Humanos da UNIRITTER-RS.

Professora da Pós-graduação em Direito na UFRGS e UFMS

E- mail: smartinipoa@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5437-648X>



### MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TÁRREGA

Doutora e Mestre em Direito (PUC-SP). Graduada em Ciências e Letras Jurídicas (UNAERP-SP). Coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (UFG). Professora do Doutorado da Rede Pro Centro Oeste de Biotecnologia Biodiversidade, e no Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da UNAERP-SP

E- mail: mcvidotte@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4805-4345>



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## RESUMO

Este manuscrito tem por objetivo analisar a pertinência de apontar a agroecologia como um caminho viável para garantir segurança e direito alimentar no âmbito nacional. Para cumprir esta finalidade, a pesquisa, inicialmente, demonstrará a importância de se promover uma verdadeira revolução agroecológica no sistema agroalimentar brasileiro. Em seguida, examinará contribuições da agroecologia para assegurar segurança e direito alimentar pautadas pela sociedade civil e pelos movimentos sociais na esfera do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Por fim, comprovar-se-á a relevância da agroecologia nas políticas públicas agroalimentares nacionais, bem como para alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como resultado desta investigação crítica e transdisciplinar, ficará esclarecido que um dos caminhos mais sustentáveis para se garantir segurança e direito alimentar no Brasil perpassa pelas veredas da agroecologia. No que diz respeito à metodologia será socorredora do método dialético, com abordagem qualitativa e objetivo analítico-descritivo, de modo que a revisão bibliográfica será essencial com vistas a analisar os materiais disponíveis sobre esta temática.

**Palavras-chave:** Agroecologia; Segurança alimentar; Direito à alimentação; Políticas públicas; ODS.

## ABSTRACT

This manuscript aims to analyze the pertinence of pointing to agroecology as a viable way to guarantee food security and the right at the national level. To fulfill this purpose, the research will initially demonstrate the importance of promoting a true agroecological revolution in the Brazilian agrifood system. Then, it will examine the contributions of agroecology to ensure food safety and rights guided by civil society and social movements in the sphere of the Food and Nutritional Security System. Finally, the relevance of agroecology in national agrifood public policies will be proven, as well as in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs). As a result of this critical and transdisciplinary investigation, it will become clear that one of the most sustainable ways to guarantee food security and rights in Brazil runs through the paths of agroecology. With regard to methodology, the dialectical method will be used, with a qualitative approach and analytical-descriptive objective, so that the bibliographical review will be essential in order to analyze the available materials on this subject.

**Keywords:** Agroecology; Food security; Right to food; Public policy; SDGs.

## 1. INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, em decorrência da instalação da Revolução Verde, postulou-se uma narrativa de que a “modernização do campo” seria essencial para acabar com a fome no mundo e, conseqüentemente, assegurar o direito à alimentação. Porém, passados cerca de meio século, a fome continuar a assolar várias pessoas em todo

planeta, inclusive no Brasil onde, paradoxalmente, a cada ano, a produção agropecuária se consolida como uma das maiores do mundo.

Além disso, nos últimos anos, o debate sobre (in)segurança alimentar e direito à alimentação ressurgiu e tornou-se ainda mais recorrente nestes tempos (trans) pandêmicos. Isto porque, de acordo com o Inquérito da VigiSan, há uma estimativa de que aproximadamente 58% das famílias brasileiras padecem de algum grau de insegurança alimentar. Este dado serve para justificar a atualidade e a abrangência da questão a ser dissertada, pois a insegurança alimentar, assim como a fome e a pobreza, não são contratempos exclusivos do passado.

Em virtude deste quadro, este manuscrito se prestará a esclarecer a relevância da agroecologia como um caminho sustentável para assegurar segurança e direito alimentar para o povo brasileiro. Assim, será defendida a proposta de viabilizar uma revolução agroecológica no sistema agroalimentar nacional, tal qual ocorreu em Cuba através de experiências compartilhadas entre agricultores.

Nesta questão, ainda se ressaltará a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais na defesa dos princípios da agroecológicos na gestão do Sistema de Segurança Alimentar Nutricional com o intuito de garantir segurança e direito alimentar ao povo brasileiro. Também se constatará a pertinência da agroecologia nas políticas públicas agroalimentares em nível nacional, mas também como uma importante fomentadora de 15 dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável.

Relativamente à metodologia, usar-se-á o método dialético com o fito de aferir as prováveis assertivas ou negações apontadas para asseverar a agroecologia como um caminho adequado com vistas a assegurar o direito à alimentação e a segurança alimentar no Brasil. Referente às técnicas de pesquisa, estará centrada em uma abordagem qualitativa à medida que pretende desvendar intersecções entre agroecologia e direito, e objetivo analítico-descritivo, já que se destina a abordar a evolução desta temática.

Quanto aos procedimentos, pode-se elucidar que a revisão de literatura será fundamental à análise de materiais já publicados sobre o assunto, em boa parte de artigos de periódicos (SciELO, Capes, Web of Science), de livros e sítios eletrônicos (nacionais e internacionais). Pelo fato de a temática deste artigo ser recente, e ainda pouco explorada nas investigações do direito, restará perceptível a salutar contribuição da transdisciplinaridade. Já as fontes documentais podem ser documentos depositados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas (associações científicas), regulamentos, ofícios, boletins e outros congêneres.

## 2. POR UMA REVOLUÇÃO AGROECOLÓGICA NO BRASIL

[...] *A novidade veio dar a praia / Na qualidade rara de sereia /  
Metade o busto d'uma deusa maia / Metade um grande rabo de baleia //*  
*A novidade era o máximo / Do paradoxo estendido na areia /  
Alguns a desejar seus beijos de deusa / Outros a desejar seu rabo pra ceia //*  
*Oh! Mundo tão desigual / Tudo é tão desigual / [...] //*  
*Oh! De um lado esse carnaval / De outro a fome total / [...] //*  
[...] *E a novidade que seria um sonho / O milagre risonho da sereia /  
Virava um pesadelo tão medonho / Ali naquela praia, ali na areia //*  
*A novidade era a guerra / Entre o feliz poeta e o esfomeado /  
Estraçalhando uma sereia bonita / Despedaçando o sonho pra cada lado //* [...] *(Gilberto Passos Gil Moreira, Herbert Vianna, João Barone e Felipe de Nóbrega Ribeiro)*

Embora não se possa afirmar, com a devida certeza, a forma como a realidade é compreendida pelos compositores da música *A novidade*, a sereia será delineada, neste artigo, como uma alegoria bem propícia para ajudar a desvelar certos paradoxos. Portanto, é preciso estar atento e se desvencilhar do *canto da sereia* tal qual precaveu Eligio Resta sobre a importância dos direitos humanos se desvencilharem da retórica meramente consolatória e exaurida de metafísica<sup>1</sup>.

A metáfora da sereia perfaz uma narrativa típica de uma política opressora e alheia às necessidades mais basilares da população: alimentar-se. Inclusive quando dispara um discurso destoante de que a fome não está atrelada a escolhas políticas, ou melhor, que sequer reconhece o flagelo imposto a mais de 33 milhões<sup>2</sup> de pessoas em um país como o Brasil. Assim, à medida que se cultua o corpo de deusa, prevalecem os ditames impostos pelo mercado e acentua-se a submissão desumana dos corpos arrebatados pela fome.

Considerando a insegurança alimentar, através das luzes do Direito Fraternal, a sereia (na qualidade de divindade) não tem como tutelar o direito à alimentação. Na verdade, a resolução desta problemática não está na dependência de uma providência divina. Essa problemática é uma questão social e, para sua superação ou minimização, cabe à própria humanidade enfrentá-la<sup>3</sup>. Por isto, a fraternidade política é apontada como um fator agregador neste propósito e a agroecologia como um caminho (como veredas).

De um lado, não cabe à classe política – da extrema direita (conservadora), a fomentar uma necropolítica ao decidir quem vai (ou quem pode) comer, à esquerda, a bradar o discurso da soberania alimentar, se usado por mera conveniência ideológica em atos partidários – se deleitar com as benesses de um cargo eletivo (*um sonho*) e focar estritamente em seus interesses individuais (*gozar dos seus beijos de deusa*): um

1 RESTA, E. **O direito fraterno**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

2 Vide: <<https://olheparaafome.com.br/>>.

3 RESTA, E. **O direito fraterno**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

verdadeiro *carnaval! De outro a fome total*. Há uma população faminta (*um pesadelo*) se humilhando (*a desejar seu rabo pra ceia*) para poder comer de forma perene e sustentável.

Neste contexto, é que, novamente, se apresenta o Brasil: um *mundo tão desigual* (país), onde *tudo é tão desigual*, tanto que o próprio texto constitucional reconhece as implicações da desigualdade. Trata-se de um objetivo fundamental desta nação “erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais*”<sup>4</sup>. Inclusive, quando a Constituição Federal versa sobre a ordem econômica, coloca a “redução das desigualdades regionais e sociais”<sup>5</sup> como um princípio balizador para tutelar uma existência digna e atinente aos ditames da justiça social.

Dentre as perversas faces da desigualdade, a fome – a insegurança alimentar grave – atinge em cheio a carência material humana mais básica. Por esta razão, “mais que um direito, alimentar-se é uma necessidade vital. A vida depende de alimentação”<sup>6</sup>. Eis um paradoxo bem peculiar à realidade brasileira: os seguidos recordes de produção agropecuária em contradição ao retorno do Brasil ao mapa da fome da ONU<sup>7</sup>.

Apesar de ser referência no segmento de agronegócios globalmente e tal responder por mais de um quinto de seu Produto Interno Bruto<sup>8</sup> (PIB), a produção agropecuária está baseada em um modelo de exploração econômica fadado à insustentabilidade. Desde o período colonial, este padrão de produção está centrado no latifúndio, na monocultura de matérias primárias para exportação e, mais recentemente, exacerbados pelas bases da Revolução Verde e pela mercantilização dos recursos naturais.

Nos últimos anos, tornou-se um grande exportador de commodities, o que

4 Consoante o artigo 3º, III, da **CRFB/1988**, *in verbis*: “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e *reduzir as desigualdades sociais e regionais* (grifos nossos).

5 Mediante o artigo 170, VII, da **CRFB/1988**, *in verbis*: “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais [...]”.

6 TÁRREGA, M. C. V. B.; SOUZA FILHO, C. F. M. Direito à alimentação saudável e sustentável, In: SILVA, S. T.; SANTOS, M. D.; MENEZES, D. F. N. (Org.). **Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável**. 1. ed. São Paulo: Eseni, 2020, p. 202.

7 “O filme da insegurança alimentar brasileira feito entre 2014 e 2019, período em que o país volta ao Mapa da Fome da ONU, é dramático. A proporção de pessoas com falta de dinheiro para alimentação sobe de 17% para 30%. O salto de homens e mulheres é também de 13 pontos percentuais. Mas é proporcionalmente maior entre os mais pobres, os menos educados, e os mais jovens, o que coincide com os grupos que já eram vulneráveis e que perderam mais renda durante a grande recessão brasileira, seguida de lenta retomada de 2014 a 2019. A desigualdade de renda, seja vertical (entre pessoas) ou horizontal (entre grupos sociais), anda de mãos dadas com a insegurança alimentar” cf. FGV SOCIAL. **Nobel da paz e segurança alimentar: o Brasil e o mundo**. 2020, [s. p.]. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/nobel-da-paz-e-seguranca-alimentar-o-brasil-e-o-mundo>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

8 “Nas duas últimas décadas, o Brasil se tornou um dos líderes mundiais no mercado de produtos agrícolas, fazendo com que o agronegócio brasileiro ultrapasse o patamar de 20% do PIB nacional”, cf. EMBRAPA. **Mercado de cultivares**. 2021, [s. d.]. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-mercado-de-cultivares/sobre-o-tema>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

escancara várias contradições do agronegócio (e seu modelo industrial), o qual não prioriza a produção de alimentos para consumo humano, nem se importa com a conservação (e preservação) ambiental e, tão pouco, com a manutenção do legado sociocultural dos povos do campo<sup>9</sup>.

Por conta disto, é cada vez mais altivo o clamor por agrossistemas alimentares que foquem na produção sustentável e promovam segurança e direito alimentar. Para tanto, consoante Tárrega e Souza Filho, é crucial uma reforma agrária lastreada na função social mirando cumprir objetivos constitucionais<sup>10</sup>. Dentre eles, “a supressão da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, a reversão dos impactos negativos ao meio ambiente, a proteção das culturas populares”<sup>11</sup>.

Embora seja patente a importância da redistribuição de terras para a efetivação do direito à alimentação no Brasil, deve-se trazer à baila o exemplo de Cuba, onde, para além da reforma agrária, se consolidou uma revolução agroecológica. De imediato, um ponto econômico em comum entre estes países, nos respectivos períodos coloniais, era o modelo de produção e exportação de produtos agrícolas. O fato é que, mesmo independentes, ainda continuaram subservientes a potências capitalistas como a Inglaterra, a exemplo do Brasil.

Já no caso da ilha caribenha, “a partir da intervenção dos Estados Unidos na guerra de independência cubana, a dependência da ilha desse país foi aumentando”<sup>12</sup>. Apenas em 1959, em função do êxito do movimento revolucionário de 26 de julho, a República de Cuba se alicerça como um Estado soberano. É devido à Revolução Cubana que se concebe

[...] a possibilidade de seu povo se autodeterminar, dentro do território da ilha caribenha, formando seu próprio governo soberano. Inclusive de formar um Estado que se coloca frontalmente contra os interesses do desenvolvimento do modo de produção do capital, cuja concentração de renda e de terras é privativa de uma pequena classe privilegiada, a burguesia. O que obviamente trouxe outros conflitos, e uma luta diária para se manter na escolha da organização de um Estado Socialista, com base na justiça social, igualdade e solidariedade<sup>13</sup>.

9 ANDRADE, G. S.; KÖLLING, G. J.; CÂMARA, M. A. A. Agroecologia e economia digital: sob as perspectivas política e ecojurídica. **Revista Jurídica Lusobrasileira (RJLB)**, Lisboa, ano 7, n. 5, p. 1013-1045, 2021, p. 216.

10 “Para que os agricultores tenham acesso à terra como um dos pilares sustentadores para concretizar do (sic) direito a (sic) alimentação é necessário que se realize a reforma agrária fundada na função social da propriedade, afastando a questão da propriedade, que se confunde com a lucratividade, construída arditosamente pelo capitalismo”, cf. TÁRREGA, M. C. V. B.; SOUZA FILHO, C. F. M. Direito à alimentação saudável e sustentável, In: SILVA, S. T.; SANTOS, M. D.; MENEZES, D. F. N. (Org.). **Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável**. 1. ed. São Paulo: Eseni, 2020, p. 217.

11 TÁRREGA, M. C. V. B.; SOUZA FILHO, C. F. M. Direito à alimentação saudável e sustentável, In: SILVA, S. T.; SANTOS, M. D.; MENEZES, D. F. N. (Org.). **Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável**. 1. ed. São Paulo: Eseni, 2020, p. 216.

12 MACHÍN SOSA, B. et al. **Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês na ANAP em Cuba**. Trad. Ana Corbisier. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 35.

13 PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. F. M. A constituição de Cuba e a questão agrária. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 15, p. 153-174, set./dez. 2019, p. 161.

Nesta conjuntura, estabeleceram-se as bases da reforma agrária cubana, de sorte que, no mesmo ano de 1959, foi promulgada a Lei de Reforma Agrária<sup>14</sup>. Já em 1963, publica-se a Segunda Lei de Reforma Agrária<sup>15</sup> em resposta aos desacatos de setores oligárquicos e de seus apoiadores, dentro e fora do país. Malgrado a política de distribuição de terras (de forma individual ou coletiva), em decorrência do alinhamento com o bloco socialista, encabeçado pela antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), as tecnologias agropecuárias utilizadas em solo cubano estavam baseadas nos ditames da Revolução Verde (supra) e a produção continuava à mercê das necessidades externas<sup>16</sup> (da URSS, em grande parte).

Porém, com a dissolução da URSS em 1991 e a intensificação do embargo econômico imposto pelos Estados Unidos, restou a Cuba conduzir sua produção agropecuária para o âmbito interno, isto é, para saciar a fome de sua população primeiramente. Não obstante, introduzida pela política denominada de Período Especial<sup>17</sup> na década de 1990, inicia-se uma verdadeira revolução agroecológica<sup>18</sup> no sistema agroalimentar cubano, instaurado pelo Movimento Agroecológico d Camponês a Camponês (MACAC).

---

14 “Apenas quatro meses depois da vitória revolucionária, em 17 de maio de 1959, foi promulgada a Lei de Reforma Agrária, que acabou com o latifúndio, entregou a propriedade da terra a mais de 100 mil agricultores camponeses que nela trabalhavam sem serem donos e resgatou para o patrimônio nacional centenas de milhares de hectares de terra. Esta lei recebeu um amplo apoio dos camponeses, operários, estudantes e de todo o povo cubano, em geral”, cf. MACHÍN SOSA, B. et al. **Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês na ANAP em Cuba**. Trad. Ana Corbisier. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 37-38.

15 “Esta lei: eliminou radical e definitivamente o latifúndio e a exploração da terra. Reduziu a 67 ha o limite máximo da posse e nacionalizou – resgatou para o patrimônio nacional – 1,2 milhões de hectares. Fortaleceu o setor agropecuário estatal, que passou a deter 70% das terras agrícolas do país. Definiu dois pilares do desenvolvimento agrícola da nação: o setor estatal e o setor camponês”, cf. MACHÍN SOSA, B. et al. **Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês na ANAP em Cuba**. Trad. Ana Corbisier. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 38.

16 “Em Cuba não foi diferente, no período de 1960 até o fim da União Soviética, o desenvolvimento agrícola foi baseado nas técnicas e insumos advindos da agricultura industrial. E dentro deste sistema de produção, baseado em monocultivo para exportação, criou uma dependência das importações de alimentos, para a efetivação do direito humano à alimentação” cf. PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. F. M. A constituição de Cuba e a questão agrária. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 15, p. 153-174, set./dez. 2019, p. 168.

17 “O Período Especial estabeleceu as bases para uma visão mais sustentável da agricultura. Também permitiu elaborar a estratégia de resistência local e nacional, com alternativas reais que por sua vez propiciaram posições mais objetivas. Tudo isso com vistas a reforçar a segurança e soberania alimentar”, cf. MACHÍN SOSA, B. et al. **Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês na ANAP em Cuba**. Trad. Ana Corbisier. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 24-25.

18 “Na opinião dos/as autores/as, formada no processo de sistematização destas experiências, a agroecologia e o MACAC oferecem o caminho para chegar à soberania alimentar em Cuba, além de servir como exemplo, fonte de ideias e inspiração para outros países. Representa uma verdadeira Revolução Agroecológica”, cf. MACHÍN SOSA, B. et al. **Revolução agroecológica: o movimento de camponês a camponês na ANAP em Cuba**. Trad. Ana Corbisier. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p. 23.

Durante las últimas dos décadas, Cuba há experimentado um proceso de desarrollo social, tecnológico, energético y de transformación del sistema alimentario, como respuesta a la crisis provocada por el colapso de la Unión Soviética. Desde el comienzo de la revolución y debido al “período especial” que vivió la sociedad cubana, han existido múltiples intentos de lograr la “soberanía alimentaria”. Esto, a pesar del inhumano embargo comercial de EE.UU. y después de la caída de las importaciones de petróleo, de productos agroquímicos y de la maquinaria agrícola que provenía del bloque soviético<sup>1920</sup>.

Assim, segundo Pimentel e Souza Filho, por intervenção do Período Especial, este país caribenho desencadeou um processo de reestruturação e investigação de inovações na seara econômica, tendo como exemplo a produção alimentícia, já que renovou o modo de produção, o acesso à terra e o estímulo aos camponeses<sup>21</sup>. Aliás, la *Constitución de la República de Cuba* de 2019<sup>22</sup>, ao versar no que se refere à propriedade da terra (*Título II – Fundamentos Económicos*), “consolida a experiência agroecológica já em prática há muitos anos, o que significa que a luta dos camponeses será não para por (sic) em marcha a Constituição, mas para não permitir o seu rompimento”<sup>23</sup>.

E no caso do Brasil, como seria possível construir pontes (ou mesmo redes) entre a agroecologia e sua Constituição Federal? Para Leonel Júnior, por efeito da prática agroecológica, cumprem-se claramente diversos direitos humanos, tais como o direito à alimentação, à terra rural e ao meio ambiente<sup>24</sup>. De maneira implícita, aquela também contribui para a consecução dos direitos à saúde, à educação e ao trabalho. De outro modo, para o desenvolvimento agroecológico, dependerá de prerrogativas jurídicas emanadas pela Carta Magna. Na percepção do referido professor, “por mais que inexista a explicitação do termo agroecologia, todos os seus fundamentos estão recepcionados na Constituição Federal Brasileira e, mais do que isso, sua prática constitui concreta

19 ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. La revolución agroecológica de América Latina: rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino, In: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ISLA). **El outro derecho – El sistema agroalimentario: mercantilización, luchas e resistências**. n. 42, dez. 2010. Bogotá: ISLA, 2010, p. 183-184.

20 Tradução livre: Durante as últimas duas décadas, Cuba experimentou um processo de desenvolvimento social, tecnológico, energético e de transformação do sistema alimentar, como resposta à crise causada pelo colapso da União Soviética. Desde o início da revolução e devido ao “período especial” que a sociedade cubana viveu, houve várias tentativas de alcançar a “soberania alimentar”. Isso, apesar do embargo comercial desumano dos Estados Unidos e após a queda nas importações de petróleo, agroquímicos e máquinas agrícolas provenientes do bloco soviético.

21 PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. F. M. A constituição de Cuba e a questão agrária. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 15, p. 153-174, set./dez. 2019.

22 CUBA. **Constitución de la República de Cuba**. Promulgada em 10 abril de 2019. Disponível em: <<https://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

23 PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. F. M. A constituição de Cuba e a questão agrária. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 15, p. 153-174, set./dez. 2019, p. 170.

24 LEONEL JÚNIOR, G. **Direito à agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

promoção dos direitos humanos”<sup>25</sup>.

Por este caminho, quanto à centralidade da sustentabilidade na Constituição da República e suas conexões com a agroecologia, este entendimento pode ser verificado no capítulo referente ao meio ambiente. Isto porque “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”<sup>26</sup>.

Esta disposição constitucional que pauta, a priori, o mundo do *dever-ser* em muito coincide e dialoga com os preceitos da agroecologia, que encampa suas bases na realidade do *ser*. Isto é, enquanto o texto constitucional se preocupa em tutelar formalmente (*dever-ser*) o meio ambiente, o *fazer* agroecológico e sua defesa, encampada pelos movimentos socioambientais, contribuem diretamente para a dimensão material deste direito (o mundo do *ser*). Neste contexto,

as práticas agroecológicas possibilitam também o exercício do direito humano ao meio ambiente equilibrado, uma vez que é orientada a partir de uma relação de harmonia com a natureza, visando garantir o equilíbrio dos ecossistemas. Esta prática prestigia o disposto no art. 225 da Constituição Federal do Brasil, que prevê meio ambiente equilibrado como direito de todos. Além disso, põe em prática a solidariedade geracional, pois as ações desempenhadas na natureza, hoje, repercutirão no futuro e é dever da geração atual preservar o meio ambiente natural às futuras gerações, e assim sucessivamente<sup>27</sup>.

De outro modo, a complexidade epistemológica da agroecologia, temperada com o simples conviver das pessoas (*buen vivir*<sup>28</sup>), resgatam outros (antigos) arranjos comunitários que apresentam novas possibilidades de se almejar uma sociedade livre, justa e solidária. Para além disso (de uma mera “arrogância normativa”), mediante os ensinamentos de Eligio Resta, há um *locus* para se semear “apostas” (esperas cognitivas)

25 LEONEL JÚNIOR, G. **Direito à agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Curitiba: Editora Prismas, 2016, p. 83.

26 Artigo 225, caput, CRFB/1998, *in verbis*.

27 BRAUNER, M. C. C.; GOMES, C. B. O. A agroecologia como instrumento efetivador do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 10, n. 2, p. 61-89, maio/ago. 2020, p. 84.

28 “Associa-se, assim, a agroecologia às novas relações com a natureza, e não mais a sua exploração e expropriação, que, ao longo dos anos, têm sustentado o avanço do capitalismo. A produção do alimento agroecológico aciona diferentes redes de sentido, como a integração e a dependência com o espaço; e o conceito ampliado de saúde, que envolve um bem-estar que se completa na tomada de consciência em relação à necessidade de integração sociedade-natureza. São discussões em que o alimento é referido como comida de verdade, potencialmente produtiva de significados que extrapolam a função biológica e nutricional. É nessa perspectiva que se trazem o conceito do bem viver e seus desdobramentos imediatos, como o bem e bom comer”, cf. GIORDANI, R. C. F.; BEZERRA, I.; DOS ANJOS, M. C. R. Semeando agroecologia e colhendo nutrição: rumo ao bem e bom comer. In: **A política nacional de agroecologia e produção orgânica**. Regina Helena Rosa Sambuich et al. Brasília: Ipea, 2017, p. 434.

que possam contribuir no alcance dos objetivos fundamentais desta República<sup>29</sup>, especialmente no intuito de extirpar (quem sabe?) a pobreza e a marginalização, mas também minimizar as desigualdades sociais.

### 3. CONTRIBUIÇÕES DA AGROECOLOGIA PARA ASSEGURAR SEGURANÇA E DIREITO ALIMENTAR

Para atender, fidedignamente, aos postulados do direito à alimentação, recepcionado como direito social na Constituição Federal e coadunados aos *novos direitos humanos*<sup>30</sup>, uma possibilidade interessante é a agroecologia campesina. É por conta dela que se resgatam manejos agropecuários limpos e saberes tradicionais<sup>31</sup>, bem como revitalizam os agrossistemas alimentares. Segundo Wezel et al., a agroecologia adota três acepções interconectadas “ciência, prática e movimento social”<sup>32</sup>, o que lhe afasta qualquer tentativa atomista, proveniente do sistema hegemônico posto, de reduzi-

29 Consoante o artigo 3º, **CRFB/1988**, in verbis, “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

30 “Os novos direitos humanos estão sendo ampliados, dos direitos culturais (espaços étnicos, línguas indígenas práticas culturais) aos direitos da natureza, incluindo demandas políticas e econômicas das comunidades pelo controle coletivo de seus recursos, a autogestão de seus processos produtivos e a autodeterminação de seus estilos de vida”, cf. LEFF, E. **Ecologia Política**: da desconstrução do capital à territorialização da vida. Trad. Jorge Calvimontes. Campinas: Editora Unicamp, 2021, p. 60.

31 “Ao emergir o conceito de agroecologia, recupera-se a sabedoria de produzir e beneficiar alimentos levando em conta a adaptação das plantas ao clima, ao solo e as próprias estações do ano, ou seja, as condições ambientais adequadas. O trato com as sementes e a prática do melhoramento natural delas, e até das raças animais crioulas, é um reaprendizado constante e sustentável, visto que recupera o ensinamento de antigos agricultores/as em um jeito próprio de produzir integrado ao ambiente que está inserido”, cf. LEONEL JÚNIOR, G. **Direito à agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Curitiba: Editora Prismas, 2016, p. 72.

32 “A broadening of topics covered along with the different manifestations of agroecology (science, practice and social movements) occurred over the decades and was reflected in an increasing number and diversity of principles”, cf. WEZEL, A. et al. Agroecological principles and elements and their implications for transitioning to sustainable food systems. A review. **Agronomy for sustainable development**, [S. l.], v. 40, n. 40, p. 1-13, 2020, p.13. Tradução livre: Uma ampliação dos temas abordados juntamente com as diferentes manifestações da agroecologia (ciência, prática e movimentos sociais) ocorreu ao longo das décadas e se refletiu em um número e diversidade crescente de princípios.

la à mera ecotecnologia<sup>33</sup>.

A proteção desta compreensão multidimensional da agroecologia é irrenunciável, porque, há bem pouco tempo, as instituições transnacionais controladoras das políticas agrícolas em nível global tratavam de ignorá-la, ridicularizá-la e excluí-la. Agora, o modelo hegemônico passa a enxergá-la como um conjunto de opções técnicas – alheio ao seu potencial transformador – para possibilitar que a agricultura industrial se torne menos insustentável, tanto que este novo direcionamento desperta uma tangível ameaça de cooptação<sup>34</sup>.

Em contrapartida, a agroecologia, como disposto, coloca-se como um ramo do conhecimento científico crítico à agricultura industrial (e às suas inovações tecnológicas malélicas ao meio ambiente) à medida que dispõe de lastro conceitual e metodológico para fomentar agrossistemas sustentáveis e proteger a agrobiodiversidade<sup>35</sup>. Também pode ser verificada como uma prática “fundamentada em conjunto de conhecimento e técnicas que se desenvolvem a partir dos agricultores e dos seus processos de experimentação”<sup>36</sup>. Conta, ainda, com atuação, inclusive teórica, de atores de movimentos sociais e da sociedade civil organizada na preservação dos direitos humanos, singularmente o direito humano à alimentação (no campo e na cidade).

Neste ponto, é de grande valia o engajamento dos *movimentos sociais* camponeses, tais como a Via Campesina (de atuação mundial), o Movimento dos Pequenos Agricultores<sup>37</sup>

33 “Como respuesta a esta posición que reduce la agroecología a un conjunto de ecotecnias que deben integrarse a la caja de herramientas del modelo de producción alimentaria industrial, los movimientos sociales se manifestaron durante el Foro Internacional de Agroecología realizado en Nyéléni, Mali, en febrero de 2015”, cf. GIRALDO, O. F.; ROSSET, P. M. La agroecología en una encrucijada: entre la institucionalidad y los movimientos sociales. **Guaju Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Matinhos, v. 2, n. 1, p. 14-37, jan./jun. 2016, p. 16. Tradução livre: Em resposta a essa posição que reduz a agroecologia a um conjunto de ecotecnologias que devem ser integradas à caixa de ferramentas do modelo de produção industrial de alimentos, movimentos sociais se manifestaram durante o Fórum Internacional de Agroecologia realizado em Nyéléni, Mali, em fevereiro de 2015.

34 ROSSET, P., ALTIERI, M. **Agroecología, ciencia y política**. Trad. Abel Porras y Ramón Ruiz. 3. ed. en español. Riobamba: Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), 2018.

35 “[...] o conceito de agrobiodiversidade leva em conta os saberes e práticas dos agricultores e agricultoras, cujas ações são importantes do ponto de vista ambiental e cultural e, assim, essas ações se encontram sob a lógica da proteção constitucional”, cf. MELO, J. C. F.; BITTENCOURT, N. A.; ISAGUIRRE-TORRES, K. R. A proteção da agrobiodiversidade e os registros ou cadastros das sementes crioulas tradicionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 44, n. 3, 2021, p. 28.

36 ALTIERI, M. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012, p. 16.

37 “A crise alimentar vivenciada no mundo, de acordo com o MPA e a Via Campesina, resulta de uma grave situação social visivelmente observada na alta dos preços dos alimentos e em sua escassez, originando o aumento da fome. Logo, essas organizações apontam a necessidade de um novo modelo agrícola que tenha como prioridade a Soberania Alimentar. Diante do fracasso do modelo capitalista da implementação de uma agricultura pensada pelos pequenos produtores em que seja priorizada a produção de alimentos saudáveis e de forma diversificada se faz necessário, significando o direito da população de cada país de produzir seu próprio alimento, entretanto, isso requer o rompimento com o modelo dominante”, cf. SANTOS, R. M. A formação do movimento dos pequenos agricultores – MPA: por soberania alimentar, contra a mercadorização do campo no Brasil. **Revista Nera**, [S. l.], n. 31, v. 19, p. 10-31, 2016, p. 26-27.

(MPA, no Brasil) e tantos outros imbuídos em *finçar a bandeira da agroecologia* e da *soberania alimentar*. A proposta defendida, então, é reforçar a função essencial do alimento, por se consubstanciar em um direito e conduzir a sobrevivência humana.

Para além da construção e concepção de um conceito, para os movimentos do campo (e alguns da cidade) a soberania alimentar passa a ser um princípio capaz de materializar a produção, o acesso e o consumo de alimentos saudáveis e nutritivos, estando na sua essência a autonomia dos povos em decidir o que plantar e como plantar, fazendo com que – no seu território – sejam desenvolvidas estratégias que, em alguma medida, desestruturem a atual “ordem” do sistema capitalista, que reproduz a lógica do alimento como mera fonte de lucro<sup>38</sup>.

Por seu turno, merece reconhecimento a atuação da *sociedade civil* no debate e na proposição de alternativas para a segurança alimentar e nutricional (SAN)<sup>39</sup>. De modo geral, a participação popular<sup>40</sup> está prevista nos poderes da República: no Legislativo (audiências públicas); no Judiciário (*amicus curiae* e audiências públicas); e no Executivo (conselhos, conferências, ouvidoria, mesa de negociação, comitês técnicos, além de outras formas). Além de tudo, de 2014 a 2019, vigoram<sup>41</sup> a Política Nacional de Participação Social e o Sistema de Participação com a finalidade de coordenar e fortificar os instrumentos e instâncias democráticas de diálogo para atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil<sup>42</sup>.

Na gestão da segurança alimentar e nutricional, é bastante relevante a composição do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), no qual o poder público, em conjunto com a sociedade civil organizada, passa a articular atividades com o objetivo de assegurar o direito à alimentação. Saliente-se que “as potencialidades do SISAN vêm sendo reconhecidas internacionalmente e atribuídas especialmente ao seu caráter participativo e à perspectiva integrada de planejamento de ações no campo da alimentação e nutrição

38 DIAS, A. P. et al. **Dicionário de agroecologia e educação**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021, p. 714-715.

39 O artigo 3º, da Lei 11346/2006, aponta que “a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base *práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis*” (grifos nossos).

40 “[...] a perspectiva da participação social é inerente ao Estado Democrático e, por conseguinte, também ao Direito Humano à Alimentação Adequada, pois decorre do postulado da dignidade da pessoa humana, que fornece a perspectiva que o alimento é essencial para a vida, constituindo-se direito ao mínimo existencial, preexistente a qualquer outro direito conquistado”, cf. ALMEIDA, S. O.; FROZI, D. S. Direito à alimentação adequada e a medida provisória 870/2019: um estudo à luz da constitucionalidade. **Teoria Jurídica Contemporânea**. [s. l.], v. 5, n. 2, p. 211-244, jul./dez. 2020, p. 232.

41 Criados pelo Decreto n. 8243/2014, a Política Nacional de Participação Social e o Sistema de Participação Social permaneceram em vigor até 11 de abril de 2019, quando foram revogados pelo Decreto n. 9759/2019.

42 ALMEIDA, S. O.; FROZI, D. S. Direito à alimentação adequada e a medida provisória 870/2019: um estudo à luz da constitucionalidade. **Teoria Jurídica Contemporânea**. [s. l.], v. 5, n. 2, p. 211-244, jul./dez. 2020.

que ele promove”<sup>43</sup>.

A priori, na Lei 11.346/2006<sup>44</sup>, estariam previstos como alicerces do SISAN: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>45</sup>, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)<sup>46</sup> e a Conferência Nacional<sup>47</sup> de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>48</sup>. Todos eles, em tese, com sua unidade nacional e seus respectivos congêneres nos estados, municípios e Distrito Federal, de modo a facilitar as ações estatais com a participação da sociedade civil. Sendo assim, na qualidade de órgão de assessoramento direto da presidência da República, ao CONSEA Nacional, nos termos do artigo 11, II, da Lei 11346/2006, caberiam certas atribuições como:

- a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da

43 **Nota da Abrasco em defesa do direito humano à alimentação adequada! Não à extinção do Consea!** 2019, [s. p.]. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Nota-da-ABRASCO-em-rep%C3%BAdio-%C3%A0-extin%C3%A7%C3%A3o-do-CONSEA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

44 De acordo com o artigo 1º, da **Lei 11.346/2006**, *in verbis*, “esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da *sociedade civil organizada*, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

45 Conforme o artigo 11, II, § 2º, da **Lei 11.346/2006**, “o CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios: I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal”.

46 “Baseado na perspectiva do DHAA, o SISAN visa à execução e monitoramento de políticas de SAN por meio da gestão descentralizada e integração de ações de governo e sociedade civil. Para garantir a articulação e integração das várias ações pertencentes aos diversos setores, o SISAN conta com duas instâncias de coordenação na esfera nacional, cujo funcionamento foi regulamentado por decretos em 2007 (6272/2007 e 6273/2007): o CONSEA, presidido pela sociedade civil; e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), presidido pelo MDS com representação de vinte Alimentar e Nutricional (CAISAN), presidido pelo MDS com representação de vinte Ministérios. Cabe à CAISAN articular, monitorar e coordenar a Política Nacional de SAN. É responsável, também, pela articulação com as instâncias do SISAN nos estados e municípios. A conjuntura no Brasil é de progressiva construção e fortalecimento do SISAN nos estados e municípios por meio de esforço conjunto da CAISAN e do CONSEA”, cf. FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional**. Brasília: FAO, 2014, p. 37.

47 Segundo o artigo 11, I, § 1º, da **Lei 11.346/2006**, “integram o SISAN: I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN; [...] § 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional”.

48 BRASIL. **Lei 11.346/2006, de 15 de setembro de 2006. Diário Oficial da União**. Artigo 11. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm)>. Acesso em: 25 maio 2021.

Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional<sup>49</sup>.

Contudo, no intervalo de 2019 a 2022, o Estado brasileiro intensificou o enfraquecimento de diversas políticas públicas de cunho social, algumas delas no raio de atuação do SISAN como o encerramento do CONSEA. Neste cenário de retrocessos, o SISAN foi estrategicamente golpeado, com vistas à extinção do CONSEA, em razão da MP 870/2019<sup>50</sup>, o que colaborou, novamente, com outro ciclo de desmontes de políticas alimentares e de outras conquistas atinentes à minoração da fome no Brasil.

No país, em pleno 2022, mais de 33 milhões de pessoas passam fome e perto de 58% da população encontra-se em algum grau de insegurança alimentar, segundo dados do II Inquérito Nacional da VigiSan<sup>5152</sup>. Para o enfrentamento desta crise na segurança alimentar, Tereza Campello é incisiva ao assegurar que “a imediata recriação do CONSEA se coloca como uma das medidas que permitiria reestruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e implementar ações articuladas com governos locais e regionais e com a sociedade civil”<sup>53</sup>. Corroborando com este entendimento, para

49 BRASIL. **Lei 11.346/2006, de 15 de setembro de 2006. Diário Oficial da União**. Artigo 11, II, *in verbis*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 25 maio 2021.

50 “O governo do presidente Jair Bolsonaro, no seu primeiro dia de mandato, publicou uma Medida Provisória no 870 de 1º de janeiro de 2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, alterando a LOSAN no seu Artigo 11 que se refere à participação social, com a extinção do CONSEA e todas as normativas referentes a sua ordenação. Esta medida, conseqüentemente, desconfigura a estrutura e a lógica de organização do SISAN, impactando sua estrutura nos níveis dos estados e municípios”, cf. **Nota da Abrasco em defesa do direito humano à alimentação adequada! Não à extinção do Consea!** 2019, [s. p.]. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Nota-da-ABRASCO-em-rep%C3%BAdio-%C3%A0-extin%C3%A7%C3%A3o-do-CONSEA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

51 Vide: <<https://olheparaafome.com.br/>>.

52 REDE PENSSAN. **II inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

53 CAMPELLO, T. É necessário enfrentar e possível superar a fome de novo. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021, p. 39.

Almeida e Frozi:

O CONSEA Nacional desempenha um importante lugar para debates públicos de participação e controle social, permitindo o recebimento de denúncias de violação do direito à alimentação adequada e, conseqüentemente, da redução da injustiça. Ademais, na luta pelo acesso e à qualidade no fornecimento dos alimentos, incluem-se outras políticas propulsoras adjacentes como o incentivo à produção orgânica e agroecológica, redução da utilização de agrotóxicos, acesso à água e reforma agrária<sup>54</sup>.

Nesta senda, nas últimas duas décadas, o Brasil conseguiu a proeza de transitar em situações contrapostas que escancaram a natureza política da fome. Em 2014<sup>55</sup>, o Estado brasileiro saiu do mapa fome e se tornou referência, em todo o mundo, através de políticas públicas multidimensionais e intersetoriais de *combate à fome*. À época, “as experiências exitosas como transferência de renda, compras diretas para aquisição de alimentos, a capacitação técnica de pequenos produtores, entre outras, estão sendo transferidas para outros países”<sup>56</sup>.

Todavia, a partir de 2016, engrenou-se um processo de desmonte destas políticas públicas. Já em 2018, o país retornou ao mapa da fome da ONU e, nos anos subsequentes, a situação vem se agravando em decorrência de escolhas estatais. Assim, sob a égide do pensamento neoliberal<sup>57</sup> e da sujeição dos corpos pela fome (necropolítica<sup>58</sup>), o Poder Executivo Nacional não se preocupou em fomentar uma política de segurança alimentar efetiva.

54 ALMEIDA, S. O.; FROZI, D. S. Direito à alimentação adequada e a medida provisória 870/2019: um estudo à luz da constitucionalidade. **Teoria Jurídica Contemporânea**. [s. l.], v. 5, n. 2, p. 211-244, jul./dez. 2020, p. 33, (grifos nossos).

55 “É válido ressaltar as principais estratégias que, segundo a FAO, compuseram um conjunto multidimensional de políticas capazes de enfrentar o quadro histórico de fome e má-nutrição entre 2003 e 2014, entre elas estão: 1) Liderança e prioridade política com recursos orçamentários compatíveis com a envergadura do desafio, mobilizando poder público nas três esferas (União, Estados e Municípios); 2) Aumento da renda da população garantindo acesso a alimentos, através da geração de 20 milhões de empregos formais, aumento do salário mínimo em 74% acima da inflação e programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família; 3) Fortalecimento e qualificação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que chegava a 43 milhões de crianças e jovens; 4) Fortalecimento da Agricultura familiar com crédito, assistência técnica e compras públicas, e; 5) Gestão intersetorial, participação e controle social com instâncias de governança como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)”, cf. CAMPELLO, T. É necessário enfrentar e possível superar a fome de novo. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021, p. 37-38.

56 FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014, p. 5-6.

57 “A revolução neoliberal tinha por alvo os contextos sociais e políticos progressistas. Posicionou-se contra um marco do desenvolvimento institucional, o chamado Estado assistencialista. Foi contra toda a tentativa de criar, em uma sociedade complexa, uma estrutura capaz de responder, pelo menos em parte, às necessidades de seus membros mais fracos. A teoria neoliberal acusava o Estado assistencialista de ineficiência. A práxis neoliberal tem por base a privatização, a desregulamentação, o enxugamento de pessoal, a terceirização e os cortes tributários” cf. MATTEI, U.; NADER, L. **Pilhagem**: quando o estado de direito é ilegal. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 72-73.

58 MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

## 4. A RELEVÂNCIA DA AGROECOLOGIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGROALIMENTARES NACIONAIS

É analisando esta contradição – o aumento da insegurança alimentar em um país com uma das maiores produções agropecuárias do mundo – que se pode iluminar caminhos para amenizar o açoitamento da fome e reencontrar, ou melhorar, os indicadores sociais apresentados outrora, particularmente no quesito segurança alimentar. No intervalo de tempo correspondente aos anos de 2003 a 2014, estabeleceram-se ações que reverteram o quadro da fome. Isto posto, é necessário resgatar<sup>59</sup> a expertise brasileira em construir políticas estruturantes de segurança alimentar e nutricional, com as contribuições da sociedade civil<sup>60</sup>.

Por este ponto de vista, “a imediata recriação do CONSEA se coloca como uma das medidas que permitiria reestruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e implementar ações articuladas com governos locais e regionais e com a sociedade civil”<sup>61</sup>. Doravante, será possível resgatar e arquitetar a segurança alimentar nacional centrada nos seguintes pilares:

1. O estímulo à produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, com o apoio especial à agricultura familiar, Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural;
2. A garantia de acesso a uma alimentação adequada, incluindo o acesso à água, envolvendo programas de garantia de renda, programas emergenciais de distribuição de alimentos, de refeições, inclusive programas de abastecimento popular em periferias urbanas, sendo que os programas emergenciais podem ter impacto ampliado a depender do processo de aquisição de alimentos;
3. A integração dos programas de acesso à alimentação ao acesso aos demais serviços sociais, especialmente saúde, nutrição, educação e saneamento;
4. A descentralização das ações, e articulação em regime de cooperação, entre as esferas de governo e a sociedade<sup>62</sup>.

59 Em 28 de fevereiro de 2023, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva reativa, mais uma vez, o CONSEA Nacional. Vide: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/foto/2023-02/recriacao-do-consea-1677605483>.

60 PELIANO, A. M. T. M. A fome retorna à mesa de debates. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021.

61 CAMPELLO, T. É necessário enfrentar e possível superar a fome de novo. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021, p. 39.

62 PELIANO, A. M. T. M. A fome retorna à mesa de debates. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021, p. 154.

A agroecologia, conseqüentemente, interliga-se a estes quatro eixos, sendo mais explícita quanto à produção da agricultura familiar de alimentos saudáveis e sustentáveis. Referente aos demais alicerces, o movimento agroecológico: insere-se como importante ator para o acesso a uma alimentação adequada; participa intensamente na conexão de programas e políticas intersetoriais de acesso à alimentos; e se faz representar em diversos campos de debate, geralmente nos espaços da sociedade civil, para cooperar com o poder público.

Ressalte-se que, em um passado recente, quando havia o pleno desenvolvimento dos trabalhos do SISAN, verificou-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>63</sup>. Estas conquistas são frutos, em certa medida, deste senso de engajamento e participação social dos movimentos socioambientais propulsores da agroecologia, mas também do apoio de alguns setores da academia, de determinadas sociedades científicas e de entidades atuantes na defesa dos direitos humanos. Um argumento comum a estes sujeitos é a compreensão de que o enfoque agroecológico é um vetor importante para se garantir segurança e direito alimentar.

Seguindo este pressuposto, é cabível revisitar inter-relações entre políticas públicas que agregam agricultura familiar<sup>64</sup> (desenvolvimento rural) e alimentação saudável (segurança alimentar), além dos já citados PNAE e PAA, como a Política Nacional de

63 “Dentre os novos programas que foram criados, destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que visa apoiar a agricultura familiar e formar mercados institucionais por meio da compra governamental de alimentos produzidos por esse segmento, que é o principal responsável pelo abastecimento para consumo interno no país. O PAA possibilita o escoamento desses alimentos para diversos programas sociais como os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias e os bancos de alimentos, assim como organizações assistenciais, creches, asilos, hospitais e abrigos. Dentre os programas que foram reformulados, vale destacar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja legislação foi modificada para que os municípios aplicassem o mínimo de 30% do financiamento repassado para as escolas com a compra de produtos provenientes da agricultura familiar. Essas mudanças foram possíveis por meio da atuação de organizações da sociedade civil, especialmente dos integrantes do CONSEA, que lutaram para a aprovação da nova legislação” cf.

ABRASCO. **Nota da Abrasco em defesa do direito humano à alimentação adequada!** Não à extinção do Consea! 2019, [s. p.]. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Nota-da-ABRASCO-em-rep%C3%BAdio-%C3%A0-extin%C3%A7%C3%A3o-do-CONSEA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

64 “En el transcurso de las dos últimas décadas, Brasil experimentó un período de formulación e implantación de un amplio conjunto de políticas dirigidas al fortalecimiento de la agricultura familiar y a la promoción del desarrollo rural. Ese proceso culminó con la creación, en 2012, de la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO), instrumentalizada, en 2013, por el I Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (I Planapo), actualizado y revisado en 2016 (II Planapo)”, cf. SCHMITT, C. et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: SABOURIN E. et al. (Org.). **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**. Porto Alegre: Evangraf / Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017, p. 75. Tradução livre: Nas últimas duas décadas, o Brasil viveu um período de formulação e implementação de um amplo conjunto de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural. Esse processo culminou na criação, em 2012, da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instrumentalizada, em 2013, pelo I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (I Planapo), atualizado e revisado em 2016 (II plano).

Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Esta política foi criada no ano de 2012 a fim de integrar, articular e adequar as políticas públicas que contribuem para a produção sustentável de alimentos saudáveis e livres de contaminantes químicos, aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais<sup>65</sup>.

A propósito, dentre as diretrizes da PNAPO, uma delas é justamente a “promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde”<sup>66</sup>. Ressalte-se que a PNAPO, enquanto fator de estruturação da agroecologia, apresenta feições de uma política pública<sup>67</sup>, a qual tem contornos bem mais amplos que uma política de governo. Na prática, a PNAPO se materializou por meio do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO):

O Planapo é um esforço entre governo e sociedade civil para atender às demandas das populações do campo, das águas e das florestas. Uma tentativa de mudar a realidade da sociedade como um todo, tanto na questão da produção saudável de alimentos de forma sustentável quanto na questão do respeito aos recursos naturais. O plano é uma resposta às demandas que extrapolam o campo nacional, uma vez que as discussões internacionais também começam a pautar um novo modelo de produção, questionando, assim, a produção convencional, que faz uso de produtos químicos e agrotóxicos<sup>68</sup>.

Porém, a PNAPO sofreu um duro revés em 2019, em razão do encerramento<sup>69</sup> do PLANAPO, o qual figura como mais um, dentre as várias ações objeto de desmonte engendrados pelas últimas gestões do executivo federal. À época, o governo federal,

65 Vide: Artigo 1º, Decreto 7794/2012.

66 BRASIL. **Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012. Diário Oficial da União.** Artigo 3º, I, *in verbis*. Disponível onível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2022.

67 “Ainda nas políticas públicas, deve-se destacar a dimensão material, pois é por meio do programa que se especificam os objetivos e os meios para atingir tal fim. Esses programas devem apresentar os resultados pretendidos e o tempo necessário para a implementação, ou seja, são verdadeiros parâmetros para a avaliação dos resultados obtidos com a política pública. Trata-se, então, de um programa de ação, visto que na perspectiva kelseniana, a política pública assumiria uma dimensão da eficácia social, a chamada efetividade”, cf. KÖLLING, G. J. **Direito à Saúde: história e perspectivas.** 2011, p. 158. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4479>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

68 CASTRO, E. G. et al. Juventude e agroecologia: a construção de uma agenda política e a experiência do PLANAPO. In: **A política nacional de agroecologia e produção orgânica.** Regina Helena Rosa Sambuich et al. Brasília: Ipea, 2017, p. 298-299.

69 “A vigência do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo se encerrou em 2019. Não foi instituído novo Plano e os colegiados que coordenavam a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO e CIAPO - foram extintos”, cf. BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual 2016-2019: relatório anula de avaliação 2019 – avaliação de programas temáticos 2019.** 2019, p. 6. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-20final-20de-20avaliacao-20-20volume-20i-pdf>>. Acesso em: 16 set. 2022.

optou em ir na contramão ao reduzir a PLANAPO<sup>70</sup> a um mero instrumento de uma política pública de governo. Todavia, frise-se que o PNAPO é uma política pública estatal pautada em bases constitucionais.

Se, para a implantação do PNAPO, instituiu-se um regime de cooperação<sup>71</sup> entre os entes federativos, organizações da sociedade civil e a iniciativa privada, doravante, para minorar o vazio ocasionado pela desídia da União, é premente uma maior intervenção em nível subnacional. Isto, com a colaboração dos próprios atores interessados, dos movimentos sociais, da sociedade civil e por quem mais compartilhe da causa agroecológica.

Rememorando a magnitude que o SISAN alcançou no início da década passada, são notáveis os avanços decorrentes de sua atuação no PNAE e no PAA. O PNAE concerne em disponibilizar alimentação escolar e incentivar educação alimentar e nutricional a estudantes da educação básica da rede pública<sup>72</sup>. A Lei 11947/2009 versa que *no mínimo* 30% (trinta por cento) da dotação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – destinadas ao PNAE – deverão ser empregadas para a compra direta de gêneros alimentícios “da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”<sup>73</sup>.

Ratificando a orientação de anos anteriores, a Resolução 06/2020<sup>74</sup> do Ministério da Educação, a qual regulamenta o PNAE, norteia que, quando possível, se priorize a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no ente federativo onde a escola esteja localizada<sup>75</sup>. Esta resolução, mais adiante, prevê a possibilidade de “[...] acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos produtos convencionais [...]”<sup>76</sup>. Contudo, há hipóteses em que o agricultor familiar, mesmo trabalhando com manejo agroecológico, pelo fato de não estar devidamente registrado no MAPA, conforme regulamento, acaba sem receber esta bonificação.

---

70 De toda sorte, causa certa surpresa a publicação da Portaria nº 352/2021, do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), a qual instituiu um grupo de trabalho com o fito de providenciar uma *nova versão* da PLANAPO.

71 Vide: Artigo 1º, parágrafo único, Decreto 7794/2012.

72 BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). c2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

73 BRASIL. **Lei 11.947/2009, de 16 de junho de 2009. Diário Oficial da União**. Artigo 14, *in fine, in verbis*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2022.

74 Esta resolução dispõe acerca do atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE.

75 Vide: Artigo 23, Resolução 06/2020, Ministério da Educação.

76 Artigo 31, § 5º, Resolução 06/2020, Ministério da Educação.

Neste recorte pertencente à abertura do mercado institucional<sup>77</sup> para os produtos agroecológicos da agricultura familiar, o SISAN também contribuiu para o estabelecimento do Programa da Aquisição de Alimentos (PAA). Previsto no artigo 19 da Lei 10.696/2003 e regulamentado pelo Decreto 7775/2012, o então PAA foi interposto como um mecanismo voltado à ascensão da agricultura familiar e ao combate à insegurança alimentar. Observe-se que, no artigo 4º, I, do Decreto 7775/2012, fica bem delineado o sujeito beneficiado como:

indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e de nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo GGPA, aqueles atendidos pela rede pública de ensino e de saúde e que estejam sob custódia do Estado em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo<sup>78</sup>.

O PAA, apesar de toda sua natureza de política de estado, foi extinto no final de 2021, para dar vez ao Programa Alimenta Brasil (PAB). Este *novo programa*<sup>79</sup> do Governo Federal “tem como finalidade ampliar o acesso à alimentação e incentivar a produção de agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas e demais populações tradicionais”<sup>80</sup>. Ainda que possa parecer uma simples mudança de nomenclatura, alguns setores da sociedade civil entendem esta alteração como uma apropriação desta política (estatal) por parte da gestão do executivo atual.

Conforme demonstrado, a efetivação de políticas públicas – como PNAE, PAA e PNAPO –, no bojo das atividades do SISAN, são provas robustas de que é possível garantir segurança alimentar quando se opta pela dignidade das pessoas. Contudo, ao retroceder

77 “Iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar vêm sendo apontados como as principais políticas públicas de incentivo à produção sustentável e o fornecimento de alimentos saudáveis à população. Os problemas que denúncias recentes apontaram no tocante à regulamentação desses programas, no entanto, denunciam que é preciso pensar nas condições efetivas que o Estado oferece para a consolidação da Agroecologia e da produção orgânica enquanto modelos viáveis de uma produção agroalimentar sustentável”, cf. ISAGUIRRE-TORRES, Kátya; FRIGO, Darcy. **Desenvolvimento rural, meio ambiente e direito dos agricultores, agricultoras, povos e comunidades tradicionais**. Série Cadernos da Agrobiodiversidade. vol. 2. Curitiba: Terra de Direitos, 2013, p. 16 (grifos nossos).

78 BRASIL. **Decreto 7.775, de 27 de julho de 2012. Diário Oficial da União**. Artigo 4º, I, *in verbis*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm)>. Acesso em: 12 set. 2020.

79 Em princípio, o PAB não se apresenta como uma política de estado. Na realidade, é uma pretensa política de governo.

80 BRASIL. Ministério da Cidadania. **Alimenta Brasil**. c2022, [s. p.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/alimenta-brasil#:~:text=O%20Alimenta%20Brasil%20%C3%A9%20o,ind%C3%ADgenas%20e%20-dema%C3%A7%C3%B5es%20tradicionais>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

em tantas políticas sociais, como estas, é patente a opção do governo de Bolsonaro por uma política de fome. Isto é, a fome reflete uma escolha política. De outro modo, na esperança de suplantar esta crise alimentar, Tereza Campello é incisiva ao depreender que “é necessário enfrentar e é possível superar a fome de novo”<sup>81</sup>.

É de extrema urgência que se reestabeçam as políticas de enfrentamento à fome desenvolvidas entre 2004 e 2013, bem como aprimorá-las pelas luzes do Direito Fraternal, pois, nos últimos anos, é marcante a ausência da fraternidade política. De fato, através dos pressupostos do direito fraternal<sup>82</sup>, elencados por Eligio Resta, é possível conformar um direito de todos e para todos, em prol do bem comunitário e da evolução da convivência harmônica e inteligente entre os homens. Nesta discussão, para o enfrentamento de questões complexas como a insegurança alimentar, a pobreza e a efetivação do direito à alimentação, em nível nacional, são indispensáveis diálogos transdisciplinares, amplos e respaldados na participação popular, tal como indicado neste trabalho.

Tudo isto considerando as veredas da agroecologia, quais sejam: a diversidade dos sistemas produtivos; a cocriação e o compartilhamento de conhecimentos e experiências em que se coadunam os saberes tradicionais populares e o conhecimento científico; as sinergias promovidas entre as paisagens agrícolas e as propriedades rurais; a maximização da eficiência na utilização dos recursos naturais (da/na própria propriedade); o estímulo da reciclagem de nutrientes, biomassa e água nos sistemas produtivos; os agroecossistemas agroecológicos apresentam maior capacidade de se revigorar após desastres naturais – resiliência ecológica, social e econômica; o enfoque em valores humanos e sociais – dignidade, equidade, inclusão e justiça; a valorização da cultura e das tradições alimentares locais, de modo a colaborar com a SAN e conservar os ecossistemas saudáveis; a opção por mecanismos inclusivos, responsáveis e transparentes de governança em benefício dos produtores; a priorização dos mercados locais e o estímulo ao desenvolvimento territorial ao reconectar produtores e consumidores em razão de uma economia circular e solidária<sup>83</sup>.

---

81 CAMPELLO, T. É necessário enfrentar e possível superar a fome de novo. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021, p. 31.

82 RESTA, E. O direito fraternal. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

83 FAO. **El trabajo de la FAO sobre agroecología**: una vía para el logro de los ODS. c2018c. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/I9021ES/i9021es.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.

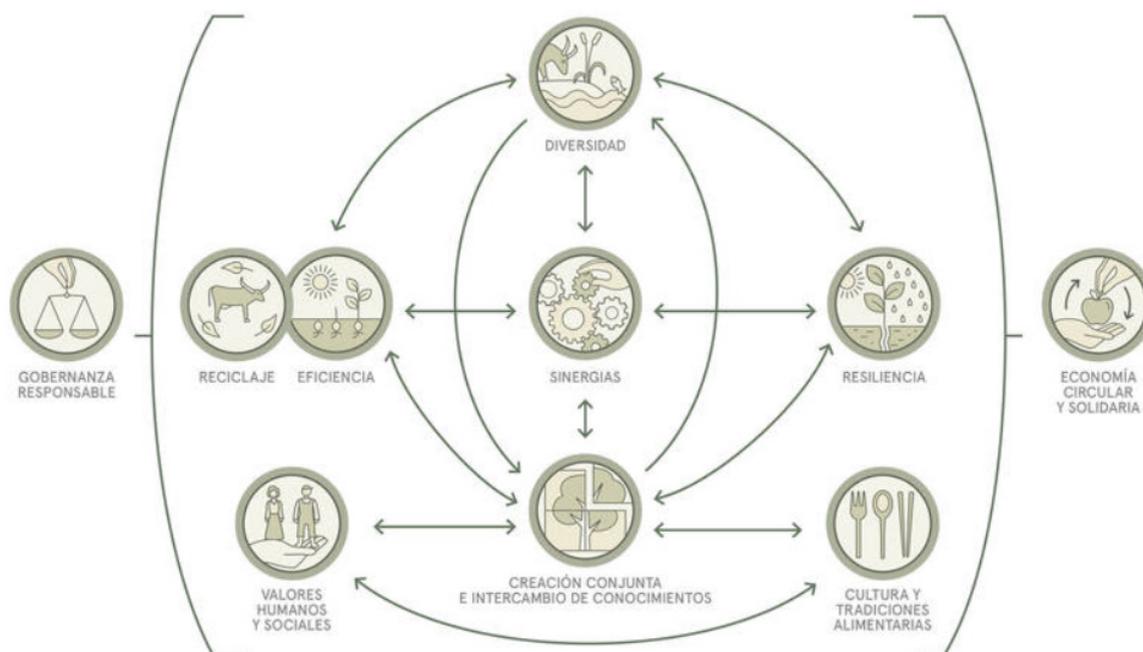


Figura 5 – Os 10 elementos da agroecologia segundo a FAO.

Fonte: FAO<sup>84</sup>.

Desta forma, pelo fato de a agroecologia se colocar como um indiscutível parâmetro de sustentabilidade<sup>85</sup> agrícola, é crucial a revitalização dos sistemas agroalimentares, uma vez que: são o fio condutor para a segurança alimentar mundial; são mais produtivos, ao passo que conservam mais recursos naturais do que as extensas monoculturas; por serem mais diversificadas, retratam padrões de sustentabilidade; em sua agrobiodiversidade, não se manejam organismos geneticamente modificados (OGMs); contribuem para o resfriamento do clima<sup>86</sup>.

84 FAO. Centro de conocimientos sobre agroecología. **Los 10 elementos de la agroecología**: guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. c2018b, p. 12. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i9037es/i9037es.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.

85 “[...] a sustentabilidade vai além do propósito de capitalizar a natureza e de ecologizar (*sic*) a ordem econômica. Ela se constrói em um processo de socialização da natureza e no manejo comunitário dos recursos baseado em princípio da diversidade ecológica, em uma política da diferença e em uma ética de alteridade intelectual. Dessa forma, a democracia e a equidade são redefinidas no campo da sustentabilidade em termos do direito do ser cultural as suas condições de existência, que implicam seus direitos territoriais, incluindo a propriedade e o acesso aos recursos”, cf. LEFF, E. **Ecologia Política**: da desconstrução do capital à territorialização da vida. Trad. Jorge Calvimontes. Campinas: Editora Unicamp, 2021, p. 62.

86 ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012 (grifos nossos).

Além disso, a FAO aponta para a importância da agroecologia para se alcançar quinze dos dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável<sup>87</sup>. Dentre os 17 ODS<sup>88</sup>, neste caso, seriam as exceções o ODS 7 e 9. Isto é, dentre estas diretivas, para além do ODS-2 “fome zero e agricultura sustentável”<sup>89</sup>, a agroecologia, na qualidade de ciência, prática e movimento social, tem o condão de se irradiar pela grande maioria dos ODS. Os ODS concernem em uma mensagem global constituída de diretrizes uniformes com o fito de extinguir a pobreza, salvaguardar o meio ambiente e o clima, bem como assegurar que as pessoas de todos os recantos do planeta possam gozar de paz e prosperidade<sup>90</sup>.

Por isto, é urgente que o cidadão tenha conhecimento sobre o que propõem os ODS, de modo a contribuir, ativamente, nas decisões estatais. Cabe às esferas do poder público, particularmente à municipalidade, além de promover a disseminação destas diretrizes voluntárias universais à sua população, embasar a criação, monitoração e avaliação de suas políticas, com vistas a atingir a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas no Brasil (ONU).

87 Vide: <<https://www.fao.org/agroecology/overview/agroecology-and-the-sustainable-development-goals/es/>>.

88 Eis os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS): “1. Erradicação da pobreza – Erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares; 2. Fome zero e agricultura sustentável – Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável; 3. Saúde e bem-estar – Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4. Educação de qualidade – Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5. Igualdade de gênero – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; 6. Água potável e saneamento – Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos; 7. Energia limpa e acessível – Garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos; 8. Trabalho decente e crescimento econômico – Promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; 9. Indústria, inovação e infraestrutura – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10. Redução das desigualdades – Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países; 11. Cidades e comunidades sustentáveis – Tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis – Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima – Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; 14. Vida na água – Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15. Vida terrestre – Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade; 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 a todos os níveis; 17. Parcerias e meios de implementação – Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”, cf. ONU, **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. c2022a, [s. p.]. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

89 ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Fome zero e agricultura sustentável (ODS – 2)**. c2022b. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

90 ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. c2022a. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

A partir desta compreensão, os componentes da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) apresentam uma visão conciliadora para alimentação e agricultura sustentáveis. Segundo eles, a agroecologia – e a transição agroecológica – consiste em um caminho essencial para nortear a conversão sustentável dos sistemas agroalimentares. Este novo paradigma tem a capacidade de assegurar alimentos saudáveis, seguros, suficientes e nutritivos que prezem pelos direitos humanos<sup>91</sup>.

Reitere-se: “A prática agroecológica é o modelo agrícola de maior potencial para segurança alimentar”<sup>92</sup>. Esta ideia está presente no Brasil e no mundo e espalhada por diversos campos da ciência, a ponto de Fritjof Capra e Pier Luigi Luisi Ihe apontarem como “a melhor oportunidade para alimentar o mundo”<sup>93</sup>. Como fundamento para esta afirmação, estes cientistas aduzem que:

Nas últimas décadas, a compreensão pública do quanto a agricultura camponesa e a agroecologia contribuem para a segurança alimentar ganhou a atenção mundial. Dois importantes relatórios internacionais (De Shutter, 2011 e IAASDT, 2009) afirmam que para alimentar 9 bilhões de pessoas em 2050, precisamos adotar os mais eficientes sistemas de produção agrícola, e eles recomendam uma mudança fundamental para a agroecologia como uma maneira de impulsionar a produção de alimentos. Tendo por base ampla consultas com cientistas e extensas revisões de literatura, ambos os relatórios afirmam que os agricultores de pequena escala podem duplicar a produção de alimentos dentro de dez anos em regiões críticas, passando a usar, para isso, métodos agroecológicos já disponíveis<sup>94</sup>.

Neste contexto, a agroecologia “constitui uma alternativa viável, por ser uma prática mais benéfica tanto para a natureza, como para os seres humanos (trabalhadores, agricultores e consumidores), ante a produção de alimentos saudáveis”<sup>95</sup>, ainda mais considerando este quadro de agravamento das crises civilizatória e ecológica, intensificadas nestes tempos transpandêmicos (COVID-19). Que seja, então, o “amor à ecologia e à agroecologia”, contemporaneamente, um exercício de fraternidade e humanidade.

91 FAO. Centro de conocimientos sobre agroecología. **La agroecología y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. c2018a. Disponível em: <<https://www.fao.org/agroecology/overview/agroecology-and-the-sustainable-development-goals/es/>>. Acesso em: 16 set. 2022.

92 TÁRREGA, M. C. V. B.; SOUZA FILHO, C. F. M. Direito à alimentação saudável e sustentável, In: SILVA, S. T.; SANTOS, M. D.; MENEZES, D. F. N. (Org.). **Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável**. 1. ed. São Paulo: Eseni, 2020, p. 223.

93 CAPRA, F.; LUISI, P. L. **A visão sistêmica da vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 536.

94 CAPRA, F.; LUISI, P. L. **A visão sistêmica da vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 550.

95 BORGES, M. C. A.; MELO, W. B. Ensino da agroecologia e educação ambiental: uma análise a partir da Constituição de 1988 e da crítica do paradigma antropocêntrico. **Revista Jurídica**. [s. l.], v. 3, n. 56, 2019, p. 160.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, alimentar-se é primordial para a manutenção da vida. Em virtude da Emenda Constitucional nº 64/2010, a alimentação é alçada à categoria de direito fundamental. De um lado, esta distinção normativa, coincidentemente, acaba por reconhecer que a partilha dos alimentos é, no mínimo, realizada incorreta ou injustamente. De outro, estabelece que este direito social deve ser embasado por políticas públicas. Acontece que, em pleno ano de 2022, a maioria da população brasileira padece de insegurança alimentar (aproximadamente 58%). Notadamente, são mais de 33 milhões de famintos e em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

Relembre-se que o retorno do Brasil ao mapa da fome (da ONU), em 2018, está fortemente atrelado ao desmonte de políticas sociais e ao abandono de políticas públicas exitosas, experimentadas entre 2003 e 2014, que minimizaram a fome. Estes retrocessos, implementados a partir de 2016, introduziram uma nova era de insegurança alimentar, posteriormente acentuada pela pandemia de COVID-19. Além do mais, a aplicação de medidas de austeridade fiscal, suplantando a estruturação de uma real política pública alimentar, reforça a dificuldade no enfrentamento desta crise humanitária.

Como demonstrado, o enfrentamento da fome não se restringe à solução de um suposto problema técnico produtivo. Neste sentido, posteriormente à dissolução do bloco socialista, um exemplo palpável é a revolução agroecológica ocorrida em Cuba, tanto que esta experiência está referendada na parte dos fundamentos econômicos da Constituição Cubana de 2019. Por seu turno, como dito anteriormente, muitos dos princípios e fundamentos agroecológicos, apesar de não grafados na Constituição Federal brasileira, estão irradiados em seu texto e tem o condão de favorecer a concretização de direitos humanos.

Esta compreensão pode ser observada em diversas políticas públicas introduzidas ou aperfeiçoadas nos governos progressistas, com a participação de diversos setores da sociedade civil. Neste item, destacam-se a evolução do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Por isto, a necessidade de interromper os efeitos da MP 870/2019, a qual desencadeou, mais uma vez, um ciclo de retrocessos na esfera dos direitos sociais, especialmente saúde e alimentação. É imprescindível revisitar e desenvolver tais políticas.

Assim, a superação – ou minimização – da crise alimentar, enquanto problema sociopolítico, dependerá tão somente de ações humanas que enxerguem seus

concidadãos como um *outro-eu*. Neste contexto, é necessário reconhecer a importância da agroecologia, para além da sua capacidade de contribuir para o alcance grande parte dos ODS, afinal evidenciou-se sua condição de modelo agroalimentar capaz de promover soberania e segurança alimentar. Portanto, é crucial e urgente se utilizar das veredas da agroecologia com o fito de arquitetar políticas públicas intersetoriais para garantir aos brasileiros segurança e direito alimentar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRASCO. **Nota da Abrasco em defesa do direito humano à alimentação adequada! Não à extinção do Consea!** 2019. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Nota-da-ABRASCO-em-rep%C3%BAdio-%C3%A0-extin%C3%A7%C3%A3o-do-CONSEA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

ALMEIDA, S. O.; FROZI, D. S. Direito à alimentação adequada e a medida provisória 870/2019: um estudo à luz da constitucionalidade. **Teoria Jurídica Contemporânea**. [s. l.], v. 5, n. 2, p. 211-244, jul./dez. 2020. ISSN 2526-0406. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/25761>>. Acesso em: 17 jul. 2022. doi: <https://doi.org/10.21875/tjc.v5i2.25761>.

ALTIERI, M. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012.

ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. La revolución agroecológica de América Latina: rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino, In: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ISLA). **El outro derecho – El sistema agroalimentario: mercantiliación, luchas e resistências**. n. 42, dez. 2010. Bogotá: ISLA, 2010.

ANDRADE, G. S.; KÖLLING, G. J.; CÂMARA, M. A. A. Agroecologia e economia digital: sob as perspectivas política e ecojurídica. **Revista Jurídica Lusobrasileira (RJLB)**, Lisboa, ano 7, n. 5, p. 1013-1045, 2021. ISSN 2183-539X. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021\\_05\\_1013\\_1045.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_1013_1045.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2022.

BORGES, M. C. A.; MELO, W. B. Ensino da agroecologia e educação ambiental: uma análise a partir da Constituição de 1988 e da crítica do paradigma antropocêntrico. **Revista Jurídica**. [s. l.], v. 3, n. 56, p. 153-178, jul. 2019. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3572>>. Acesso em: 24 out. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/revistajur.2316-753X.v3i56.3572>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 11.346/2006, de 15 de setembro de 2006. Diário Oficial da União.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **Lei 11.947/2009, de 16 de junho de 2009. Diário Oficial da União.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto 7.775, de 27 de julho de 2012. Diário Oficial da União.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm)>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012. Diário Oficial da União.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual 2016-2019: relatório anula de avaliação 2019 – avaliação de programas temáticos 2019.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-20final-20de-20avaliao-20-20volume-20i-pdf>>. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).** Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). c2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução Nº 06, de 08 de maio de 2020: Ministério da Educação. Diário Oficial da União.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Alimenta Brasil.** c2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/alimenta-brasil#:~:text=O%20Alimenta%20Brasil%20%C3%A9%20o,ind%C3%ADgenas%20e%20de-mais%20popula%C3%A7%C3%B5es%20tradicionais>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRAUNER, M. C. C.; GOMES, C. B. O. A agroecologia como instrumento efetivador do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 10, n. 2, p. 61-89, maio/ago. 2020. ISSN 2237-0021. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/8981/4265>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CAMPELLO, T. É necessário enfrentar e possível superar a fome de novo. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome.** São Paulo: PRCEU-USP, 2021.

CAPRA, F.; LUISI, P. L. **A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas.** Trad. Mayara Teruya Eichenberg; Newton Robervaval Eichenberg. 1. ed. 3. reimp. São Paulo: Cultrix, 2014.

CASTRO, E. G. et al. Juventude e agroecologia: a construção de uma agenda política e a experiência do PLANAPO. In: **A política nacional de agroecologia e produção orgânica.** Regina Helena Rosa Sambuich et al. Brasília: Ipea, 2017.

CUBA. **Constitución de la República de Cuba**. Promulgada em 10 abril de 2019. Disponível em: <<https://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DIAS, A. P. et al. **Dicionário de agroecologia e educação**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021.

EMBRAPA. **Mercado de cultivares**. 2021. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-mercado-de-cultivares/sobre-o-tema>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014.

FAO. Centro de conocimientos sobre agroecología. **La agroecología y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. c2018a. Disponível em: <<https://www.fao.org/agroecology/overview/agroecology-and-the-sustainable-development-goals/es/>>. Acesso em: 16 set. 2022.

FAO. Centro de conocimientos sobre agroecología. **Los 10 elementos de la agroecología**: guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. c2018b. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i9037es/i9037es.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.

FAO. **El trabajo de la FAO sobre agroecología**: una vía para el logro de los ODS. c2018c. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/I9021ES/I9021es.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.

FGV SOCIAL. **Nobel da paz e segurança alimentar**: o Brasil e o mundo. 2020. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/nobel-da-paz-e-seguranca-alimentar-o-brasil-e-o-mundo>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

GIORDANI, R. C F.; BEZERRA, I.; DOS ANJOS, M. C. R. Semeando agroecologia e colhendo nutrição: rumo ao bem e bom comer. In: **A política nacional de agroecologia e produção orgânica**. Regina Helena Rosa Sambuich et al. Brasília: Ipea, 2017.

GIRALDO, O. F.; ROSSET, P. M. La agroecología en una encrucijada: entre la institucionalidad y los movimientos sociales. **Guaju Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Matinhos, v. 2, n. 1, p. 14-37, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/48521/29189>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

ISAGUIRRE-TORRES, Kátya; FRIGO, Darcy. **Desenvolvimento rural, meio ambiente e direito dos agricultores, agricultoras, povos e comunidades tradicionais**. Série Cadernos da Agrobiodiversidade. vol. 2. Curitiba: Terra de Direitos, 2013.

KÖLLING, G. J. **Direito à Saúde**: história e perspectivas. Orientadora: Sandra Regina Martini. 2011. 211p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação de Área de Ciências Jurídicas na Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4479>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

LEFF, E. **Ecologia Política**: da desconstrução do capital à territorialização da vida. Trad. Jorge Calvimontes. Campinas: Editora Unicamp, 2021.

LEONEL JÚNIOR, G. **Direito à agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática

agrícola sustentável. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

MACHÍN SOSA, B. et al. **Revolução agroecológica**: o movimento de camponês a camponês na ANAP em Cuba. Trad. Ana Corbisier. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

MATTEI, U.; NADER, L. **Pilhagem**: quando o estado de direito é ilegal. Trad. Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MELO, J. C. F.; BITTENCOURT, N. A.; ISAGUIRRE-TORRES, K. R. A proteção da agrobiodiversidade e os registros ou cadastros das sementes crioulas tradicionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 44, n. 3, 2021. ISSN 0101-7187. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/62675>>. Acesso em: 21 jul. 2022. doi: 10.5216/rfd.v44i3.62675.

ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. c2022a. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

ONU. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Fome zero e agricultura sustentável (ODS – 2)**. c2022b. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

PELIANO, A. M T. M. A fome retorna à mesa de debates. In: KUNSCH, M. M. K.; MACHADO, M. A. A. M. (Org.). **Políticas públicas para o combate à fome**. São Paulo: PRCEU-USP, 2021.

PIMENTEL, A. G.; SOUZA FILHO, C. F. M. A constituição de Cuba e a questão agrária. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 6, n. 15, p. 153-174, set./dez. 2019. ISSN 2359-5744. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45259>>. Acesso em: 16 jul. 2022. doi: <https://doi.org/10.22409/rcj.v0i0.798>.

REDE PENSSAN. **II inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

RESTA, E. **O direito fraterno**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

ROSSET, P., ALTIERI, M. **Agroecología, ciencia y política**. Trad. Abel Porras y Ramón Ruiz. 3. ed. en español. Riobamba: Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), 2018.

SANTOS, R. M. A formação do movimento dos pequenos agricultores – MPA: por soberania alimentar, contra a mercadorização do campo no Brasil. **Revista Nera**, [S. l.], n. 31, v. 19, p. 10-31, 2016. DOI: 10.47946/rnera.v0i31.3638. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3638>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

SCHMITT, C. et al. La experiencia brasileña de construcción de políticas públicas en favor de la Agroecología. In: SABOURIN E. et al. (Org.). **Políticas públicas a favor de la agroecología en América Latina y El Caribe**. Porto Alegre: Evangraf / Criação Humana, Red PP-AL: FAO, 2017.

TÁRREGA, M. C. V. B.; SOUZA FILHO, C. F. M. Direito à alimentação saudável e sustentável, In: SILVA, S. T.; SANTOS, M. D.; MENEZES, D. F. N. (Org.). **Direitos, cidadania e desenvolvimento sustentável**. 1. ed. São Paulo: Eseni, 2020.

WEZEL, A. et al. Agroecological principles and elements and their implications for transitioning to sustainable food systems. A review. **Agronomy for sustainable development**, [S. l.], v. 40, n. 40, p. 1-13, 2020. DOI: 10.1007/s13593-020-00646-z. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs13593-020-00646-z>>. Acesso em: 20 fev. 2022.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# TRABALHO REMOTO NA PERSPECTIVA DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 8 DA ONU

## REMOTE WORK FROM THE PERSPECTIVE OF THE UN'S SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL N. 8

Recebido: 03/03/2023

Aceito: 13/07/2023

### CAMILA LINS RODRIGUES

Doutora e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora permanente do PPGDE na Universidade Estadual de Montes Claros. E-mail: milalins82@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0427-8857>

### VALÉRIA SANTOS ARAÚJO

Mestranda em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário e graduada em Direito pela Funorte. Advogada e professora do Centro Universitário Funorte. E-mail: valeriasantosaraujo92@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0000-4079-1431>

### LARISSA JORGE FERREIRA TORQUATO

Mestranda em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Especialista em Direito Econômico e Empresarial e graduada em Direito pela Unimontes. Advogada. E-mail: larajorgetorquato@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0005-3990-3236>

Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.



*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## RESUMO

A quarta revolução industrial e a pandemia de COVID-19 tornou o teletrabalho realidade cada vez mais frequente. A previsão da ONU é de crescimento destes postos de trabalho nos próximos anos. Nesse contexto, tendo em vista que o Brasil é signatário da agenda 2030 da ONU, busca-se por meio da presente pesquisa analisar as tendências do trabalho remoto no Brasil sob a perspectiva da ODS nº 8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico. Para tanto, utilizou-se a metodologia exploratória de caráter descritivo, cujo levantamento bibliográfico possibilitou a organização, síntese e descrição do conteúdo. A pesquisa se deu através da análise de textos acadêmicos, livros, busca das palavras-chave em sites como *Scielo*, *Google Scholar*, além de sites institucionais como IPEA, IBGE e ONU. Apurou-se a existência de correlação positiva entre o percentual de postos de teletrabalho e a renda *percapita* do país, bem como a necessidade de aperfeiçoamento da legislação brasileira e fortalecimento de políticas públicas para compatibilizar o trabalho remoto com as metas da ONU de alcançar o pleno emprego e o trabalho produtivo e decente.

**Palavras-chave:** trabalho decente. desenvolvimento sustentável. mercado de trabalho. trabalho remoto. teletrabalho.

## ABSTRACT

The fourth industrial revolution and the COVID-19 pandemic made telecommuting more and more frequent. The UN forecast is for the growth of these jobs in the coming years. In this context, considering that Brazil is a signatory of the UN's 2030 agenda, this research seeks to analyze trends in remote work in Brazil from the perspective of UN SDG No. 8 to promote decent work and economic growth. For that, an exploratory methodology of a descriptive nature was used, whose bibliographic survey allowed the content's organization, synthesis and description. The research was carried out by analysing academic texts, and books, searching for keywords on sites such as Scielo and Google Scholar, as well as institutional sites such as the IPEA, IBGE and UN. The existence of a positive correlation between the percentage of telework jobs and the country's per capita income was found, as well as the need to improve Brazilian legislation and strengthen public policies to make remote work compatible with the UN goals of achieving full employment and productive and decent work.

**Keywords:** decent work. sustainable development. job market. remote work. telecommuting.

## 1. INTRODUÇÃO

A quarta revolução industrial tem transformado as relações entre indivíduo, trabalho e organizações. Nesse sentido, tem extinguido algumas profissões e criado outras, bem como ensejado mudanças estruturais nas empresas e no trabalho. No tocante à dimensão individual, a tendência aponta para intensificação do tripé desfronteirização – desregulamentação-dessubjetivação com tendência maior à terceirização das atividades (SANT'ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020).

A pandemia de COVID-19 impulsionou esse processo de mudanças, tendo em vista a necessidade de adotar-se medidas de distanciamento social, de modo que o investimento

na indústria 4.0 foi alternativa encontrada por muitas empresas para manter a produção e garantir a saúde dos trabalhadores (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA, 2020).

Nesse contexto, houve aumento significativo dos postos de trabalho remoto, visto que a tecnologia da informação e da telecomunicação permite que várias atividades sejam desenvolvidas fora das empresas (LUA; ARAÚJO, 2021). No entanto, o crescimento do trabalho remoto tem revelado vários problemas e disparidades no mercado de trabalho, os quais merecem ser analisados sob a óptica do objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) nº 8 da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de possibilitar a criação e amadurecimento de políticas públicas para o devido enfrentamento.

O Brasil é signatário da agenda 2030 da ONU, por meio da qual se comprometeu a, dentre outros objetivos, promover trabalho decente e crescimento econômico. Em vista disso, as políticas públicas devem ser condizentes com os compromissos assumidos (ONU, 2021). O conceito de trabalho decente foi formalizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1999 e sintetiza as quatro metas principais deste órgão:

1. o respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil);
2. a promoção do emprego produtivo e de qualidade;
3. a ampliação da proteção social;
4. e o fortalecimento do diálogo social (OIT, 2023).

Portanto, a promoção do trabalho decente está intimamente relacionada ao combate aos trabalhos denominados precários. O conceito de trabalho precário e suas dimensões passam, segundo Rodgers (1989), por quatro questões principais. Em primeiro lugar, o grau de certeza sobre a continuidade no trabalho. Trabalhos precários seriam, portanto, aqueles de horizonte temporal curto ou os que apresentam alto risco de perda. Em segundo lugar está a questão do controle sobre o trabalho, sendo que o trabalho será mais inseguro quanto menor for a capacidade dos trabalhadores (seja a nível individual ou coletivo) de controlar as condições de trabalho como os salários e a rotina. Em terceiro lugar, está a proteção, que se refere às leis laborais, às organizações coletivas, à discriminação, às demissões sem justa causa, às práticas de trabalho inaceitáveis, e também aos benefícios sociais (como cobertura de saúde e de acidentes, pensão e seguro-desemprego). E, por último, a questão da renda, que por ser ambígua precisa estar associada a outros fatores. Trabalhos com remuneração baixa podem ser considerados precários se estiverem associados à pobreza e a uma inserção social insegura, por

exemplo.

Nota-se, portanto, que para o autor o conceito de precariedade envolve a combinação de vários elementos como instabilidade, ausência de proteção, insegurança e vulnerabilidade social e/ou econômica. Desta forma, haveria graus diferentes de precariedade e vulnerabilidade, variando de um grupo de trabalhadores para outro. Rodgers (1989) descreve o que seria o perfil médio dos trabalhadores inseridos nestas ocupações consideradas atípicas: mulheres; jovens; e indivíduos com nível educacional e de habilidades inferior à média de seu respectivo grupo (sexo e idade).

Desta feita, a presente pesquisa tem por objetivo analisar as tendências do trabalho remoto no Brasil durante a pandemia de COVID-19 sob a perspectiva do ODS nº 8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico.

Esse estudo mostra-se oportuno e relevante, pois o trabalho remoto se tornou uma tendência em todo mundo tendo sido a alternativa para manter em curso várias atividades econômicas e a preservação dos empregos. No entanto, traz consigo uma série de impactos na sociedade, na vida e saúde do trabalhador e nas empresas, os quais devem ser contemplados e monitorados para aperfeiçoamento das legislações e políticas públicas.

## **2. O TELETRABALHO OU TRABALHO REMOTO E A NORMATIVA BRASILEIRA**

O artigo 170 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) estabelece que a ordem econômica, tem por base a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, de modo a assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, delimitando uma dimensão da ordem econômica e social que ora impulsiona o desenvolvimento e ora estabelece limites às atividades econômicas, em busca do desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Em 2017, o Estado brasileiro promoveu a regulação do teletrabalho, através da lei 13.467/2017. Posteriormente, em 2020, com o advento da pandemia de coronavírus, editou a Medida Provisória 927/2020 e em 2022 promoveu alteração substancial no regramento do teletrabalho através da lei 14.442/2022.

A Lei 14.442/2022 alterou o artigo 75-B<sup>1</sup> da Consolidação das Leis do Trabalho

---

<sup>1</sup> Artigo 75-B Considera-se teletrabalho ou trabalho remoto a prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não configure trabalho externo (BRASIL, 1943).

(CLT) equiparando o teletrabalho ao trabalho remoto e sanou a confusão conceitual gerada com a adoção em larga escala do trabalho realizado fora das instalações da empresa, intermediado pelas tecnologias da informação e da comunicação.

O teletrabalho ou trabalho remoto é um modo de organização laboral em que o prestador de serviços desenvolve suas atividades fisicamente ausente do ambiente empresarial, mas virtualmente presente através de meios telemáticos (MARTINEZ, 2020).

De acordo com Rodrigues (2011) o teletrabalho se configura pela prestação dos serviços à distância, realizados à partir de qualquer lugar em que o trabalhador tenha acesso às tecnologias da informação e da comunicação. É caracterizado pela não presencialidade, tendo em vista a ausência da presença física do trabalhador na empresa durante toda jornada ou em parte dela, bem como pelo uso prevalente da tecnologia da telemática e digitalização que permitem acessar as informações transfronteiriças, instantaneamente e em tempo real.

Existem várias espécies de trabalho remoto, dentre eles: *home office* que é realizado na residência do trabalhador; trabalho em escritórios-satélite, executado em pequenas unidades espalhadas de uma empresa central; trabalho em telecentros, realizado em estabelecimentos próximo ao domicílio do trabalhador; trabalho móvel ou nômade, realizado fora do domicílio ou do centro principal de trabalho, por exemplo, em viagens; o trabalho em empresas remotas ou *off-shore*, realizado em *call-centers* ou telesserviços por meio de escritórios-satélite que subcontratam empresas de telesserviços de outras zonas do globo com mão de obra mais barata; e o trabalho informal ou teletrabalho misto, realizado durante algumas horas fora do estabelecimento empresarial (ROSENFELD E ALVES, 2011).

Embora o desenvolvimento tecnológico seja a mola propulsora do trabalho remoto, Tofler (1980) já advertia sobre o progressivo deslocamento do trabalho dos escritórios para os domicílios, em razão de fatores como deslocamento nas grandes cidades e custos de manutenção das estruturas empresariais. Com o passar do tempo, tornou-se possível a realização do trabalho a partir de qualquer local que possibilite o acesso às tecnologias da informação e da telecomunicação.

Alguns estudos mostram esse aumento progressivo do trabalho remoto: Serra (1996) aponta que em 1970, o trabalho remoto já era uma realidade na Europa e nos Estados Unidos, influenciado pela crise do petróleo, surgimento da telemática e pela popularização do uso das tecnologias da informação e da comunicação, especialmente microcomputadores. Mais recentemente, Benavides, Fernando G. et al. (2021) relataram que em 1995, na União Europeia, de 4% a 7% dos trabalhadores já realizavam trabalho remoto em pelo menos metade do seu tempo, sendo que em 2015, houve um salto para

17%. E espantosamente, em 2020, na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, foi registrado aumento de 324% no trabalho remoto.

A recente alavancagem do trabalho remoto decorre de fatores estruturais como o desenvolvimento tecnológico, e também, de fatores conjunturais, como a pandemia de COVID-19. Com o início da pandemia em 2019, veio a necessidade de promover o distanciamento social para evitar contaminação pelo coronavírus e, naquela ocasião, muitas empresas implantaram o regime de trabalho remoto para continuar suas atividades respeitando as medidas de distanciamento social

### **3. O TRABALHO REMOTO NO CONTEXTO DA QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL**

Robótica, tecnologias digitais cada vez mais avançadas, sensores, fibra ótica, algoritmos e máquinas capazes de prever e executar tarefas de humanos, tudo isso caracteriza a forma de produção e distribuição de produtos e serviços na denominada “Revolução 4.0”. Diferentes denominações são empregadas para se referir a esse mesmo processo: Fábricas Inteligentes, Economia Digital, Indústria 4.0, Indústria Inteligente. A expressão “Revolução 4.0” foi utilizada pela primeira vez em uma feira industrial na Alemanha (2011) e aponta para uma nova era da indústria, a qual se baseia principalmente na aplicação de recursos de informação e tecnologia da comunicação (ICT) com intuito de melhorar o processo de manufatura e negócio (SANT’ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020; KAGERMANN et al., 2013 apud AZEVEDO, 2017).

De acordo com AZEVEDO (2017) a Indústria 4.0 é “a visão alemã da transformação e do modo como as empresas e pessoas se relacionarão com um futuro próximo”. É um movimento que abrangeu tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento. A França conta com o programa “*Industrie du Futur*”, a Alemanha com o projeto “*Industrie 4.0*”, na Itália o movimento é fortalecido pela “*Fabiricca del Futuro*”. No Reino Unido há o “*Catapult Programme*”. São programas bem estruturados que almejam o avanço industrial das nações europeias, com aumento dos postos de trabalho e crescimento anual do produto interno bruto (SANT’ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020).

A Indústria 4.0 cria o que tem sido chamado de *smart factory*, que é uma fábrica inteligente com uma estrutura modular em que sistemas ciberfísicos monitoram processos físicos – criando-se uma cópia virtual do mundo físico- e tomam decisões descentralizadas; fazem o uso intenso de sistemas ciberfísicos e Internet das coisas, que se comunicam entre si e com humanos em tempo real (KAGERMAN et al., 2013, apud AZEVEDO, 2017, p.49).

Além disso, a Revolução 4.0 se caracteriza pelo dinamismo e rapidez com que a inovação acontece. Há um intenso processo de desenvolvimento tecnológico e digitalização, centrados nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), na qual há a incorporação de robôs, dispositivos de realidade aumentada e ferramentas inteligentes. Há também a integração de sistemas nas etapas de produção das empresas, tanto internamente quanto externamente, permitindo assim o monitoramento e controle dos processos produtivos. Conta com dispositivos de impressão em 3D e recursos da internet das coisas para ligar e operar máquinas, interligar equipamentos e conectar as pessoas, favorecendo a comunicação entre fornecedores, distribuidores e clientes. Some-se a isso, os sistemas de modelagens virtuais para desenhar produtos e processos de fabricação, a coleta, análise e armazenamento de grande quantidade de dados e sua aplicação em tempo real nas empresas ou nas nuvens (SANT'ANA; FERREIRA; SANTOS, 2020).

Neste contexto, as empresas têm intensificado as mudanças em suas táticas organizacionais e competitivas, com impactos importantes sobre o mercado de trabalho. A demanda por trabalhadores com alto nível de instrução, competências relacionais, aptidão para comunicação e capacidades de empenho e adaptação têm se tornado cada vez mais intensa, assim como o apelo à prática de relações de trabalho mais flexíveis (SANTOS E BIAVASCHI, 20\_).

Freyssinet (2009), sob um ponto de vista histórico, busca compreender o fenômeno da flexibilidade no mercado de trabalho a partir de transformações no conteúdo (relação salarial) e na forma (regulação) das normas deste mercado. O conteúdo se reflete em três variáveis principais: tipo de emprego ou contratação; organização do tempo de trabalho; e a determinação dos salários e das rendas do trabalho. O comportamento destas três variáveis é inter-relacionado e suas alterações representam, na essência, transformações qualitativas na relação salarial. As questões da forma e das transformações do modo de produção das normas se refletem na mudança dos sistemas normativos nacionais, que passaram a ser menos coercitivos e mais diversificados. Portanto, a política de flexibilização se traduz tanto em mudanças no conteúdo das normas quanto em transformações na natureza dos processos de produção destas normas.

Baglioni (1994) descreve a flexibilização como uma exigência atual dos ambientes industrializados que visa eliminar a rigidez das regras de negociação ou institucionais. Desta forma, haveria a flexibilidade interna (mudanças na organização do trabalho, administração dos horários, modalidade das tarefas e evolução das responsabilidades) e a flexibilidade externa (variações do número de funcionários, contratos atípicos/anormais, mobilidade), além da combinação destes elementos com a tendência de descentralização da regulamentação das relações de trabalho.

O avanço do trabalho remoto nos últimos anos pode ser perfeitamente compreendido a partir destas importantes transformações estruturais envolvendo o processo produtivo e as novas demandas e necessidades do mercado de trabalho.

No entanto, enquanto as nações seguiam os objetivos de fortalecimento e aprimoramento tecnológico de suas indústrias, um novo cenário envolvendo a pandemia da COVID-19 trouxe mais mudanças significativas, incluindo uma crise global. Diante da necessidade iminente de adoção de medidas sanitárias e afastamento social, o trabalho remoto foi a alternativa encontrada para manter a preservação dos empregos, a continuidade das atividades econômicas e o controle da pandemia. Assim, as atividades que podem ser desempenhadas com TICs passaram a ser executadas a partir dos domicílios dos trabalhadores.

Naquela conjuntura de pandemia de COVID-19 as empresas e trabalhadores tiveram que se adaptar a uma nova realidade social de forma muito rápida, muitos dos quais passaram a realizar suas atividades no regime de trabalho remoto sem planejamento estratégico e sem a devida adequação do ambiente e das condições de trabalho.

A repentina transição dos postos de trabalho presencial para remoto resultou em precarização das condições de trabalho para vários trabalhadores, em razão do aumento dos dias e horas trabalhadas e da intensidade do trabalho, bem como em razão do desenvolvimento das atividades em ambiente sem estrutura ergonômica adequada ou com transferência dos custos da atividade para o trabalhador.

De acordo com o relatório técnico da pesquisa intitulada “O trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia COVID-19”, houve aumento das horas diárias trabalhadas além da oitava, de 16,11% para 34,44%. Também houve aumento nos dias trabalhados semanalmente de modo que, antes da pandemia, 8,39% dos participantes laboravam 6 dias por semana e, durante a pandemia, o índice subiu para 18,10% e dentre os que trabalhavam 7 dias por semana, antes da pandemia o índice era de 2,32% e durante a pandemia, subiu para 17,77%. Além disso, 48,45% dos participantes da pesquisa consideraram o ritmo de trabalho mais acelerado no trabalho remoto. Quanto ao ambiente e equipamentos de trabalho, mais da metade (57,06%) dos participantes da pesquisa apontou que a ergonomia e os equipamentos tecnológicos eram apenas razoáveis, e 12,14% o caracterizaram como sendo péssimos (BRIDI, BOHLER E ZANONI, 2020).

A precarização das condições de trabalho apontadas na pesquisa não é reflexo apenas da pandemia de COVID-19, mas, também, da legislação que regia o teletrabalho naquela ocasião. Isto porque o artigo 62, III da Lei 13.467/2017 excluía o teletrabalho do controle de jornada, o que favorecia a supressão de direitos consagrados na CRFB/1988, tais como o descanso, o lazer e a qualidade de vida no ambiente de trabalho.

Entretanto, a Lei nº 14.442/2022 alterou a disposição prevista no artigo 62, III da CLT, superando assim o anacronismo da redação anterior. Na nova redação são excluídos do controle de jornada somente os teletrabalhadores que prestarem serviço por produção ou tarefa.

Outro ponto da legislação vigente que contribui para a precarização do trabalho remoto são os artigos 75-D e 75-E incluídos no texto de lei da CLT pela Lei 13.467/2017. Ao passo que relativizam o princípio da alteridade estabelecido no artigo 2º da CLT e a obrigação do empregador de garantir um ambiente de trabalho seguro e livre de riscos ao trabalhador (artigo 225 da CRFB/88).

### 3.1 Características do trabalho remoto no Brasil

O IBGE através da pesquisa PNAD COVID-19, entre os meses de maio a novembro de 2020 coletou dados referentes ao trabalho remoto em todo país. Com base nesses dados dois estudos foram publicados em julho e agosto de 2021 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A pesquisa mostrou que em todo o país, pouco mais de 8 milhões de trabalhadores estavam em trabalho remoto no ano de 2020, o que representa aproximadamente 11% dos trabalhadores ocupados não afastados, sendo que as regiões Sudeste e Nordeste concentraram a maior parte deles

Quanto ao gênero a pesquisa apontou algo interessante. Apesar da maioria dos ocupados serem homens, quando se observa o trabalho remoto, percebe-se uma reversão. Em todos os estados brasileiros a maioria dos trabalhadores que se encontram em teletrabalho são mulheres. Com relação à característica raça/cor a pesquisa demonstra que a nível nacional a participação de pessoas que se autodeclararam brancas (65,5%) foi maioria. No tocante ao perfil de escolaridade e faixa etária os teletrabalhadores brasileiros são, em sua maioria, possuidores de ensino de nível superior completo/pós-graduados (74,6%) e idade entre 20 e 49 anos (77,4%). O setor privado (63,9%) tem concentrado a maioria das atividades em trabalho remoto no país. No entanto, em ambos os setores, a atividade educacional apresentou bastante expressão. Tanto no setor público quanto no setor privado, a atividade com maior concentração de teletrabalhadores foi na área educacional.

Em vista dos dados do IBGE (2020), pode-se depreender que a maior parte dos trabalhadores em trabalho remoto no Brasil, possuem escolaridade de nível superior

completo, vínculo empregatício junto ao setor privado, são do gênero feminino, se autodeclararam brancas e contam com idade entre 20 e 49 anos. Tanto no setor público quanto no setor privado a atividade com maior concentração desses trabalhadores, foi a do ensino. Tal fato pode ser justificado tendo em vista a suspensão atividades escolares presenciais em decorrência da pandemia do COVID-19.

#### **4. O TRABALHO REMOTO SOB O ENFOQUE DO OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 8 DA ONU DE PROMOVER TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

O Brasil é signatário da agenda 2030 da ONU, por meio da qual se comprometeu a implementar esforços para, dentre outros ODS promover trabalho decente e crescimento econômico, sendo o aludido objetivo estruturado sobre doze metas específicas. Estas metas visam, especialmente, o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos.

O IPEA (2020) aponta uma correlação positiva entre o percentual de postos de teletrabalho e a renda *percapita* dos países. De oitenta e seis países pesquisados, o Brasil ocupava a 45ª posição em número de teletrabalhadores, com 25,65% dos postos de teletrabalho, com maior percentual de teletrabalhadores no Distrito Federal (31,6%) e menor percentual no Piauí (15,6%). Tal fato revela as desigualdades regionais e as diferenças no acesso ao trabalho remoto, que demanda intensificação de capital incorporado no processo produtivo.

A expansão dos postos de trabalho remoto durante a pandemia de COVID-19 contribuiu para o alcance das metas econômicas e de produtividade do ODS nº 8, uma vez que permitiu a continuidade das atividades compatíveis, quando as empresas e organizações estavam de portas fechadas para cumprir as determinações sanitárias e de distanciamento social. Foi através do trabalho remoto que possibilitou-se a manutenção dos postos de emprego e da renda, com aumento da produtividade e geração de riquezas no país.

A implantação do trabalho remoto demanda investimentos em tecnologia por parte das empresas, que acaba por ter retorno desse investimento com a redução de custos com as despesas operacionais. Como exemplo disso, cita-se a economia que o governo federal teve no importe de R\$ 1,419 bilhões de reais em decorrência da redução de gastos dos servidores públicos com diárias; passagens e locomoção; serviços de energia elétrica, água e esgoto; cópias e reprodução de documentos, além de ter constatado aumento da

produtividade e qualidade no trabalho, enquanto os servidores trabalhavam remotamente (BRASIL, 2021).

Em muitos casos, além de arcarem com as despesas da atividade remota, os colaboradores em *home Office* têm vivenciado alteração dos hábitos de consumo, já que passaram a valorizar mais produtos e serviços essenciais, em detrimento dos supérfluos (DE LIMA E FREITAS, 2020). Como por exemplo, maiores gastos com energia elétrica e internet, pois os trabalhadores ficam mais tempo em casa conectados à internet e usam mais equipamentos elétricos; aumento no consumo de alimentos via *delivery* ou preparo da própria comida em casa; redução de gasto com combustíveis, vez que diminui a necessidade de deslocamento.

Insta frisar que, tendo em vista a redução no deslocamento de trabalhadores em regime remoto, há considerável diminuição da degradação ambiental. Esse fato acaba por favorecer avanço da meta 8.4 que preconiza a melhoria na eficiência dos recursos globais no consumo e na produção e dissociação do crescimento econômico da degradação ambiental.

No tocante à meta 8.5, pode-se dizer que o trabalho remoto contribui para a promoção do emprego produtivo e trabalho decente de pessoas com deficiência e, também das mulheres. De acordo com Aksoy (2022), ao pesquisar o teletrabalho em 27 países, em todos eles mais mulheres preferiam o teletrabalho e, essa preferência é maior quando se trata de mulheres com filhos e sujeitas a longos deslocamentos.

No que diz respeito às mulheres as pesquisas têm mostrado impactos negativos que devem ser considerados. A acumulação do trabalho produtivo com o reprodutivo, intensificado pela pandemia de COVID-19 e a desigualdade na distribuição sexual do trabalho, tem sobrecarregado as mulheres, ocasionando riscos psicossociais, abuso de álcool, depressão, distúrbios do sono, transtornos alimentares, impactos na produtividade, na permanência no mercado de trabalho, redução de publicações científicas, intensificação dos conflitos familiares e ainda, aumento nos casos de violência doméstica (ARAÚJO E LUIZ, 2021).

O trabalho remoto também contribui para o avanço na meta 8.6 de reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação. Isso porque, no Brasil, 77,4% dos postos de teletrabalho são ocupados por trabalhadores com idade entre 20 e 49 anos (IPEA, 2021).

Entretanto, há que se atentar para o possível desequilíbrio e exclusão do mercado de trabalho dos trabalhadores analfabetos ou com baixa escolaridade, uma vez que 74,6% dos trabalhadores remotos possuem nível superior completo ou são pós-graduados (IPEA, 2021). Assim, torna-se necessário maior investimento em educação e inclusão digital dos

jovens de forma a garantir que tenham acesso às vagas de trabalho.

Ademais, é sabido que o trabalho remoto pode ser desenvolvido de qualquer lugar do planeta e em qualquer horário, através das TICs (DA ROCHA E AMADOR, 2018). Essa característica contribui para o alcance da meta 8.9 de promoção de turismo sustentável. Já que os trabalhadores remotos ficam livres para fazer viagens turísticas a qualquer tempo, mesmo durante o período de trabalho, não se limitando somente às férias e feriados prolongados, como é o caso dos trabalhadores presenciais.

No que diz respeito às metas relacionadas ao alcance do emprego pleno e a promoção de trabalho decente, deve-se fazer uma análise mais cautelosa haja vista que “o trabalho decente se baseia na geração de empregos produtivos e de qualidade, na extensão da proteção social e no fortalecimento do diálogo social” (AZEREDO, 2018, p. 7). De modo que, para promover o trabalho decente é necessário a criação de políticas públicas de enfrentamento do desemprego bem como a criação de postos de trabalho com renda suficiente para uma vida digna e superação de atividades insalubres, perigosas, inseguras e degradantes.

A regulamentação brasileira do teletrabalho, a pretexto de fomentar a criação de novos postos de trabalho, deixou margem para a exploração e precarização do trabalho, contrariando a meta 8.3 que estabelece a criação de políticas orientadas para a geração de emprego decente e a meta 8.8. que estabelece a proteção dos direitos trabalhistas e promoção de ambientes de trabalho seguro para todos os trabalhadores.

Isso porque, a legislação não determinou expressamente o custeio da implantação e execução do trabalho remoto pelo empregador (artigo 75-D da CLT), abrindo margem para transferência dos ônus da atividade para o trabalhador (CASTILHO E SILVA, 2020) permitindo que os trabalhadores exerçam suas atividades com mobiliário, equipamentos e tecnologia inadequada (BRIDI, BOHLER E ZANONI, 2020).

O levantamento feito pela SAP Consultoria em RH em parceria com a Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades- SOBRATT (2020) constatou que 82% das empresas que adotaram o trabalho remoto somente durante a pandemia, não concederam auxílio financeiro ao trabalhador para as despesas do trabalho remoto. O mesmo levantamento também analisou as empresas que adotaram o trabalho remoto regularmente, e mostrou que a maior parte das empresas (71%) não contribuem com as despesas da execução do trabalho remoto e, dentre a maioria das que contribuem, em 17% dos casos o valor do subsídio é inferior a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

Desse modo, verifica-se que as despesas com a implantação e execução do trabalho remoto são custeadas em grande parte pelo trabalhador. Muitos empregadores não estão dispostos a arcar com o custo da atividade remota e, ao transferirem os ônus

da atividade para o trabalhador remoto, violam o princípio da alteridade estabelecido no artigo 2º da CLT (CASTILHO E SILVA, 2020). Tal constatação vem em sentido contrário com a meta nº 8.8. da ODS nº 8.

No mesmo sentido, o artigo 75-E da CLT, não garantiu ambiente de trabalho livre de riscos de acidentes, já que se limitou apenas, a estabelecer que o empregador deve instruir os empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho. Assim, a legislação não assegurou que o empregador garanta ambiente de trabalho adequado para o desenvolvimento do trabalho, permitindo que muitos trabalhadores prestem serviços sem a estrutura ergonômica adequada.

Pesquisas preliminares apontaram diversos efeitos na saúde física e mental dos trabalhadores associados a incorporação ao trabalho remoto. Houve aumento de lesões causadas por acidentes domésticos (queda, pancada, incêndio), distúrbios musculoesqueléticos associados ao trabalho no computador, transtornos mentais ligados ao estresse e alterações nas dietas, sono, exercícios físicos, além do aumento de vícios (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021).

Ainda, durante a pandemia de COVID-19 houve aumento de comportamento de risco à saúde dos brasileiros, que passaram a praticar menos atividade física, aumentaram o tempo dedicado às telas (TV, tablet e/ou computador), reduziram o consumo de alimentos saudáveis e aumentaram o de ultraprocessados, como também o consumo de cigarros e de álcool (MALTA, 2020).

Na Argentina, em um estudo realizado com professores de escolas privadas constatou-se que o trabalho remoto desfaz a fronteira entre vida pessoal e profissional. Nesse levantamento 47% dos professores alegaram trabalhar mais horas do que o normal e 44% disseram deixar de fazer pausas no trabalho. Em outro estudo feito na Costa Rica com trabalhadores de *call center*, 11% declararam trabalhar mais de 48 horas semanais, realizando seus trabalhos no quarto (39%), na sala de estar (16%) ou sala de jantar (9%) (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021).

Nessa nova conjuntura, determinados pontos relacionados à saúde do trabalhador merecem destaque, como por exemplo, a saúde mental. Em estudo realizado por Lima (2022), mais da metade dos entrevistados relatou que, ao trabalharem na modalidade teletrabalho, sofreram prejuízo emocional em decorrência do isolamento, falta de interação social e solidão.

Além disso, Faria et. al. (2023) reuniu estudos de diversos países acerca dos danos à saúde ligados ao teletrabalho e apurou que as mulheres foram as maiores acometidas de dores, sendo os maiores danos estão ligados a sintomas musculoesqueléticos com

dores nas costas, pescoço, ombros e mãos.

As condições do teletrabalho no Brasil durante a pandemia tem refletido na quantidade de ações propostas na justiça do trabalho em decorrência da síndrome de *burnout*. Conforme levantamento feito pelo Valor Econômico (2023), entre os anos de 2020 e 2022 tramitaram no poder judiciário brasileiro mais de 4.000 (quatro mil) ações relacionadas à síndrome de *burnout*, quase que o dobro do registrado entre os anos de 2017 e 2019, quando haviam 2,3 mil ações em curso relacionadas (POMBO, 2023).

O artigo 225 da CRFB/1988 garante a todos meio ambiente ecologicamente equilibrado, nele englobado o meio ambiente do trabalho, onde o trabalhador passa boa parte de sua vida produtiva, devendo, portanto, ser livre de riscos psicofísicos (ATTADEMO E LEITE, 2019).

Há que salientar que no trabalho em home office há dificuldade de conciliar a inviolabilidade do domicílio, a proteção à intimidade do trabalhador e de sua família com a fiscalização, prevenção, controle de riscos de acidentes e implementação de medidas de higiene e segurança do trabalho. No entanto, tal fato não pode servir de barreira para a proteção da ambiência laboral em todas as espécies de trabalho remoto, visto que em várias espécies, são realizadas fora do ambiente residencial.

É certo que a obrigação de instruir os trabalhadores expressa e ostensivamente quanto aos riscos ambientais e precauções para evitar acidente e doença laboral não é suficiente para a garantia da higidez psicofísica do trabalhador. É necessário também compelir o empregador a fornecer o mobiliário, equipamentos e tecnologia adequada para a execução do trabalho em *home Office*, quando o trabalhador deles não dispuser, a fim de mitigar os riscos ocupacionais.

Em que pese a Lei 14.442/2022 ter incluído o teletrabalhador no controle de jornada e estabelecido que acordo individual poderá dispor sobre horários e meios de comunicação entre empregado e empregador, desde que assegurados os descansos legais, isso não é suficiente para garantir o direito à desconexão do trabalhador, sendo necessário medidas de fiscalização para prevenir o excesso de labor.

Nesse sentido, o teletrabalho prejudica o direito a desconexão do trabalhador, “uma vez que este decorre da inserção dos aparelhos eletrônicos e da tecnologia de informação na rotina dos empregados [...] sendo a proteção desse direito de extrema relevância” (FERREIRA, JUNCQUA E SILVA, 2020, p. 111), cujo descumprimento pode ocasionar sobrecarga e adoecimento do trabalhador.

Outro ponto da legislação do trabalho remoto que merece considerações, diz respeito ao artigo 75-B, §8º da CLT que trata do teletrabalho transnacional. O artigo dispõe que ao contrato de trabalho do empregado admitido no Brasil que optar pela realização

de teletrabalho fora do território nacional aplica-se a legislação brasileira, excetuadas as disposições constantes da Lei nº 7.064/1982, salvo disposição em contrário estipulada entre as partes. A redação do dispositivo legal ignorou o princípio da norma mais favorável ao trabalhador que estabelece que, havendo pluralidade de normas aplicável a relação do trabalho será aplicada a que for mais favorável ao trabalhador.

Nesse ponto, a legislação serve como atrativo para empresas estrangeiras contratarem mão de obra mais barata no Brasil para trabalhar de forma remota em suas sedes. Tal prática pode fomentar o chamado *dumping social*, em que empresas contratam mão de obra mais barata em outros países, a fim de conseguirem comercializar seus produtos e serviços mais baratos e assim obterem vantagem econômica em relação às outras empresas que não adotam tal prática.

Fernandez (2014) define o *dumping social* como sendo:

Modalidade de concorrência desleal consistente na comercialização de mercadorias ou serviços a preços inferiores àqueles normalmente praticados pelo mercado, obtidos mediante a reiterada utilização de mão de obra em condições inadequadas a padrões laborais mínimos, gerando danos sociais (FERNANDEZ, 2014, p. 85)

Desse modo, o *dumping social* poderá estar associado ao trabalho remoto quando houver a contratação de trabalhadores brasileiros para trabalharem de forma remota em empresas internacionais ou transnacionais, aproveitando-se da flexibilização da legislação trabalhista brasileira, em prol do crescimento econômico e para o fornecimento de produtos ou serviço a preço inferior ao do mercado internacional.

Muitos são os benefícios do trabalho remoto como, por exemplo, maior flexibilidade e autonomia do trabalhador, aumento da produtividade, livre escolha do seu local de trabalho, redução de acidentes ao deslocar-se, possibilidade de melhoria do equilíbrio entre vida pessoal e profissional. No entanto, há que se considerar os pontos contrários dessa modalidade laboral, como: aumento da jornada de trabalho, dificuldade em separar trabalho e vida pessoal, isolamento social, limitação da participação do trabalhador, dificuldade de controle das condições de trabalho, falta de suporte e equipamentos, transferência de custos para o trabalhador como internet, aparelhos eletrônicos, energia elétrica (BENAVIDES, FERNANDO G. et al., 2021).

Filarde, De Castro e Zanini (2020) realizaram uma pesquisa a respeito das vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública, com a participação da Receita Federal do Brasil e do Serviço Federal de Processamento de Dados, que permite ter um panorama sobre as vantagens e desvantagens do trabalho remoto para a empresa e o trabalhador. Deve-se levar em consideração que a pesquisa foi realizada em dois órgãos

públicos, cujo nível de renda e de estudo dos trabalhadores são maiores que a média brasileira, de modo que não retrata a realidade do teletrabalho no Brasil. As principais vantagens e desvantagens apuradas pelos pesquisadores foram:

Vantagens: redução do custo com transporte e alimentação, maior segurança, menos exposição à violência e poluição, mais privacidade, maior interação com a família e mais qualidade de vida, focando fortemente em sua individualidade. Nos aspectos relacionados à atividade profissional, autonomia, motivação, produtividade, flexibilidade de horário, menos interrupções e qualidade do trabalho foram considerados ganhos. [...] Desvantagens: problemas de infraestrutura tecnológica, especialmente a falta de treinamento específico, não adaptação ao teletrabalho, perda de vínculo com a empresa, isolamento profissional, falta de comunicação imediata, perda de status, receio de má avaliação e falta de reconhecimento, comprometendo o crescimento e o desenvolvimento na empresa. Além disso, pôde-se constatar que as atividades domésticas atrapalham, há necessidade de conscientizar a família e existe a tentação de realizar outros trabalhos por conta própria (FILARDE, DE CASTRO E ZANINI, 2020, p. 16-17)

Na esfera privada, em um estudo de caso realizado na empresa Shell Brasil, os participantes apontaram como principais vantagens e desvantagens do teletrabalho:

[...] a maior autonomia para organizar o trabalho, a flexibilidade para gerir o próprio tempo e o sentimento de maior qualidade de vida, principalmente, quando essa qualidade de vida inclui a melhoria das relações em família. [...], o «pacote» das desvantagens inclui, especialmente, as dificuldades de manter a visibilidade profissional, de estabelecer limites para a autocobrança e de conciliar o trabalho com a vida doméstica (BARROS E DA SILVA, 2010, p.16)

Desse modo, embora existam diversas vantagens na implantação do trabalho remoto, verifica-se que a regulamentação brasileira do teletrabalho é falha no que tange a garantia da saúde, segurança e direito a desconexão, de modo que a legislação deve ser reformada para compatibilizar com as metas estabelecidas no ODS n. 8, especialmente, a meta nº 8.5. de alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente.

O estudo do trabalho remoto e seus efeitos na saúde do trabalhador e nas desigualdades causadas por ele deve ser prioridade urgente, já que, com a pandemia de COVID-19 o aumento dessa modalidade de trabalho trouxe consigo novas características para o mercado de trabalho, além de mudança na percepção acerca do trabalho.

Surge, então, a necessidade de estudos que contemplem os efeitos dessa modalidade laboral sobre a motivação do trabalhador, manutenção do vínculo com a organização e com o grupo de trabalho, bem como das estratégias de enfrentamento dos desafios, como a segurança ambiental e a saúde do trabalhador e a gestão do tempo, de forma a alcançar um melhor desempenho

## 5. PERSPECTIVAS PARA O TRABALHO REMOTO NO BRASIL

Com o avanço da vacinação, a pandemia de coronavírus vem cedendo e a vida volta cada vez mais ao normal. Nessa nova conjuntura, as empresas, instituições de ensino, instituições bancárias e serviço público têm retomado gradativamente o trabalho presencial.

Apesar desse retorno ao trabalho presencial, pesquisas têm apontado grande tendência das empresas adotarem a modalidade de trabalho híbrido (*GOOGLE WORKSPACE*, 2022; AKSOY et. al., 2022; LIMA, 2022).

De acordo com *Google Workspace* (2022), entre os anos de 2021 e 2022 o modelo de trabalho híbrido foi o mais adotado pelas empresas no Brasil. Em 2021, 44% dos participantes da pesquisa trabalhavam no modelo híbrido e em 2022 já eram 80% em trabalho híbrido de forma definitiva, sendo que a maioria deles trabalhava de casa 2 ou 3 dias por semana.

A modalidade híbrida tem sido apontada como tendência não apenas no Brasil, mas em diversos países do mundo. Aksoy et. al. (2022) analisaram 27 países e perceberam que na maioria dos países analisados, os colaboradores pleiteiam de 2 a 3 dias por semana em teletrabalho e, estariam dispostos a pagar até 5% das suas remunerações para ter essa modalidade. Ocasionalmente por essa preferência, as empresas têm ofertado vagas de trabalho permitindo que o colaborador trabalhe de 1 a 2 dias por semana em casa, mesmo após a pandemia.

A preferência pelo regime de trabalho híbrido está associada a maior ganho em bem estar e saúde mental; aumento da produtividade; economia de tempo de deslocamento para o trabalho; economia de gastos pessoais com alimentação e transporte; melhoria da qualidade de vida; flexibilidade e possibilidade de melhor equilibrar vida profissional e pessoal (AKSOY, 2022; LIMA, 2022; *GOOGLE WORKSPACE*, 2022).

O trabalho híbrido acaba por ocasionar desafios aos gestores das empresas. A construção ou manutenção da cultura da empresa se torna desafiador, já que o teletrabalho e o modelo híbrido reduzem a convivência entre colaboradores e líderes. As maiores dificuldades apontadas são: lidar com as particularidades e proporcionar as mesmas experiências para trabalhadores de diferentes gerações; criar valor para os dias de ida ao escritório, tornando-a mais atrativa e menos protocolar; promover a integração entre os trabalhadores que já estão na empresa e aqueles que estão ingressando e definir estratégias claras para o trabalho híbrido sem tirar a autonomia dos trabalhadores

(GOOGLE WORKSPACE, 2022).

Para superar os desafios do trabalho híbrido a colaboração entre trabalhadores e empresa pode ser o fator decisivo. Lima (2022) aponta que a comunicação das tarefas e suporte dos líderes são elementos essenciais para o sucesso no teletrabalho. Para tanto, organização e alinhamento de tarefas entre a equipe são cruciais para o avanço nessa modalidade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de COVID-19 alavancou o processo de desenvolvimento tecnológico. A necessidade de distanciamento social fez com que as organizações investissem em tecnologias para manterem suas produções, mas também preservarem a saúde dos trabalhadores e dos clientes. Nesse contexto pandêmico, houve um significativo aumento dos postos de trabalho remoto, o que revelou disparidades no mercado de trabalho. Os dados analisados evidenciam pontos de desequilíbrio que merecem ser apreciados de forma a alinhá-los com os objetivos firmados pelo Brasil junto à ONU.

O caminho é sem volta, uma vez que o trabalho remoto contribui para redução dos custos operacionais e aumento da eficiência da empresa e da produtividade dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que contribui para os indicadores socioambientais com a redução na emissão de poluentes, melhoria no tráfego e diminuição do consumo de água e papel.

No entanto, sob a perspectiva social é importante destacar que muitos trabalhadores já foram e ainda serão excluídos do mercado de trabalho por não possuírem as competências exigidas. No Brasil, ainda é alto o analfabetismo tecnológico (INDEX, 2021), não dispomos de um sistema público de ensino capaz de qualificar essas pessoas para o mundo digital. Além disso, muitos brasileiros não possuem acesso à internet de qualidade, mobiliários ergonômicos e aparelhos tecnológicos aptos para execução do trabalho e contam com moradias precárias a ponto de não possuírem espaços adequados para desempenho de atividades laborais em seus lares.

Nessa conjuntura, o maior desafio está relacionado à garantia de condições adequadas ao desenvolvimento do trabalho em *home Office*, o que pode gerar a transferência dos custos da atividade do empregador para o trabalhador, bem como afetar a higidez psicofísica do trabalhador.

Tendo em vista que a tendência no mercado de trabalho é o crescimento do modelo

híbrido, os desafios do trabalho remoto devem ser enfrentados para construir soluções que permitam a viabilidade econômica do modelo para as empresas e a proteção dos trabalhadores, convergindo para o alcance das metas estabelecidas no ODS nº 8 da ONU de promover trabalho decente e crescimento econômico.

Nessa perspectiva, o presente estudo pode enriquecer discussões de novas políticas públicas, especialmente, no que diz respeito ao aperfeiçoamento da legislação do trabalho remoto ou teletrabalho, bem como contribui para enriquecimento das discussões acerca das políticas de governança corporativa voltadas para o trabalho remoto, provocando órgãos públicos e organizações a repensarem suas estruturas e processos, de modo a se adequarem à nova tendência do mercado de trabalho com garantia do bem estar e da saúde do trabalhador.

Uma limitação do presente estudo é a ausência de dados que permitam fazer um comparativo do trabalho remoto durante e após a pandemia de COVID-19. Assim, sugere-se que estudos futuros se debrucem sobre as condições do trabalho remoto após a pandemia de COVID-19, especialmente, no que diz respeito ao direito à desconexão do trabalho, às condições de ergonômicas e de saúde e aos efeitos desse modelo de trabalho para as mulheres, bem como se as políticas de trabalho remoto adotadas pelo Brasil abrem margem para a prática do chamado dumping social e as implicações disso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKSOY, Cevat Giray; BARRERO, Jose Maria, et al. Working from Home Around the World. **NBER**. September 2022. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w30446>. Acesso em 01 de mar. 2023.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DA INDÚSTRIA. **Covid-19 exige capacitação de inovação e acelera tecnologias da indústria 4.0**. Por Diego Abreu. Data da publicação: 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/covid-19-exige-capacitacao-de-inovacao-e-acelera-tecnologias-da-industria-40/>. Acesso em: 13 set. 2021.

ARAÚJO, Tânia Maria de; LUA, Iracema. O trabalho mudou-se para casa: trabalho remoto no contexto da pandemia de COVID-19. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional** ISSN: 2317-6369 (online) <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000030720>. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQnfJLrjgrSDKkTNyVfgnQy/?lang=pt>

ATTADEMO, Patricia; LEITE, Kallen Souza. Teletrabalho: um olhar sobre o direito ao desenvolvimento econômico e ao meio ambiente equilibrado. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**—RECONTO v. 2, n. 1. Jan./Jun. 2019e-ISSN 2595-9840 | <https://doi.org/10.33636/reconto.v2n1.e016>. Disponível em: <https://revistareconto.com.br/index.php/reconto/article/view/20/18>. Acesso em: 26/fev. 2023.

AZEREDO, Climar. Objetivo de desenvolvimento sustentável 8: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. [Entrevista concedida a Revista Retratos]. **Retratos a Revista o IBGE**. Rio de Janeiro. p. 7. Janeiro 2018.

AZEVEDO, Marcelo Teixeira de. **Transformação Digital na Indústria: Indústria 4.0 e a Rede de Água Inteligente no Brasil**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BAGLIONI, G. As relações industriais na Europa nos anos 80. In: Oliveira, C. A. et al (Org.). **O mundo do trabalho: crise e mudanças no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994, p.49-106.

BARROS, Alexandre Moço; DA SILVA, José Roberto Gomes. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. **Cad. Ebape**. BR 8 (1). Mar 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/jjcebape/a/pB6bjbKsBNBdKk6VwGCbSRM/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BENAVIDES, Fernando G. et al. O futuro do trabalho após a COVID-19: o papel incerto do teletrabalho no domicílio. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional** [online]. v. 46, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6369000037820>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo federal economiza R\$ 1,419 bilhão com trabalho remoto de servidores durante a pandemia**. Publicado em 03/08/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/governo-federal-economiza-r-1-419-bilhao-com-trabalho-remoto-de-servidores-durante-a-pandemia>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRIDI, Maria Aparecida (coord); BOHLER Fernanda Ribas, ZANONI Alexandre Pilan. **Relatório técnico-científico da pesquisa: o trabalho remoto/home-office no contexto da pandemia Covid-19**. Curitiba: UFPR, GETS, REMIR, 2020. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.eco.unicamp.br/remir/imagens/Artigos\\_2020/RELATRIO\\_DE\\_DIVULGAO\\_DA\\_PESQUISA\\_SOBRE\\_O\\_TRABALHO\\_REMOTO.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.eco.unicamp.br/remir/imagens/Artigos_2020/RELATRIO_DE_DIVULGAO_DA_PESQUISA_SOBRE_O_TRABALHO_REMOTO.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CASTILHO, G.; SILVA, V. A transferência dos custos ao trabalhador no teletrabalho: estratégias da doutrina e jurisprudência para o trabalho digno do futuro. **Revista do Tribu-**

**nal Regional do Trabalho da 10ª Região**, v. 24, n. 1, p. 207-218, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://revista.trt10.jus.br/index.php/revista10/article/view/386>. Acesso em: 24 jan. 2022.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**: Obra revista, atualizada e ampliada, conforme Lei n. 13.467/17 e MPr. N. 808/17. 17 ed. São Paulo: LTr, 2018.

DE LIMA, Alexandre Vasconcelos; FREITAS, Elísio De Azevedo. A Pandemia e os impactos na economia brasileira. **Boletim Economia Empírica**, v. 1, n. 4, 2020.

DA ROCHA, Cháris Telles Martins da; AMADOR, Fernanda Spanier. O teletrabalho: conceituação e questões para análise. **Cad. Ebrape.BR** 16 (1). Jan 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/xdbDYsyFztnLT5CVwpxGm3g/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FARIA, Daniela Aparecida de; et. al. Quais as evidências científicas sobre teletrabalho e COVID-19 no sistema musculoesquelético: uma revisão sistemática. **Research, Society and Development**, v.12, n.1, jan. 2023.DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v12i1.39428>.

FERNANDEZ, Leandro. **Dumping social**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA, Vanessa Rocha; JUNCQUA, Anna Luiza Andion Farias; SILVA, Fernanda de Oliveira. Teletrabalho e covid-19: os impactos na vida e na saúde do trabalhador. **Revista Direito UNB**. Maio- Agosto, 2020, V. 04, N. 02 (Tomo II). ISSN 2357-5009. PP 89-118. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/32154/28368>. Acesso em: 24 jan. 2022

FILARDI, Fernando; DE CASTRO, Rachel Mercedes P; ZANINI, Marco Tulio Fundão. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. **Cad. Ebape.BR**, v. 18, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/pJSWmhnCPvz6fGwdkcFyvLc/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

FREYSSINET, Jacques. As trajetórias nacionais rumo à flexibilidade da relação salarial. A experiência Europeia. In: **Trabalho Flexível, Empregos Precários?** Uma comparação Brasil, França, Japão. Nadya Araújo Guimarães, Helena Hirata e Kurumi Sugita, organizadoras. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. pgs. 25-48.

GOOGLE WORKSPACE. **O futuro do Trabalho no Brasil**. Um ano de híbrido: insight e os novos desafios para as empresas brasileiras. Edição 2022. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2023/01/O\\_FUTURO\\_DO\\_TRABALHO\\_NO\\_BRASIL\\_1671387942.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sobratt.org.br/site2015/wp-content/uploads/2023/01/O_FUTURO_DO_TRABALHO_NO_BRASIL_1671387942.pdf). Acesso em: 27 fev. 2022.

**INCLUSIVE INTERNET INDEX**. 2021. <https://theinclusiveinternet.eiu.com/>. Acesso em: 13 set.2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho remoto no Brasil em 2020 sob a pandemia do Covid-19: quem, quantos e onde estão? **Carta de Conjuntura número 52**, nota de conjuntura 6, julho de 2021. Brasília: IPEA, 2021. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/trabalho-remoto/>. Acesso em: 11 set. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O trabalho remoto na pandemia nas Unidades Federativas brasileiras: a heterogeneidade das suas realidades. **Carta de Conjuntura número 52**, nota de conjuntura 20, agosto de 2021. Brasília: IPEA, 2021. <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/trabalho-remoto/>. Acesso em: 11 set. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota técnica. Potencial de teletrabalho na pandemia: um retrato no Brasil e no mundo. **Carta de conjuntura número 47**, 2º trimestre de 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10152/16/CC\\_47\\_nt\\_potencial\\_de\\_teletrabalho.PDF](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10152/16/CC_47_nt_potencial_de_teletrabalho.PDF). Acesso em: 12 jan. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **8. Trabalho decente e crescimento econômico**: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos. Publicado no ano de 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods8.html>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LIMA, Sabrina da Silva. **Um estudo de caso sobre a percepção do teletrabalhador no setor público**. 2022. 47 f. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV. Brasília, DF.

LUA, Iracema; ARAÚJO, Tânia Maria. O trabalho mudou-se para casa: trabalho remoto no contexto da pandemia de COVID-19. **Revista Brasileira de saúde ocupacional**. vol. 46, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQnfJLrjgrSDKkTNyVfgnQy/>. Acesso em: 13 set. 2021.

MALTA, Deborah Carvalho et al. A pandemia da COVID-19 e as mudanças no estilo de vida dos brasileiros adultos: um estudo transversal, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde** [online]. vol. 29, n. 4, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1679-49742020000400026>>. Acesso em: 27 jan.2022.

MARTINEZ, LUCIANO. **Curso de direito do trabalho**. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho Decente**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 27 fev. 2023.

ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil Trabalho decente e crescimento econômico**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 15 dez. 2021.

POMBO, Barbara. Número de ações por síndrome de burnout cresce na Justiça do Trabalho. **Valor econômico**. Publicado em: 12/01/2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/01/12/numero-de-acoes-por-sindrome-de-burnout-cresce-na-justica-do-trabalho.ghtml>. Acesso em: 26. Fev. 2023.

RODGERS, Jerry. Precarious work in Western Europe: The state of the debate. In: Rodgers, Jerry and Janine Rodgers. **Precarious Jobs in Labour Market Regulation**, ILO, Geneva, 1989.

RODRIGUES, A. C. B. Teletrabalho: **A Tecnologia Transformando as relações de trabalho**. Tese (Mestrado em direito do trabalho e previdenciário). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. São Paulo, p. 142. 2011. Disponível em:<[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-14062012-112439/publico/TELETRABALHO\\_A\\_tecnologia\\_transformando\\_as\\_relacoes\\_de\\_trabalho\\_Integral.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-14062012-112439/publico/TELETRABALHO_A_tecnologia_transformando_as_relacoes_de_trabalho_Integral.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2023.

ROSENFELD, C.L.; ALVES, D.A. Teletrabalho: in: CATTANI, A. D.,; HOLZMAN, L. (orgs) **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: Zouk, 2011. P. 414-418.

SANT'ANNA, Anderson de Souza; FERREIRA, Jaqueline; SANTOS, Tânia Coelho dos. (2020). Revolução 4.0: uma "radiografia" de países de economia desenvolvida e do Brasil. **Revista de Empreendedorismo, Negócios E Inovação**, v. 4, n.2, p. 27 - 50. Disponível em: <https://doi.org/10.36942/reni.v4i2.187>. Acesso em: 13 set. 2021.

SANTOS, A.; BIAVASCHI, M. **A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula 331 do TST**. Campinas (20\_).

TOFLER, Alvin. **A Terceira Onda**. São Paulo: Record, 1987



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# SUSTENTABILIDADE: PROTEÇÃO DO SUJEITO PELO EMPREGO PRINCIPALISTA DA BIOÉTICA NA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

SUSTAINABILITY: PROTECTION OF THE SUBJECT THROUGH THE PRINCIPALIST USE OF BIOETHICS IN ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Recebido: 08/05/2023

Aceito: 16/08/2023

LUNA TIPP

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2018-2021). Bolsista CAPES.

E-mail: lunastipp@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-4478-3636>

BRUNA GUESSO SCARMAGNAN PAVELSKI

Doutoranda em Direito - Universidade Estadual do Norte do

Paraná - UENP. Bolsista CAPES/PROSUP. Doutoranda em Cotutela - Universidad Pública de Navarra - UPNA.

E-mail: bruna.guesso@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1881-3961>

## RESUMO

O apelo global pelo desenvolvimento sustentável permeia a análise das questões que envolvem a inovação. Essa deve ser capaz de garantir segurança aos usuários para que possam desfrutar da paz e prosperidade, nesse aspecto é que esse artigo pelo emprego do método hipotético dedutivo, verificou a existência de um problema retratado na formulação da seguinte questão: como estabelecer um diálogo sustentável para a construção segura da inteligência artificial aos sujeitos da sociedade conectada? Para tanto, buscou-se esclarecer o conceito de inteligência artificial e suas respectivas funções, assim como o enfrentamento dos princípios bioéticos, autonomia, beneficência, justiça e ubiquidade, traçando um diálogo, profícuo entre eles para viabilizar o uso dessa inovação. Concluiu-se que, a construção segura e prospera dessa inovação pode se dar com as mesmas bases utilizadas na bioética, principalmente com a ética da responsabilidade desenvolvida por Hans Jonas.

**Palavras-chave:** Bioética. Diálogo. Inteligência Artificial. Sustentabilidade. Tecnologia.



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## ABSTRACT

The global appeal for sustainable development permeates the analysis of issues involving innovation. This must be able to guarantee security to users so that they can enjoy peace and prosperity, in this aspect this article, by using the hypothetical deductive method, verified the existence of a problem portrayed in the formulation of the following question: how to establish a sustainable dialogue for the safe construction of artificial intelligence to the subjects of the connected society? Therefore, we sought to clarify the concept of artificial intelligence and its respective functions, as well as the confrontation of bioethical principles, autonomy, beneficence, justice and ubiquity, tracing a fruitful dialogue between them to enable the use of this innovation. It was concluded that the safe and prosperous construction of this innovation can take place with the same bases used in bioethics, mainly with the ethics of responsibility developed by Hans Jonas.

**Keywords:** Bioethics. Dialogue. Artificial intelligence. Sustainability. Technology.

## 1. INTRODUÇÃO

As inovações tecnológicas e a inteligência artificial são protagonistas nas interações pessoais e relações sociais trazendo inúmeras facilidades, mas também questionamentos para a vida moderna.

Os indivíduos passam cada vez mais tempo, executando diversos tipos de atividades no ambiente virtual, utilizando-o não apenas para interação nas redes sociais, conectam-se a este meio para realização de exercícios cotidianos, como acesso a plataformas de músicas, vídeos, meios de pagamentos digitais, compras de alimentos, roupas, eletrônicos, aplicativos e sites, uma infinidade de possibilidades que foi proporcionado pela Era Digital, sendo acentuada no presente século XXI.

O avanço tecnológico proporcionou o nascimento da chamada Inteligência Artificial, que, basicamente, foi criada para compreender, tomar decisões e agir em parceria com o fazer e pensar humano, sendo de grande valia ao desenvolvimento do seu bem-estar, entretanto, como tudo que é novo, ainda objeto de incertezas e por vezes, angustia, por isso a relevância do estudo da temática que aparece como a nona preocupação da ONU, interligando-se a outras para garantir a paz e a prosperidade.

Nesse contexto, fixando as bases nessa realidade atual o presente artigo, através do método hipotético dedutivo parte do seguinte problema de pesquisa: como estabelecer um diálogo sustentável para a construção segura da inteligência artificial aos sujeitos da sociedade conectada?

A análise da sociedade hodierna nos aproxima das questões dialógicas que ultrapassam a comunicação de outrora, hoje, mais rápida e com capacidade de atingir um público muito maior de pessoas nos insere no contexto tecnológico que implica compreender a inteligência artificial e de que maneira ela além de afetar deve ser administrada entre os usuários.

No intuito de resolver a questão proposta, aventa-se a hipótese de que os princípios da bioética possam nortear e serem o respaldo que constitui a base para a proteção do sujeito conectado. Deste modo, parte-se da ética da responsabilidade de Hans Jonas, utilizada na compreensão da consciência bioética, para traçar um diálogo profícuo no sentido de garantir uma construção sustentável da inteligência artificial que assegure paz e segurança aos sujeitos da sociedade conectada.

O objetivo da pesquisa é analisar e estabelecer um diálogo para a construção segura desta inteligência, servindo a bioética como paradigma e proteção do sujeito conectado, para tanto, fez-se uso de pesquisa bibliográfica e doutrinária, sendo realizada a leitura crítica de obras pertinentes ao objeto da pesquisa.

Nessa dimensão, portanto, passa a discorrer acerca da inteligência artificial, para após, dimensionar os princípios bioéticos e correlacioná-los ao diálogo pretendido nesta pesquisa.

## **2. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**

A inteligência artificial apresentada como resultado do desenvolvimento social é uma realidade difundida entre os diversos meios de comunicação e âmbitos de inovações humano, encontra-se em expansão, promove e promete auxiliar no incremento de diversas áreas primordiais da sociedade, nasceu com a proposta de aproximação biológica e técnica que permite ao algoritmo processar dados, formular hipóteses e apresentar soluções, mas também agir de forma arbitrária, livre e autônoma.<sup>1</sup>

Nesse contexto de inovação, naturalmente, inseguranças surgem ainda mais considerando a amplitude e velocidade de alcance das suas informações e matérias circulantes, situação que torna necessário cada vez mais traçar um diálogo profícuo e sustentável para maior implementação e apoio para a construção segura da inteligência artificial.

Desenhada para superar os modelos de algoritmos convencionais cuja característica

---

<sup>1</sup> KURZWEIL, Ray. Singularity is near: when humans transcend biology. Nova York: Viking, 2005. p. 82-102.

é sua indistinção ao raciocínio humano, como seu próprio nome guia, utiliza-se de paradigma a inteligência que pertence ao humano, mas em máquinas e computadores.

Algoritmos,<sup>2</sup> apreensão de dados por meio da observação do ser humano e inserção de uma grande quantidade de informações são matérias primas para o armazenamento, filtragem e execução de determinado comando, realizados pelos dispositivos que contém a inteligência artificial, incansável e com alta capacidade de análise de grande volume de informação, é concorrente e parceira direta dos trabalhos humanos.

Portanto, criadas para compreender e tomar decisões as tecnologias baseadas na inteligência artificial são de grande ajuda ao desenvolvimento do bem-estar humano que por consequência da precisão da máquina, destinada ao objetivo concreto, além de ser capaz de possibilitar uma maior eficiência, também pode proporcionar diversas vantagens ao usuário, impactando diretamente em prevenções e negociações.

Surgem inúmeras vantagens e desafios, a iniciar por conceituá-la à medida que a própria "inteligência" é um substantivo abstrato que pode adotar diversas conotações e assumir infinitas roupagens dependendo do contexto sob análise.

De forma simples, trata-se de sistemas que agem de qualquer forma que para o observador aparentaria ser inteligente,<sup>3</sup> evoluindo a termos mais complexos como faz Matthew Scherer<sup>4</sup> ao tratar que as inteligências artificiais são máquinas capazes de performar tarefas que, se performadas por humano, seria dito ser requerido inteligência, de qualquer maneira está intrinsicamente ligada à capacidade de desenvolvimento de inteligência nos robôs, a qual alguns denominam racionalidade.<sup>5</sup>

Seu conceito, variável, é apenas o início dos desafios a serem enfrentados na sua já existente implementação, cuja regulamentação jurídica ainda capenga é debatida entre os meios jurídicos e sociais das mais diversas áreas do conhecimento e mundo.

Não se trata de um mero objeto, cuja principal característica é possuir autonomia sobre seu estado e não em seu comportamento, deste modo estando disposto sempre que outro objeto o invoque, nesse sentido ela diverge, pois os agentes dotados de inteligência artificial possuem controle sobre seu comportamento que poderá escolher entre realizar ou não a tarefa solicitada.

2 Nesse contexto, entende-se que a definição de algoritmo é uma lista de introdução que leva diretamente a um usuário a uma resposta ou resultado particular dada a informação disponível (STEINER, 2012, p. 45, tradução livre da autora).

3 COPPING, Ben. Artificial Intelligence illuminated. Massachusetts: Jones e Bartlett Learning, 2004. p. 04.

4 SCHERER, Matthew U. Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challeges, Competencies, and Strategies. Havard Journal of Law e Tecnology, v. 29, n. 2, 2016. Disponível em: <http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v29/29HarvJLTech353.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023. p. 362.

5 RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. Artificial Intelligence: A Modern Approach. 3. ed. New York City: Pearson, 2009. 1152p. p.117.

Traçar os caminhos para um desenvolvimento sustentável e seguro da inteligência artificial por toda a sociedade é algo que permeia as mais diversas áreas do viver humano, isso porque ela nasce com o potencial de ser aplicada onde quer que seja, mas fato é que antes de pensar no caminho é necessário fixar suas bases.

Os princípios que serviram de guias para construção da ética da IA são inspirados na também desafiadora bioética, portanto, pensando no desenvolvimento da ciência em conjunto com a proteção humana, estabeleceu-se que confiança, possibilidade de conhecimento e auditoria dos processos forneceriam o seu necessário controle e conhecimento, então os princípios da beneficência; não- maleficência; autonomia<sup>6</sup> e justiça, são os apoios para construção de princípios éticos que permearam a relação na IA e trazem, supostamente, a confiabilidade ao sistema e que serão analisados no próximo tópico.

A Comissão Europeia, em 08 de abril de 2019, divulgou as orientações éticas para uma Inteligência Artificial de confiança<sup>7</sup> onde considerou os avanços por ela proporcionados, mas trouxe a cume as preocupações com os riscos e impactos de seu uso errôneo, podendo causar a exclusão dos vulneráveis tecnológicos.

Para que o avanço inevitável da tecnologia coexista com o desenvolvimento sustentável do ser, seja no ambiente online ou offline deve-se atentar à chamada "moralidade algorítmica". Dessa forma, ao criar padrões éticos que devam ser seguidos por programadores e desenvolvedores da IA, afasta-se ou ao menos mitiga-se os efeitos indesejados do uso da tecnologia no ramo.<sup>8</sup>

A palavra algoritmo remonta o século IX, quando o matemático persa Abu Abdullah Mihamad ibn Musa AlKharismim considerado pelos historiadores da ciência o primeiro escritor do livro de álgebra que utilizou a palavra para descrever qualquer método sistemático e automático de cálculo, sendo matéria prima em diversas áreas da ciência e nos dias de hoje desconsiderar seu uso não é uma opção viável.

Equações não lineares e descontínuas, formam um modelo matemático que atribui aos algoritmos valores aos coeficientes das equações para reprodução de um determinado conjunto para posteriormente seguir ao todo. Portanto, a inteligência da

---

6 Nesse sentido: Para Mittelstad et al "(...) affirming the principle of autonomy in the context of AI means striking a balance between the decision-making power we retain for ourselves and that which we delegate to artificial agents. Not only should the autonomy of human autonomy need to be re-established (consider the case of a pilot able to turn off the automatic pilot and regain full control of the airplane) (MITTELSTADT, 2016, p. 689).

7 COMISSAO EUROPEIA. Orientações éticas para uma IA de confiança. Grupo de peritos de alto nível sobre a inteligência artificial. Bruxelas, 2019.

8 FELIPE, Bruno F.da Costa; PERROTA, Raquel P. Coelho. Inteligência Artificial no direito- uma realidade a ser desbravada. Revista de direito, governança e novas tecnologias. Salvador, v.4, n.1, p.01-06. 2018. p.12).

máquina depende da qualidade e exemplos a que ela é submetida.

O século XXI possui informações em abundância e nossa capacidade de processamento é limitada, por isso os algoritmos são tão necessários, entretanto tal fato não afasta a obrigação de se pensar na sua construção sustentável pautada em princípios de ordem éticas porque a tecnologia pode ser usada tanto contra a legalidade como atuar de maneira imoral.

A inteligência artificial então criada para enfrentar problemas deve ser clara de maneira que o usuário possa entender e saber quem decide, quem governa e distribui a informação é o que garante a liberdade individual da nossa democracia dentro e fora do ciberespaço.

As implicações éticas de uma sociedade cada vez mais governada por algoritmos obrigam a indústria, academia e instituições públicas a buscar alianças para criar governança transparente, ética e justa da caixa de pandora que pode ser a AI.<sup>9</sup>

A máquina é alimentada e trabalha de acordo com o conhecimento implantado, o perigo não está nesse conhecimento e sim na possibilidade de que ele não vai mudar, ou evoluir juntamente com o meio social em que foi criado,<sup>10</sup> a sociedade está em constante mutação e as ferramentas que as compõe devem ser tratadas, aprimoradas e não desprezadas.

Objeto de atenção em diversos países a visando estabelecer orientações de segurança no uso da Inteligência artificial a União Europeia, implementou em 2019, um guia ético com regras para sua utilização (a) Garantia da supervisão e controle humano (b) robustez e segurança (c) privacidade e controle de dados (d) responsabilização (e) transparência (f) não- discriminação (g) justiça; (h) promoção do bem-estar ambiental e social.<sup>11</sup>

Verifica-se que a preocupação para um desenvolvimento social sustentável da inteligência artificial perpassa por diversas cearas com ela diretamente conectada e relacionada está, o mais avançado, mas também desafiador mundo bioético, lugar esse onde a inteligência artificial foi buscar amparo para estabelecer seus princípios.

O diálogo entre os diversos setores de convivência humana é essencial para que seja profícuo. Deste modo, analisar os princípios da bioética que já estão consolidados

---

9 ASTOBIZA, Aníbal M. Ética algorítmica: Implicaciones éticas de una sociedad cada vez más gobernada por algoritmos. Dilemata nº24, 185-2017. 2017. p. 191.

10 SILVA, J. A. S. DA; MAIRINK, C. H. P. Inteligência artificial. LIBERTAS: Revista de Ciências Sociais Aplicadas, v. 9, n. 2, p. 64-85, 13 dez. 2019. p. 71.

11 PEQUENINO, Karla. Comissão Europeia lança guia ético para a inteligência artificial. 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/04/09/tecnologia/noticia/comissao-Europeia-lanca-guia-etico-inteligencia-artificial-1868540/>> Acesso em: 10 mai. 2023. p. 1.

facilita a compreensão dos vieses de sustentabilidade que foram pensados quando da instituição da inteligência artificial.

### 3. **BIOÉTICA: OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES.**

A bioética, conhecida mundialmente, por seus princípios norteadores das novas práticas biomédicas e no emprego da biotecnologia, da tecnologia e das engenharias genéticas tem um papel indispensável atualmente, promovendo com qualidade o uso das novas tecnologias em prol da sustentabilidade com responsabilidade ética.

Com efeito, “é inegável a importância do impacto que a bioética tem hoje, e que provavelmente aumentará nos próximos anos, com relação à evolução dos referenciais societários existentes no mundo contemporâneo”. Assim, “a partir de uma base de sustentação econômica justa e do respeito ao contexto sociocultural e nível de informação, participação e democratização que as sociedades alcançarem, os países desenvolvidos têm mais possibilidades de encontro do equilíbrio” – leia-se político, jurídico e moral – “necessário e indispensável à construção de um futuro melhor para a vida de seus cidadãos”.<sup>12</sup>

A Bioética pode ser compreendida como “o estudo sistemático de caráter multidisciplinar, da conduta humana na área das ciências da vida e da saúde, na medida em que esta conduta é examinada à luz dos valores e princípios morais”.<sup>13</sup>

Inobstante, considera-se como marco da bioética a obra *Bioético uma ponte para o futuro*, do oncologista norte-americano Van Rensselaer Potter, lançada em 1971. Ao cunhar o termo, Potter dava início a novo campo do conhecimento, definindo-o como uma questão ou compromisso mais global frente ao equilíbrio e preservação da relação dos seres humanos com o ecossistema e a vida do Planeta.<sup>14</sup>

Nesta perspectiva, nos Estados Unidos da América do Norte, no início dos anos 70, a bioética “foi concebida como uma nova maneira de perceber e encarar o mundo e a vida a partir da ética aplicada”. Neste passo, a bioética, de origem estadunidense, “tornou-se mundialmente conhecida por estar ancorada em quatro princípios básicos

12 GARRAFA, Volnei. Da bioética de princípios a uma bioética interventiva. *Revista bioética*, v. 13, n. 1, 2009. Disponível em: [https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista\\_bioetica/article/view/97](https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/97). Acesso em: 04 mai. 2023. p. 126.

13 KOERICH, Magda Santos; MACHADO, Rosani Ramos; COSTA, Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. *Texto & Contexto-Enfermagem*, v. 14, p. 106-110, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/jjtce/a/NrCmm4mctRnGGNpf5dMfbCz/abstract/?lang=pt>. Acesos em: 26 abr. 2023. p. 108.

14 POTTER, Van Rensselaer. *Bioethics: bridge to the future*. Englewood Cliffs/NJ: Prentice-Hall; 1971. p. 69.

pretensamente universais e reconhecida como bioética principialista”.<sup>15</sup>

Denota-se aqui o *Relatório de Belmont*<sup>16</sup> que consagrou os princípios fundamentais da Bioética: Autonomia, Beneficência e, Justiça, estes princípios se consolidaram em 1978, no referido Relatório.

Calcada nas bases da autonomia, da beneficência, da não maleficência e da justiça, a bioética direciona com maestria fundamentos para as novas demandas sociais da Era tecnológica, conduzindo assim para uma sadia e sustentável vida. Desta forma, passa-se analisar os princípios bioéticos norteadores dos novos paradigmas tecnológicos.

A autonomia refere-se “à capacidade que tem a racionalidade humana de fazer leis para si mesma. Significa a capacidade de a pessoa governar-se a si mesma, ou a capacidade de se autogovernar, escolher, dividir, avaliar; sem restrições internas ou externas”. O respeito pela autonomia do ser humano – “ou seja, perceber que toda pessoa é capaz de tomar suas próprias decisões – é tema central no debate bioético, uma vez que apenas a permissão da pessoa humana pode legitimar uma ação que a envolva”,<sup>17</sup> refletida no contexto da inteligência esse princípio uma vez transposto na máquina é a extensão do desejo humano que a criou e por isso, ainda que autônomo, em sua essência está vinculado ao querer do criador.

O princípio da autonomia sugere que todo ponto de partida na relação médico-paciente, este determina a decisão que deve ser tomada e respeitada. A decisão pessoal do paciente, bem como o respeito a suas preferências de liberdade de escolha, exalta sua opinião, portanto, aqui a relação para ser profícua depende de “quem” decide e não do “que” é decidido. O médico deve de forma esclarecida informar, porém, a decisão do paciente é a única que conta definitivamente sobre sua saúde e sua vida e de forma extensiva à inteligência artificial que o representaria.

O princípio da beneficência relaciona-se “ao dever de ajudar aos outros, de fazer ou promover o bem a favor de seus interesses. Reconhece o valor moral do outro, levando-se em conta que maximizando o bem do outro, possivelmente pode-se reduzir o mal”. Neste princípio, “o profissional se compromete em avaliar os riscos e os benefícios potenciais (individuais e coletivos) e a buscar o máximo de benefícios, reduzindo ao mínimo os danos

15 GARRAFA, Volnei. Da bioética de princípios a uma bioética interventiva. Revista bioética, v. 13, n. 1, 2009. Disponível em: [https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista\\_bioetica/article/view/97](https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/97). Acesso em: 04 mai. 2023. p. 125-128.

16 O Relatório Belmont – promulgado em 1978, “numa reação institucional aos escândalos causados pelos experimentos da medicina desde o início da 2ª Guerra Mundial – utilizou como referencial para as suas considerações éticas três princípios básicos: a Autonomia (respeito às pessoas); Beneficência e Justiça” (PRINCIPALISMO, 2023).

17 SILVA, Adriana Campos; REZENDE, Daniela. A relação entre o princípio da autonomia e o princípio da beneficência (e não-maleficência) na bioética médica. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 115, 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/514>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 19.

e riscos”.<sup>18</sup>

Importante, mencionar que o princípio da beneficência desdobra ao princípio da não maleficência, esta na obrigação de não causar danos, maximizando os benefícios, minimizando os prejuízos.<sup>19</sup>

O princípio de não-maleficência “implica no dever de se abster de fazer qualquer mal para os clientes, de não causar danos ou colocá-los em risco. O profissional se compromete a avaliar e evitar os danos previsíveis”,<sup>20</sup> é a adoção do utilitarismo de Jeremy Bentham facilmente implementado pela inteligência artificial que se devidamente programada pode maximizar o bem-estar subjetivamente considerado em prol do cliente.

Os princípios da beneficência ou da não maleficência traçam a máxima fundamental, de um direito e um dever para o profissional médico de promover, por todos os meios disponíveis, o que considerar de melhor e mais favorável ao paciente, nesta dimensão, estão enraizados na promoção da saúde, do bem do paciente, como primeiro objetivo do profissional sanitário, sem causar danos.<sup>21</sup>

O propósito da sustentabilidade na Inteligência Artificial seria exatamente esse, promover qualidade de vida, no entanto, os riscos são margens limítrofes nessa discussão, eis que as consequências da tecnologia desenfreada são ainda discutidas.

Por outra banda, o princípio da Justiça intervém sobre a necessidade da solidariedade entre os homens, quando em muitos casos não se pode tomar a decisão baseando nos princípios de autonomia ou beneficência, parte do pressuposto de decisão bioética em casos em que é necessário repartir dos gastos, dos custos, para garantir um justo atendimento, este princípio implica no empenho do Estado para garantir que todos os cidadãos tenham acesso, ao menos, a um mínimo de atenção sanitária de qualidade.<sup>22</sup>

O princípio da justiça “relaciona-se à distribuição coerente e adequada de deveres

18 KOERICH, Magda Santos; MACHADO, Rosani Ramos; COSTA, Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. *Texto & Contexto-Enfermagem*, v. 14, p. 106-110, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/NrCmm4mctRnGGNpf5dMfbCz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2023. p. 108.

19 PENNA, Moira Maxwell et al. Concepções sobre o princípio da não maleficência e suas relações com a prudência. *Revista Bioética*, v. 20, n. 1, p. 78-86, 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/3615/361533258010.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023. p. 83-84.

20 KOERICH, Magda Santos; MACHADO, Rosani Ramos; COSTA, Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. *Texto & Contexto-Enfermagem*, v. 14, p. 106-110, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/NrCmm4mctRnGGNpf5dMfbCz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2023. p. 109.

21 MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. *Curso de bioética e biodireito*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 11.

22 ABELLÁN SALORT, José Carlos. *Bioética, Autonomía y Libertad*. Madrid: Alcalá, 2006. p. 62-63.

e benefícios sociais”.<sup>23</sup>

Preconizam Silva e Rezende<sup>24</sup> que o princípio da justiça remete à igualdade, à liberdade e ao equilíbrio nas relações humanas, acompanhando o princípio da beneficência, uma vez que ambos buscam promover o bem das pessoas, reconhecendo a sua dignidade e respeitando o seu direito à vida.

Desta forma, resta evidente a importância deste princípio na aplicabilidade da ideia de sustentabilidade para garantir um futuro sustentável na Inteligência artificial, porque o desenvolvimento escorreito e distributivo ocorre exatamente nela, na sustentabilidade.

Portanto, assim definidos por Diniz:<sup>25</sup> O *princípio da autonomia* requer que o profissional respeite à vontade (...); o *princípio da beneficência* requer o atendimento proporcione aos mais importantes interesses das pessoas envolvidas nas práticas biomédicas ou médicas, para atingir seu bem-estar, evitando, na medida possível, quaisquer danos (...); o princípio da não maleficência é um desdobramento da beneficência, por conter a obrigação de não acarretar dano intencional e por derivar da máxima da ética médica: *primum non nocere* (ante tudo, não fazer dano); o princípio da justiça requer a imparcialidade na distribuição dos riscos e benefícios, pois os iguais deverão ser tratados igualmente.

Nessa dimensão, cumpre destacar que o Relatório de Belmont proporcionou a temática bioética direcionamento e, trouxe uma tarefa importante a ser observada para a nova Era tecnológica. A autonomia deve respeito pelas pessoas, por suas opiniões e suas escolhas; a beneficência, que se traduz na obrigação de não causar danos e maximizar os benefícios e minimizar os riscos deve estar atenta as novas demandas, nomeadamente as tecnológicas aplicadas ao ser humano; e, a Justiça, que representa imparcialidade na distribuição dos riscos e dos benefícios, chamado de princípio da equidade, deve estar acessível aos indivíduos como um todo, de maneira a ser escorreitamente distribuída.

Inobstante, no âmbito do Biodireito<sup>26</sup> e da Bioética, no que concerne aos novos processos tecnológicos e ao meio ambiente, frente a necessidade de se pensar, refletir e agir sustentavelmente, está o princípio da ubiquidade. O princípio da ubiquidade quer

23 KOERICH, Magda Santos; MACHADO, Rosani Ramos; COSTA, Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. *Texto & Contexto-Enfermagem*, v. 14, p. 106-110, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/NrCmm4mctRnGGNpf5dMfbCz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 abr. 2023. p. 109.

24 SILVA, Adriana Campos; REZENDE, Daniela. A relação entre o princípio da autonomia e o princípio da beneficência (e não-maleficência) na bioética médica. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 115, 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/514>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 22.

25 DINIZ, Maria Helena. *O estado atual do biodireito*. 9. ed. rev., aum. e atual. de acordo com o Código de Ética Médica. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 16-17, grifo do autor.

26 Positivização das normas sugeridas pela Bioética. “O Biodireito é um ramo do Direito Público que se associa a bioética, assim um depende do outro para que seja compreendido. Temos que o Biodireito é a positivização das normas bioéticas” (NEGREIROS, 2011, p. 1).

dizer que o direito ao meio ambiente enquanto ao todo é também onipresente, de forma que se deve preservar, a qualquer custo, a manutenção deste bem. O bem ambiental é onipresente, de forma que uma agressão ao meio ambiente em determinada localidade é capaz de trazer reflexos negativos a todo o planeta Terra, pensando ainda nos impactos que podem sobrevir às futuras gerações.<sup>27</sup>

Neste passo, intrínseco está a sustentabilidade. É neste contexto que, “o avanço tecnológico pode ajudar a atender a demanda de um consumo responsável; entendido como uma prática de consumo que evita explorar a sociedade e os recursos do meio ambiente.”<sup>28</sup>

Bobbio<sup>29</sup> enfrenta a temática do avanço tecnológico pela esfera da era pós-moderna e, acentua que esta era “é caracterizada pelo enorme progresso, vertiginoso e irreversível, da transformação tecnológica e, conseqüentemente, também tecnocrática do mundo”. De acordo com o autor “o crescimento do saber só fez aumentar a possibilidade do homem de dominar a natureza e os outros homens”. Por esta razão indispensável pensar nesta nova era pelos ideais da sustentabilidade.

Os direitos da nova geração, como foram chamados, que vieram depois daqueles em que se encontraram as três correntes de ideias do nosso tempo, nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do aumento do progresso tecnológico. Bastam estes três exemplos centrais do debate atual: o direito de viver em um ambiente não poluído, do qual surgiram os movimentos ecológicos que abalaram a vida política tanto dentro dos próprios Estados quanto no sistema internacional; o direito à privacidade, que é colocado em sério risco pela possibilidade que os poderes públicos têm de memorizar todos os dados relativos à vida de uma pessoa e, com isso, controlar os seus comportamentos sem que ela perceba; o direito, o último da série, que está levantando debates nas organizações internacionais, e a respeito do qual provavelmente acontecerão os conflitos mais ferrenhos entre duas visões opostas da natureza do homem: o direito à integridade do próprio patrimônio genético, que vai bem mais além do que o direito à integridade física, já afirmado nos artigos 2 e 3 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.<sup>30</sup>

Cabe considerar, de resto, que “as tecnologias que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. Isso nos traz uma ulterior confirmação da sociabilidade, ou da não-naturalidade, desses direitos. Para darmos um exemplo de grande atualidade, a exigência de uma maior

27 NEGREIROS, Maria Gabriela Damiano de. Bioética, biodireito e meio ambiente, 2011. Disponível em: Acesso em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-93/bioetica-biodireito-e-meio-ambiente/> 21 abr. 2023. p. 1.

28 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. Journal of Urban Technology and Sustainability, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 4.

29 BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 96.

30 BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 96, grifamos.

proteção a natureza se deu em relação aos movimentos ecológicos e das exigências de uma maior proteção, “proteção que implica a proibição do abuso ou do mau uso dos recursos naturais, ainda que os homens não possam deixar de usá-los (...).<sup>31</sup>

Nesse contexto, remete-se aos ensinamentos de Miguel Reale, no que tange ao fato, valor e norma, isto é, novas tecnologias – leia-se inteligência artificial -, novas demandas sociais que devem ser valoradas e, novas normas que devem surgir em prol do todo sociopolítico-ambiental. Reale<sup>32</sup> ensina que: “onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica, etc)”; “um valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo”; e, finalmente, “uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor;”.

Por outra dimensão, importante estar atento a este novo cenário da tecnologia, como já observado e advertido por Habermas:<sup>33</sup>

Nesse universo, a tecnologia também proporciona a grande racionalização da falta de liberdade do homem e demonstra a impossibilidade técnica de alcançar a autonomia, da capacidade de decidir sobre a própria vida. Pois essa ausência de liberdade não aparece nem como irracional nem como política, mas sim como submissão a um aparato técnico que torna a vida mais confortável e aumenta a produtividade do trabalho.<sup>34</sup>

Desta maneira, o uso da inteligência artificial deve estar atrelado ao bem-estar, ao escorrito e livre desenvolvimento, partindo assim da ideia de sustentabilidade, valorados inclusive pela norma.

Portanto, passa-se trazer a baila o diálogo indispensável da bioética e da inteligência artificial neste novo cenário da Era tecnológica, observando as novas demandas do século XXI.

31 BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 36-37.

32 REALE, Miguel. Filosofia do direito. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002. p. 5-7.

33 HABERMAS, Jürgen. Ciencia y técnica como «ideología». Traducido por Manuel Jiménez Redondo En: Ciencia y técnica como ideología. Tecnos, Madrid, 1986. Título original: Wissenschaft und Technik als “Ideologie”, 1968. p. 58, tradução nossa.

34 Texto original: En este universo la tecnología proporciona también la gran racionalización de la falta de libertad del hombre y demuestra la imposibilidad técnica de la realización de la autonomía, de la capacidad de decisión sobre la propia vida. Pues esta ausencia de libertad no aparece ni como irracional ni como política, sino más bien, como sometimiento a un aparato técnico que hace más cómoda la vida y eleva la productividad del trabajo.

## 4. DIÁLOGO BIOÉTICO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O aumento da produtividade nas indústrias e facilitação do trabalho humano foi o mote da inovação que se verificou no passado, onde bens e serviços poderiam ser executados com mais facilidade, substituindo o homem pela máquina, impulsionou sua saída do campo ou ainda, em relação às indústrias à busca e aprimoramento dos serviços e conhecimento para domínio da máquina.

A tecnologia consubstanciada na máquina como objeto de maior eficiência e celeridade da execução do trabalho do homem foi no passado a base do desenvolvimento industrial, hoje na "Era da informação" as máquinas não possuem mais o objetivo de outrora, segundo Ford,<sup>35</sup> aproxima-se o momento em que os humanos serão ultrapassados no exercício de suas atividades, eis que as máquinas dotadas de IA conseguem lidar com um processo de aprendizado automático, o que as permitem adquirir informações e incrementarem novas perícias ao analisarem dados.

Também nesse contexto a quarta revolução industrial caracterizada pela (1) velocidade em que sua evolução ocorre, sendo de maneira exponencial; (2) amplitude e profundidade, pois a mudança acontece em diferentes áreas: econômicas, negociais, sociais e individuais; e (3) impacto sistêmico, em que vem transformando sistemas entre países e dentro de cada um deles, como também em empresas, indústrias e toda a sociedade.<sup>36</sup>

O ritmo avassalador da tecnologia frente à crise no ambiente social exige uma reflexão profunda que "conduza a uma valorização do ambiente e assegure uma consciência ética sobre as responsabilidades diretas nesta crise. Esta nova forma de comportamento ético permitirá que todos os seres possam usufruir, em conjunto, deste bem",<sup>37</sup> do qual as novas tecnologias são indissociáveis e inevitáveis.

A bioética, "ao refletir sobre as questões éticas que emergem das novas tecnologias e da investigação científica, tem um papel fundamental, na medida em que poderá representar uma mais-valia para enriquecer e fundamentar estas discussões sobre a sustentabilidade".<sup>38</sup>

35 FORD, Martin. *The Rise of the Robots: Technology and the Threat of Mass Unemployment*. New York: Basic Books, 2015. p. 334.

36 SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradução Daniel Moreira Miranda. -São Paulo: Edipro, 2016. p. 8.

37 ARAÚJO, Joana; GOMES, Carlos Costa. Porque devemos educar para a sustentabilidade dos recursos hídricos através da Bioética?. *Sensos*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <http://sensos.esse.ipp.pt/revista%20/index.php/sensos/article/view/215/111>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 79.

38 ARAÚJO, Joana; GOMES, Carlos Costa. Porque devemos educar para a sustentabilidade dos recursos hídricos através da Bioética?. *Sensos*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <http://sensos.esse.ipp.pt/revista%20/index.php/sensos/article/view/215/111>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 79.

A ética da sustentabilidade “sugere um novo passo para o desenvolvimento filosófico da Bioética”, assim assinala Pereira Júnior,<sup>39</sup> afirmando que seria a bioética a extensão para o “âmbito de uma Ética da Vida, incluindo questões ambientais, sociais e tecnológicas, promovendo a formação de uma consciência planetária”,<sup>40</sup> que aponta a identificação das “condições que possibilitam a vida humana com qualidade em nosso planeta, e das consequências de ações humanas – em particular, daquelas advindas dos progressos biotecnocientíficos no sistema planetário, favorecendo ou desfavorecendo o processo da vida”.

Nesta perspectiva, o âmbito de estudos da Bioética se estenderia para além da área de Saúde, se voltando para a formação da Consciência Bioética, enfocando as relações entre natureza, ciência, tecnologia e sociedade, se preocupando com as condições de vida e saúde de pessoas, animais e seus ambientes, e se tornando inseparável do âmbito educativo no cuidado com os rumos e destinos da espécie humana.<sup>41</sup>

Denota-se a importância, portanto, da consciência bioética no que concerne às relações humanas-tecnológicas, aqui, nomeadamente, a inteligência artificial, buscando garantir um futuro sustentável na própria ferramenta inteligência artificial, porque o desenvolvimento acontece nela.

Hans Jonas<sup>42</sup> na sua obra *O Princípio Responsabilidade: ensaio para uma ética para a civilização tecnológica*, preceitua que uma “ética para as civilizações tecnológicas deveria basear-se no dever e na responsabilidade do ser humano em relação à natureza e ao futuro das próximas gerações humanas sobre a Terra”.

O ser humano tem que assumir a sua responsabilidade moral face às consequências directas e indirectas do seu agir técnico; no entanto, esta responsabilidade não se encontra restringida ao sujeito individual, mas sim ao agir colectivo, agir no qual a preocupação básica diz respeito aos efeitos remotos, cumulativos e irreversíveis, da intervenção tecnológica sobre a natureza e sobre o próprio ser humano.<sup>43</sup>

A sustentabilidade bioética, por meio dos princípios norteadores, proporciona o diálogo sustentável para a construção segura da inteligência artificial, sendo a bioética como respaldo e proteção do sujeito conectado.

Nessa esfera, importante destacar o princípio da ubiquidade que está no âmbito

39 PEREIRA JÚNIOR, Alfredo. auto-organização e bioética: o problema da sustentabilidade. *Complexitas—Revista de Filosofia Temática*, v. 2, n. 2, p. 43-57, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/complexitas/article/view/6597/pdf>. Acesso em 05 mai. 2023. p. 49.

40 PEREIRA JÚNIOR, Alfredo, 2019, p. 49 apud AXELOS, 1969; SINGER, 2002.

41 PEREIRA JÚNIOR, Alfredo. auto-organização e bioética: o problema da sustentabilidade. *Complexitas—Revista de Filosofia Temática*, v. 2, n. 2, p. 43-57, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/complexitas/article/view/6597/pdf>. Acesso em 05 mai. 2023. p. 49.

42 HANS, Jonas. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Editorial Herder, 1995. p. 31-53.

43 HANS, Jonas. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Editorial Herder, 1995. p. 31-53.

do direito ambiental, promovendo a consciência e responsabilidade ética do sujeito conectado. Tem-se que, pelo princípio da ubiquidade, pensar, conseqüentemente, em “todos os povos e a todos os indivíduos, não só para os membros da espécie humana, mas para todas as espécies habitantes do planeta”.<sup>44</sup>

Ademais, deve ser considerado e exercido o princípio da responsabilidade, este, entendido como a designação contemporânea de uma ética, que tem como principal tarefa a harmonização entre as obrigações e os direitos dos homens perante e no seio da natureza.<sup>45</sup>

Indubitavelmente, deve ocorrer o diálogo sustentável para a construção segura da inteligência artificial e, neste passo, Noronha<sup>46</sup> explica que “por meio de inteligência artificial, algumas companhias identificaram nichos de mercado e formas para contribuir com a sustentabilidade e um consumo responsável dos recursos naturais”. E exemplifica:

O compartilhamento de carros, a escolha de um tipo de energia renovável, aplicativos de brechós online, impressões 3D são ações derivadas de processos de digitalização e tecnologia que impulsionam naturalmente o caminho para um consumo mais responsável e em linha com uma maior autonomia dos consumidores sobre suas escolhas em diferentes mercados. (...) A título de exemplo, a Nike por meio de um aplicativo nomeado como Making of Making, desenvolveu um Índice de Sustentabilidade de Materiais (MSI), que serve como um guia de referência, apresentando os insumos como energia utilizada e consumo de água para a criação de produtos com o objetivo de inspirar empreendedores a escolher materiais mais sustentáveis e que causam menos impacto ao ambiente. Este movimento tecnológico impulsionou as empresas de diferentes setores a buscarem um melhor desempenho econômico e sustentável, consolidando práticas nos negócios por meio da tecnologia que buscam o equilíbrio entre a gestão de recursos naturais e a obtenção de lucros para as empresas. (...) Algumas organizações desenvolvem soluções para orientar seus consumidores a comprar de forma mais racional e com melhor custo benefício, a GoodGuide é uma plataforma que disponibiliza dados e informações a respeito de diversos tipos de produtos, onde é possível acessar, por exemplo, a existência de substâncias tóxicas ou o impacto socio ambiental de uma determinada marca, impactando na tomada de decisão do consumidor e estimulando um consumo mais responsável.<sup>47</sup>

44 NEGREIROS, Maria Gabriela Damião de. Bioética, biodireito e meio ambiente, 2011. Disponível em: Acesso em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-93/bioetica-biodireito-e-meio-ambiente/> 21 abr. 2023. p. 1.

45 ARAÚJO, Joana; GOMES, Carlos Costa. Porque devemos educar para a sustentabilidade dos recursos hídricos através da Bioética?. *Sensos*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <http://sensos.ese.ipp.pt/revista%20/index.php/sensos/article/view/215/111>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 83.

46 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 5.

47 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 5.

Noronha<sup>48</sup> enfatiza que por meio de inteligência artificial, “algumas companhias identificaram nichos de mercado e formas para contribuir com a sustentabilidade e um consumo responsável dos recursos naturais”. Segundo o autor recentemente “a empresa Microsoft criou o programa de inteligência artificial chamado AI for Earth que fornece recursos computacionais a partir da nuvem para organizações que buscam transformar a forma de gerir os recursos naturais da terra”. A ferramenta disponibilizada pode ser empregada para diagnosticar condições da água, ar e solo capturando dados e informações “para o desenvolvimento de soluções mais sustentáveis, tendo como frentes de atuação, a princípio, quatro principais áreas: agricultura, água, biodiversidade e mudanças climáticas”.

Assinala<sup>49</sup> ainda que na seara brasileira, no setor de energias renováveis, a partir de “sistemas inteligentes de informação e big data, tem sido possível contribuir para assuntos como geração distribuída, mercado livre e uma matriz energética mais diversificada mirando contra um modelo centralizado e obsoleto de geração”, além de “transmissão e distribuição de energia”. Assim, identifica o autor que “essas inovações disruptivas estão ligadas diretamente aos conceitos ordinários da sustentabilidade”; sendo possível o menor impacto ambiental, proporcionando um bem social e ser economicamente viável”.

Com efeito, por meio da revolução tecnológica e criação da inteligência artificial tem-se a preocupação bioética, do correto e saudável desenvolvimento do sujeito conectado, com base na sólida e segura construção desta inteligência.

Para tanto é preciso estar atento não apenas na responsabilidade ética de Hans Jonas, mas, também na regulação destas, como já observado por Miguel Reale – fato, valor e norma. Neste sentido, adverte Noronha<sup>50</sup> que ao passo que nascem “oportunidades para criar um elo entre sustentabilidade e tecnologia, também se identifica uma série de desafios fundamentais para o avanço industrial sustentável”. Assim, os desafios deste cenário tecnológico “incluem entraves na regulação de mercado, custo de tecnologia, capacitação técnica e modelos obsoletos de negócios que impossibilitam o avanço da digitalização nos diferentes setores em que a sustentabilidade permeia”. Segundo Noronha, com alicerce no conceito da indústria 4.0, “as organizações têm oportunidade de aproveitar os recursos existentes e disponíveis para a criação de maior valor agregado

---

48 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 5.

49 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 5.

50 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 5-6.

na oferta de serviços e produtos ao consumidor”. Neste passo,

Alugar um carro compartilhado por um aplicativo, reservar um hotel ou apartamento online e até vender e comprar a energia que se usa em casa pelo celular são soluções de caráter tecnológico que proporcionaram uma economia de eficiência com a utilização dos mesmos recursos para a criação de maior valor colaborando com as questões sociais, econômicas e ambientais ligadas a sustentabilidade. Todavia, a experiência histórica nos mostra que o mero avanço tecnológico não é por si causa de desenvolvimento de soluções sustentáveis, essas soluções nascem efetivamente a partir da consciência do consumidor a fim de criação de demanda junto ao mercado produtor por tais soluções.<sup>51</sup>

Deveras, o uso das novas tecnologias “desafia a humanidade, porque intervém e a modifica, pelo menos como nós a conhecíamos até agora”.<sup>52 53</sup>

Corroborando, Villalba Gómez<sup>54</sup> explica que um dos grandes problemas que emergem no nível bioético está relacionado à criação, uso e manipulação da tecnologia.<sup>55</sup>

Neste raciocínio, interroga Villalba Gómez<sup>56</sup> será que é preciso pensar em um cenário para a construção de uma ética da inteligência artificial? E contesta que a bioética, “enquanto ética aplicada no contexto histórico da ética epistemológica, é o chamado para a construção desse cenário emergente, buscando promover uma análise ética do referencial teórico e praxiológico para o desenvolvimento da ciência”, pois, seu objeto de discussão “torna-se objeto de estudo para os agentes que intervêm no processo de germinação tecnológica na sociedade,” possibilitando, desta forma, “identificar os elementos éticos técnico-filosóficos que minimizam os problemas que podem ser gerados em sua incorporação e adaptação, bem como vincular os níveis de responsabilidade de

51 NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023. p. 6.

52 Texto original: El uso de las nuevas tecnologías interpela la humanidad, porque la interviene, la modifica, al menos como la conocíamos hasta ahora.

53 BOGETTI, Celeste. Bioética de las innovaciones genéticas y la inteligencia artificial. *Revista Ética y Cine Journal*, vol. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6775852>. Acesso em: 03 mai. 2023. p. 59, tradução nossa.

54 VILLALBA GÓMEZ, Jairo Andrés. Problemas bioéticos emergentes de la inteligencia artificial. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, vol.12, n.1, Bogotá Jan./June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-99982016000100011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982016000100011). Acesso em: 24 abr. 2023. p. 1, tradução nossa.

55 Texto original: Uno de los grandes problemas que emergen a nivel bioético, es el relacionado con la creación, uso y manipulación de la tecnología.

56 VILLALBA GÓMEZ, Jairo Andrés. Problemas bioéticos emergentes de la inteligencia artificial. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, vol.12, n.1, Bogotá Jan./June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-99982016000100011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982016000100011). Acesso em: 24 abr. 2023. p. 1, tradução nossa.

cada um de seus atores”.<sup>57 58</sup>

Portanto, imprescindível está o diálogo bioético e a inteligência artificial, para juntos construir e fomentar a sustentabilidade de maneira segura e proporcionar proteção do sujeito conectado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ambiente desafiador e altamente mutante proporcionado pela tecnologia e inseguranças da inovação, inteligência artificial, o esclarecimento de conceitos e compreensão dos princípios norteadores são primordiais para seu avanço seguro, de maneira a encontrar os respaldos sociais, técnicos, éticos e jurídicos para que continue em evolução.

É fato que situações complexas não desqualificam a genialidade e reconhecimento da inteligência artificial que se guiada pelos norteadores da bioética, devem auxiliar no desenvolvimento de um diálogo sustentável para a construção segura da inteligência artificial aos sujeitos da sociedade conectada, contribuindo assim para o nono objetivo trazido pelo Brasil junto às Nações Unidas.

Como visto no desenvolvimento do presente artigo, o amparo norteador do uso da tecnologia para o aprimoramento do fazer humano está ancorado em princípios, por exemplo, utilitarista já considerados importantes em séculos anteriores, ou seja, ainda que a inteligência artificial seja um tema relativamente novo, seu guia, é representado por pressuposto que já são há tempos aplicados na sociedade.

O dever e responsabilidade do ser humano em relação à natureza e ao futuro das próximas gerações humanas sobre a Terra, idealizados como inspiração em Hans Jonas devem servir de guia, em conjunto com os princípios capazes de assegurar a harmonização entre as obrigações e os direitos dos homens perante e no seio da natureza

57 Texto original: ¿Pensar en un escenario para la construcción de una ética de la inteligencia artificial?, es la bioética, como ética aplicada en el contexto histórico de las éticas epistemológicas, la llamada a construir este escenario emergente, buscando propiciar un análisis ético del orden teórico y praxiológico para el desarrollo de la ciencia, pues su objeto de discusión se convierte en objeto de estudio para los agentes que intervienen en el proceso de germinación tecnológica en la sociedad, posibilitando identificar los elementos éticos técnico-filosóficos, que minimicen los problemas que se puedan generar en su incorporación y adaptación, así como vincular los niveles de responsabilidad de cada uno de sus actores.

58 VILLALBA GÓMEZ, Jairo Andrés. Problemas bioéticos emergentes de la inteligencia artificial. *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, vol.12, n.1, Bogotá Jan./June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-99982016000100011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982016000100011). Acesso em: 24 abr. 2023. p. 1, tradução nossa.

ciberconectada.

A ideia de utilizar como norte princípios de dilemas já superados, auxiliam o pesquisador, jurista e legislador a enfocarem em futuros desafios e isso é possível quando o olhar não é apenas dimensionado a um aspecto da ciência, mas sim ao intercâmbio necessário e real da mesma, com o objetivo sempre presente de considerar e integrar a realidade que nos circunda e que se mostra inevitável, desta maneira à moldando como convém ao seu usuário dentro de moldes pré-estabelecidos e já aplicáveis em outras searas.

Dentre os dezessete ambiciosos e interconectados objetivos para o desenvolvimento traçado pela ONU e que tem o Brasil como parceiro, a inovação, neste artigo retratada na inteligência artificial ocupa o nono lugar, mas a velocidade e interdisciplinaridade com que ela pode ser estendida entre todos, a torna protagonista da mudança e estabelecer seus princípios e guias é primordial para proteção e garantia da sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELLÁN SALORT, José Carlos. **Bioética, Autonomía y Libertad**. Madrid: Alcalá, 2006.

ARAÚJO, Joana; GOMES, Carlos Costa. Porque devemos educar para a sustentabilidade dos recursos hídricos através da Bioética?. *Sensos*, v. 5, n. 2, 2015. Disponível em: <http://sensos.es.ipp.pt/revista%20/index.php/sensos/article/view/215/111>. Acesso em: 04 mai. 2023.

ASTOBIZA, Aníbal M. Ética algorítmica: Implicaciones éticas de una sociedad cada vez más gobernada por algoritmos. **Revista Dilemata**, n. 24, 185-2017, 2017.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7. reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGETTI, Celeste. Bioética de las innovaciones genéticas y la inteligencia artificial. *Revista Ética y Cine Journal*, vol. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6775852>Acesso em: 03 mai. 2023.

COMISSAO EUROPEIA. Orientações éticas para uma IA de confiança. Grupo de peritos de alto nível sobre a inteligência artificial. Bruxelas, 2019.

COPPING, Ben. **Artificial Intelligence illuminated**. Massachusetts: Jones e Bartlett Learning, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**. 9. ed. rev., aum. e atual. de acordo

com o Código de Ética Médica. São Paulo: Saraiva, 2014.

FELIPE, Bruno F.da Costa; PERROTA, Raquel P. Coelho. Inteligência Artificial no direito-uma realidade a ser desbravada. **Revista de direito, governança e novas tecnologias**, Salvador, v.4, n.1, p.01-06. 2018.

FORD, Martin. **The Rise of the Robots: Technology and the Threat of Mass Unemployment**. New York: Basic Books, 2015.

GARRAFA, Volnei. Da bioética de princípios a uma bioética interventiva. *Revista bioética*, v. 13, n. 1, 2009. Disponível em: [https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista\\_bioetica/article/view/97](https://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/97). Acesso em: 04 mai. 2023.

HABERMAS, Jürgen. Ciencia y técnica como «ideología». Traducido por Manuel Jiménez Redondo En: **Ciencia y técnica como ideología**. **Tecnos**, Madrid, 1986. Título original: *Wissenschaft und Technik als "Ideologie"*, 1968.

HANS, Jonas. El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Editorial Herder, 1995.

KOERICH, Magda Santos; MACHADO, Rosani Ramos; COSTA, Eliani. Ética e bioética: para dar início à reflexão. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 14, p. 106-110, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/NrCmm4mctRnGGNpf5dMfbCz/abstract/?lang=pt>. Acesos em: 26 abr. 2023.

KURZWEIL, Ray. Singularity is near: when humans transcend biology. Nova York: Viking, 2005.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. Curso de bioética e biodireito. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MITTELSTADT, Brent; ALLO, Patrick; TADDEO, Mariarosaria; WACHTER, Sandra; e FLORIDI, Luciano. 2016. The ethics of Algorithms: Mapping the debate. *Big data e society*, v. 3, n. 2, 2016.

MONASTERIO ASTOBIZA, A. Ética algorítmica: Implicaciones éticas de una sociedad cada vez más gobernada por algoritmos. **Dilemata**, [S. l.], n. 24, p. 185–217, 2017. Disponível em: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000107>. Acesso em: 4 mai. 2023.

NEGREIROS, Maria Gabriela Damião de. **Bioética, biodireito e meio ambiente**, 2011. Disponível em: Acesso em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-93/bioetica-biodireito-e-meio-ambiente/> 21 abr. 2023.

NORONHA, Matheus Eurico Soares de et al. Sustentabilidade 4.0. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 5, n. 1, p. e51-e51, 2022. Disponível em: <https://journaluts.emnuvens.com.br/journaluts/article/view/51/27>. Acesso em: 04 mai. 2023.

PENNA, Moira Maxwell et al. Concepções sobre o princípio da não maleficência e suas relações com a prudência. **Revista Bioética**, v. 20, n. 1, p. 78-86, 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/3615/361533258010.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

PEQUENINO, Karla. Comissão Europeia lança guia ético para a inteligência artificial. 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/04/09/tecnologia/noticia/comissao-europeia-lanca-guia-etico-inteligencia-artificial-1868540> /> Acesso em: 10 mai. 2023.

PEREIRA JÚNIOR, Alfredo. auto-organização e bioética: o problema da sustentabilidade. Complexitas–**Revista de Filosofia Temática**, v. 2, n. 2, p. 43-57, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/complexitas/article/view/6597/pdf> Acesso em 05 mai. 2023.

POTTER, Van Rensselaer. **Bioethics: bridge to the future**. Englewood Cliffs/NJ: Prentice-Hall; 1971.

PRINCIPIALISMO. Bioética, 2023. Disponível em: <http://www.bioetica.org.br/?siteAcao=BioeticaParalniciantes&id=25>. Acesso em: 27 abr. 2023.

REALE, Miguel. Filosofia do direito. 20. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. Artificial Intelligence: A Modern Approach. 3. ed. New York City: Pearson, 2009. 1152 p.

SCHERER, Matthew U. Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challeges, Competencies, and Strategies. **Harvard Journal of Law e Technology**, v. 29, n. 2, 2016. Disponível em: <http://jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v29/29HarvJLTech353.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

SILVA, J. A. S. DA; MAIRINK, C. H. P. Inteligência artificial. LIBERTAS: Revista de Ciências Sociais Aplicadas, v. 9, n. 2, p. 64-85, 13 dez. 2019.

SILVA, Adriana Campos; REZENDE, Daniela. A relação entre o princípio da autonomia e o princípio da beneficência (e não-maleficência) na bioética médica. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 115, 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/514>. Acesso em: 04 mai. 2023.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. -São Paulo: Edipro, 2016.

STEINER. C. Automate **This: how algorithms came to rule the world**, New York, Portfolio/Penguin. 2012.

VILLALBAGÓMEZ, Jairo Andrés. Problemas bioéticos emergentes de la inteligencia artificial. Diversitas: Perspectivas en Psicología, vol.12, n.1, Bogotá Jan./June 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-99982016000100011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982016000100011). Acesso em: 24 abr. 2023.



# DIREITO.UnB

Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**

Gostaria de submeter seu trabalho a Revista Direito.UnB?

Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>

e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A IMPORTÂNCIA DOS DIREITOS SOCIAIS PARA O EXERCÍCIO DA LIBERDADE E DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

## DEVELOPMENT AS FREEDOM: THE IMPORTANCE OF SOCIAL RIGHTS FOR THE EXERCISE OF FREEDOM AND PERSONALITY RIGHTS

Recebido: 04/05/2023

Aceito: 16/08/2023

### DIRCEU PEREIRA SIQUEIRA

Coordenador e Professor Permanente do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito da Universidade Cesumar, Maringá, PR (UniCesumar); Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino - ITE/Bauru, Especialista Lato Sensu em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Rio Preto, Pesquisador Bolsista - Modalidade Produtividade em Pesquisa para Doutor - PPD - do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICETI), Professor nos cursos de graduação em direito da Universidade de Araraquara (UNIARA) e do Centro Universitário Unifafibe (UNIFAFIBE), Professor Convidado do Programa de Mestrado University Missouri State – EUA, Editor da Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Qualis B1), Consultor Jurídico, Parecerista, Advogado

E-mail: [dpsiqueira@uol.com.br](mailto:dpsiqueira@uol.com.br)



<https://orcid.org/0000-0001-9073-7759>

### JUVÊNIO BORGES SILVA

Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Doutor pela UNESP; Mestre pela Unicamp, Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca; Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos; Docente do Curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto, e docente e Vice-Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto; líder do Grupo de Pesquisa Direitos Coletivos, Políticas Públicas e Cidadania; membro associado do CONPEDI; Editor Adjunto da Revista Paradigma e da Revista Reflexão e Crítica do Direito

E-mail: [juvencioborges@gmail.com](mailto:juvencioborges@gmail.com)



<https://orcid.org/0000-0001-9403-2713>

### BRUNA CAROLINE LIMA DE SOUZA

Doutoranda em Direito pela Universidade Cesumar (UNICESUMAR), na condição de Bolsista da CAPES (Modalidade Bolsa/ PROSUP), Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Cesumar (UNICESUMAR), na condição de bolsista CAPES (modalidade Bolsa/PROSUP), Bacharel em Direito na mesma instituição, na condição de Bolsista PROUNI, Advogada



E-mail: [brunacarolinelimadesouza@gmail.com](mailto:brunacarolinelimadesouza@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-3486-9268>



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## RESUMO

Contemporaneamente o desenvolvimento de um país normalmente é aferido por índices econômicos, porém o economista Amartya Sen propôs uma avaliação do desenvolvimento que dá nas liberdades reais das pessoas e na capacidade das mesmas de viver a vida que desejam, o que denominou de “desenvolvimento como liberdade”. À luz dessa proposta, o presente artigo objetiva responder ao questionamento: os direitos sociais são importantes para o desenvolvimento e para o exercício do direito à liberdade e da efetivação da tutela dos direitos da personalidade no contexto brasileiro? Assim, a pesquisa teve como objetivo geral analisar o proposto por Amartya Sen acerca do “desenvolvimento como liberdade” e verificar sobre a importância (ou não) dos direitos sociais para a promoção do desenvolvimento e para o exercício do direito à liberdade e dos direitos da personalidade. Para tanto, utilizou-se do método dedutivo e da metodologia pautada na técnica de revisão bibliográfica não sistemática, pautada em artigos, livros e dissertações que dessem subsídio qualitativo à pesquisa. Ao final, foi possível concluir que os direitos sociais e a sua efetiva concretização têm um papel essencial no desenvolvimento e para servir como instrumento de amplificação do exercício das liberdades substantivas e do exercício dos direitos da personalidade.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento como liberdade; Amartya Sen; Pobreza; Direitos sociais; Direitos da personalidade.

## ABSTRACT

At the same time, the development of a country is usually measured by economic indices, but economist Amartya Sen proposed an assessment of development that gives people real freedom and their ability to live the life they want, which he called “development as freedom”. In the light of this proposal, this article aims to answer the question: are social rights important for the development and exercise of the right to freedom and the effective protection of personality rights in the Brazilian context? Thus, the research had as general objective to analyze what was proposed by Amartya Sen about “development as freedom” and to verify the importance (or not) of social rights for the promotion of development and for the exercise of the right to freedom and personality rights. For that, we used the deductive method and the methodology based on the technique of non-systematic bibliographical review, based on articles, books and dissertations that gave qualitative subsidy to the research. In the end, it was possible to conclude that social rights and their effective realization have an essential role in the development and to serve as an instrument to amplify the exercise of substantive freedoms and the exercise of personality rights.

**Keywords:** Development as freedom; Amartya Sen; Poverty; Social rights; Personality rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Contemporaneamente o desenvolvimento de um país normalmente é aferido por índices econômicos, os quais utilizam os critérios de renda, riqueza, desenvolvimento tecnológico e outros fatores como parâmetro para determinar o desenvolvimento de determinado país.

Porém, considerar apenas tais fatores para medir o desenvolvimento deixa de revelar a realidade efetiva vivenciada pelos cidadãos e deixa de considerar inúmeros aspectos que são, de fato, precípuos para o desenvolvimento da nação e para a qualidade de vida dos seus cidadãos.

É nesse contexto que o economista Amartya Sen propôs uma avaliação do desenvolvimento de forma diversa, defendendo que o enfoque do desenvolvimento deve se dar sobre as liberdades reais das pessoas e na capacidade das mesmas de viver a vida que desejam, e não nos fatores econômicos de renda, riqueza, desenvolvimento tecnológico, vez que eles nem sempre revelam a situação dos cidadãos no país.

E é partindo dessa proposta de “desenvolvimento como liberdade”, bem diante da importância que o direito à liberdade e dos direitos da personalidade possuem na tutela da vida humana e do grau de pobreza e desigualdade que revelam a realidade brasileira, que o presente artigo possui como problemática a ser investigada o questionamento acerca de se os direitos sociais são importantes para o desenvolvimento e para o exercício do direito à liberdade das pessoas, bem como para a efetivação da tutela dos direitos da personalidade no contexto brasileiro?

Desta forma, ter-se-á como objetivo geral analisar o proposto por Amartya Sen no livro “desenvolvimento como liberdade” e verificar acerca da importância (ou não) dos direitos sociais para a promoção do desenvolvimento e para o exercício do direito à liberdade e dos direitos da personalidade, à luz do defendido por Sen.

Como objetivos específicos, analisar-se-á primeiramente a proposta de “desenvolvimento como liberdade” de Amartya Sen e a relação da privação da liberdade econômica com o exercício de outras liberdades e, secundamente, investigar-se-á qual o papel dos direitos sociais para a superação das privações da liberdade econômica, para a promoção do desenvolvimento e para a efetivação dos direitos da personalidade.

Para a investigação da análise proposta, a pesquisa pautar-se-á no método dedutivo, partindo da investigação de elementos gerais do problema da pesquisa para então adentrar no objeto a ser analisado, qual seja, se os direitos sociais são importantes para o real desenvolvimento e para o exercício das liberdades e para a efetivação dos direitos da personalidade.

Ao referido método de pesquisa, e visando a operacionalização do mesmo, utilizar-se-á a metodologia pautada na técnica de pesquisa bibliográfica não sistemática, de modo a fundamentar todos os objetivos propostos. Para tanto, utilizar-se-á principalmente de livros, dissertações e artigos, encontrados de forma física ou virtual, sendo os últimos entre os encontrados em banco de dados nacionais ou estrangeiros, tais como o Google Acadêmico, Scielo e Ebsco, em revistas jurídicas eletrônicas de alta qualidade ou em

bibliotecas virtuais de universidades, em especial dentre os disponibilizados na Biblioteca Virtual da Universidade Cesumar – UNICESUMAR.

No processo de escolha dos textos que fundamentaram a pesquisa e deram o subsídio teórico necessário para o desenvolvimento das investigações tecidas, considerou-se a qualidade dos textos e a investigação dos mesmos sobre algum (ou alguns) dos pontos analisados e, no que tange aos textos encontrados nas plataformas virtuais, utilizou-se para a pesquisa palavras-chaves com os termos: “desenvolvimento como liberdade”, “liberdade”, “direitos sociais”, “pobreza” e “direitos da personalidade”, e dentre todos os disponibilizados na rede e nas bases pesquisadas, utilizou-se apenas aqueles que contribuíam com as propostas investigadas na presente pesquisa.

## 2. DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A PRIVAÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA COMO PRIVAÇÃO DE OUTRAS LIBERDADES DA PESSOA HUMANA

Contemporaneamente a ciência econômica e a maioria das pessoas que se debruçam sobre o assunto, seja na academia seja nas esferas das políticas públicas, atrelam fortemente o desenvolvimento à renda e à riqueza<sup>1</sup>, prevalecendo as “abordagens de desenvolvimento sob uma ótica mais restrita que às associa ao crescimento do produto interno bruto (PIB), aumento de rendas pessoais, industrialização ou avanço tecnológico”<sup>2</sup>.

Configura-se um desafio medir o nível de desenvolvimento econômico na contemporaneidade, conforme ensina Feitosa e Silva:

A tarefa de medir o nível de desenvolvimento econômico dos países abrange grande desafio na atualidade, a começar pela dificuldade com a própria definição de desenvolvimento. É comum – e muitas vezes conveniente para mercados e governos – confundir os termos desenvolvimento e crescimento econômico, pretendendo escamotear, por meio de dados estatísticos, a conjuntura da má distribuição da riqueza nacional. Por outro lado, alcançar índices de desenvolvimento mais ou menos confortáveis implica a possibilidade de serem alocados corretamente os recursos nacionais e os investimentos internacionais em áreas que consigam

1 ANDRADE, Sarah Farias; PIRES, Mônica de Moura; FERRAZ, Marcelo Inácio Ferreira; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Índice de desenvolvimento como liberdade – uma proposta teórico-metodológica de análise. **Desenvolvimento em Questão**, a. 14, n. 34, p. 5-59, abr./jun. 2016, p. 7. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75244834002.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2023.

2 WENTROBA, Jaíne Cristiane; BOTELHO, Louise de Lira Roedel. A teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e o direito à educação. **Revista Orbis Latina**, v. 11, n. 2, p. 4-14, jul./dez. 2021, p. 6. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/2967/2699>. Acesso em: 01 fev. 2023.

incrementar setores deficitários, alavancando-os com equidade e racionalidade<sup>3</sup>.

Todavia, uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir demasiadamente além dos critérios de acumulação de riqueza e do índice de crescimento do Produto Nacional Bruto ou de outras variáveis relacionadas à renda, de modo que, sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, é preciso enxergar muito além dele<sup>4</sup>, uma vez que “a abordagem com base na insuficiência de renda legitima a concepção de superação da pobreza apenas com a maximização de renda”<sup>5</sup>, o que não é suficiente para uma efetiva transformação da desigualdade social e da pobreza.

E é diante dessa necessidade de enxergar o desenvolvimento para além da renda e da riqueza que Amartya Sen, economista indiano, possui uma abordagem que defende o “desenvolvimento como liberdade”, isto é, que considera que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”<sup>6</sup> e justifica sua defesa alegando que:

[...] O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. **Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas** (por exemplo, os serviços de educação e saúde) **e os direitos civis** (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. **Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, inter alia, desempenham papel relevante no processo**<sup>7</sup>. (destaque nosso).

3 FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; SILVA, Paulo Henrique Tavares da. Indicadores de desenvolvimento humano e efetivação de direitos humanos: da acumulação de riquezas à redução da pobreza. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 11, p. 119-147, jan./jun. 2012, p. 120. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/205/126>. Acesso em: 20 jul. 2023.

4 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 28.

5 SILVA, Luis Delcídes Rodrigues da; LICZBINSKI, Catia Rejane Mainardi. O combate a fome diante da ineficácia das políticas públicas no Brasil e a pobreza. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 10, n. 1, p. 448-470, 2022, p. 459. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1158>. Acesso em: 20 jul. 2023.

6 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

7 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17-18.

Amartya Sen questiona as abordagens utilitaristas que dominam a economia do desenvolvimento e recoloca em debate as dimensões éticas dos problemas econômicos, propondo as bases conceituais para que haja um paradigma alternativo na economia do desenvolvimento<sup>8</sup>.

A proposta de desenvolvimento como liberdade defendida por Amartya Sen destacou a necessidade de integrar na análise do desenvolvimento outras esferas, como a social e política, trazendo uma proposta inovadora que estabeleceu a qualidade de vida e a liberdade das pessoas como fins do desenvolvimento<sup>9</sup>.

A concepção de desenvolvimento como liberdade proposta por Amartya Sen, considera que o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade, entre as quais ele cita a “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”<sup>10</sup>, e argumenta ainda que “a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social”<sup>11</sup>.

Ter liberdades é critério essencial para que haja uma melhora na qualidade de vida das pessoas, assim como para impulsionar o processo de desenvolvimento em suas diversas dimensões, de modo que o bom funcionamento e organização de uma sociedade encontra-se intimamente imbricada com o acesso e o exercício das liberdades individuais pelos sujeitos<sup>12</sup>.

A liberdade, desta forma, é central no processo de desenvolvimento por duas razões, conforme ensina Amartya Sen<sup>13</sup>, uma é a razão avaliatória, vez que a avaliação do progresso deve ser feita verificando-se especialmente se houve aumento das liberdades das pessoas, e a outra é a razão da eficácia, pois a realização do desenvolvimento depende precipuamente da livre condição de agente dos indivíduos.

---

8 ROQUE, Augusto. **DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**: uma aplicação dos conceitos de Amartya Sen à educação de adultos. Dissertação – Mestrado em Administração de Empresas – Centro Universitário da FEI. 153.f. São Paulo, 2009, p. 27. Disponível em: <https://repositorio.fei.edu.br/bitstream/FEI/198/1/fulltext.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

9 WALTENBERG, Fábio Domingues; MARTINS, Fernanda Scarparo. O papel da educação no desenvolvimento como liberdade: uma análise comparada de Finlândia e Coreia do Sul. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 56, p. 283-321, out./dez. 2020, p. 285. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1116/568>. Acesso em: 02 fev. 2023.

10 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 18.

11 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 18.

12 ZAMBAM, Neuro Jose. **Amartya Sen**. Liberdade, Justiça e Desenvolvimento Sustentável. Passo Fundo: Ed IMED, 2012, p. 44.

13 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 18.

A visão de liberdade adotada por Sen envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões, como as oportunidades reais que as pessoas têm, considerando as suas circunstâncias pessoais e sociais<sup>14</sup>, e a análise sobre o desenvolvimento considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos basilares e atenta-se, particularmente, para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam<sup>15</sup>.

Isto é, a liberdade constitui um fator central para o desenvolvimento, pois primeiramente é preciso que haja um aumento das liberdades que são desfrutadas pelos sujeitos como um fator condicional para o processo de desenvolvimento, e, secundamente, exige que as pessoas possuam as condições necessárias para realizar as suas próprias escolhas e que seja possível às mesmas a participação ativa na sociedade a qual encontram-se inseridas<sup>16</sup>.

E a livre condição do agente não é, por ela mesma, uma parte apenas “constitutiva” do desenvolvimento, mas também contribui para que haja o fortalecimento de outros tipos de condições de agentes livres. Essa ligação entre liberdade do indivíduo e realização de desenvolvimento social, por mais importante que seja, vai muito além da relação constitutiva, na medida em que o que as pessoas conseguem positivamente realizar acaba por ser influenciado pelas oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições que as habilitem para tanto, como boa saúde, educação básica, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas<sup>17</sup>.

Ademais, a compreensão de Sen do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos possuem, ou das capacidades do ser humano, incorpora na noção de liberdade dimensões que se interrelacionam, tais como a liberdade política, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a transparência e a segurança, sendo que a efetividade instrumental da liberdade refere-se ao fato de que gozar a liberdade em uma de suas dimensões pode contribuir significativamente para a conquista da liberdade em outras de suas dimensões<sup>18</sup>.

14 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 31.

15 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 32.

16 MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin; ZAMBAM, Neuro José. O direito humano a educação na CF/88 e o desenvolvimento: abordagem reflexiva a partir de desenvolvimento em Amartya Sen. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 7, n. 1, p. 313-335, jan./abr. 2019, p. 322. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/482>. Acesso em: 02 fev. 2023.

17 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 19.

18 ROQUE, Augusto. **DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**: uma aplicação dos conceitos de Amartya Sen à educação de adultos. Dissertação – Mestrado em Administração de Empresas – Centro Universitário da FEI. 153.f. São Paulo, 2009, p. 29. Disponível em: <https://repositorio.fei.edu.br/bitstream/FEI/198/1/fulltext.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

Deste modo, compreender o desenvolvimento como liberdade, a partir da ideia proposta por Amartya Sen, envolve entender que a liberdade possui diversas dimensões, que se auto influenciam, de modo que a expansão de uma liberdade pode implicar no aumento de outra liberdade, e a diminuição de alguma liberdade pode refletir na diminuição de outra dimensão da liberdade.

A concepção de liberdade, nesta perspectiva, é:

[...] muito mais abrangente do que nos indicam os estudos tradicionais a propósito da questão. Fala-se, ali, da liberdade (assim como de sua negação) enquanto capacidade de agir, de não se encontrar submetido a privações, de participar dos processos políticos, econômicos e culturais da sociedade da qual se faz parte. Assim, restringem a liberdade, a privação de necessidades básicas, como a fome, o não acesso a serviços de saúde e educação; o desemprego, a insegurança econômica e social<sup>19</sup>.

Desta forma, a proposta do economista Amartya Sen não questiona apenas a concepção de desenvolvimento como tem sido desenvolvida, pautada em índices econômicos, mas também a forma como a liberdade é concebida, explicitando que há vários fatores que podem privar a liberdade do indivíduo em determinada dimensão e, ainda, que tal privação pode gerar outras privações de liberdades, em outras dimensões.

Nesse sentido, Amartya Sen<sup>20</sup> explicita que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar o indivíduo uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade, exemplificando que “a privação da liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica”<sup>21</sup>.

A noção de liberdade como poder efetivo para realizar o que quer escolher é, desta forma, uma parte importante da concepção geral de liberdade, e o aspecto referente ao bem-estar é especialmente relevante em problemas como os atinentes a seguridade social, ao alívio da pobreza, a remoção de desigualdade econômica acentuada e, de modo geral, na busca da justiça social<sup>22</sup>.

19 CECATO, Maria Áurea Baroni; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. Direitos sociais: do Estado Liberal ao Estado Social. **Prim@ Facie**, v. 15, n. 29, p. 1-25, 2016, p.15. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33120/17165>. Acesso em: 03 nov. 2022.

20 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23.

21 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 p. 23.

22 ROQUE, Augusto. **DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**: uma aplicação dos conceitos de Amartya Sen à educação de adultos. Dissertação – Mestrado em Administração de Empresas – Centro Universitário da FEI. 153.f. São Paulo, 2009, p. 30. Disponível em: <https://repositorio.fei.edu.br/bitstream/FEI/198/1/fulltext.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

Desta forma, a liberdade efetiva também se relaciona a retirada de restrições sobre a vida das pessoas, em especial das restrições atinentes à pobreza, à falta de oportunidades, à ausência de acesso a bens e a direitos básicos para o desenvolvimento pessoal do ser humano, vez que “o pobre necessita, sobretudo, saciar suas necessidades básicas”<sup>23</sup>.

Ademais, Sen<sup>24</sup> argumenta que há boas razões para visualizar a pobreza como uma privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda, pois a privação de capacidades elementares pode ter reflexo em mortes prematuras, em subnutrição significativa especialmente de crianças, em doenças permanentes, em analfabetismo disseminado e outras deficiências, e constata ainda que o desemprego não é uma simples perda de renda dos desempregados, mas também de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, sobre a iniciativa e sobre as habilidades dos indivíduos.

Assim, entender o desenvolvimento como liberdade toca em aspectos cruciais da sociedade contemporânea no que se refere a privação de capacidades (e logo, de liberdades) decorrentes da pobreza e do alto nível de desigualdade muitas vezes imperantes no Brasil e em diversos países do mundo, e de todas as demais privações de liberdades que a privação da liberdade econômica pode gerar ao indivíduo.

### 3. A IMPORTÂNCIA DA GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO E SUPERAÇÃO DA PRIVAÇÃO DA LIBERDADE ECONÔMICA E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

A liberdade na concepção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, como visto anteriormente, relaciona-se também a capacidade das pessoas de levar a vida do modo que desejam e com isso acaba também por tocar em questões cruciais da sociedade, em especial no que tange a pobreza e a desigualdade exacerbada como formas de privação do exercício da liberdade efetiva, vez que a privação da liberdade

---

23 ZAMBAM, Neuro José; SILVEIRA, Margarete Magda da. Projeto renda mínima de cidadania: solução para equidade social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, p. 515-538, 2021, p. 523. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/882>. Acesso em: 20 jul. 2023.

24 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 p. 35.

econômica reflete diretamente na privação também de outras liberdades.

De tal forma, a liberdade individual figura-se essencialmente como um produto social e existe uma relação de mão dupla entre as disposições sociais que tenham por objetivo expandir as liberdades individuais e entre o uso de liberdades individuais para não apenas melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes<sup>25</sup>.

E nessa via de mão dupla, em especial no que se refere as disposições sociais que tenham objetivo de expandir as liberdades individuais é que o direito pode ser usado como um importante e essencial instrumento de transformação social, ao poder ser utilizado como mecanismo de expansão das liberdades individuais por meio da garantia de direitos que viabilizem a retirada de restrições que são impostas em face da liberdade dos indivíduos, em especial no que se refere as privações da liberdade econômica.

Nesse sentido, ensina Salomão Filho<sup>26</sup> que o direito tem sido nos últimos séculos submisso às esferas da economia e da política, todavia dever-se-ia livrá-lo dessa relação de sujeição e passar a utilizá-lo de modo que ele possa liderar ou catalisar a emancipação social, de forma que “é possível uma revolução socioeconômica com impacto estruturante nas relações de poder da sociedade brasileira por meio do direito”<sup>27</sup>.

No campo das privações econômicas, é justamente para as populações mais pobres que há uma amplificação das consequências das desigualdades nos índices de desenvolvimento, vez que os países com menor desenvolvimento tendem a ter maior desigualdade e, conseqüentemente, possuem maiores perdas no desenvolvimento humano<sup>28</sup>, e as injustiças socioeconômica e cultural estão, ambas, enraizadas em processos e práticas que prejudicam de modo sistemático alguns grupos em detrimento de outros, mas ambas estão interligadas<sup>29</sup>.

Desta forma, essa ação por parte do direito e do ordenamento jurídico como um todo com vistas a retirar (ou ao menos, amenizar) as restrições das liberdades econômicas, é ainda mais importante em um país como o Brasil, pois, embora esteja entre os países em desenvolvimento e com um PIB entre os quinze maiores do planeta, o Brasil é ao

25 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 p. 46.

26 SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como Instrumento de transformação social e econômica. **Revista de direito público da economia**, v. 1, n. 1, p. 15-44, jan./mar., 2003.

27 GALVÃO, Jorge Octávio Lovocat Galvão. Direito e transformação social: contributos teóricos para a (re)construção de uma teoria jurídica emancipatória. **RIL Brasília**, a. 52, n. 208, p. 7-24, out./dez. 2015, p. 22.

28 SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 9.

29 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Demandas da justiça na era pós-moderna. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: Desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2001, p.245-282, p. 251.

mesmo tempo um país que no que se refere a área social padece de todos os problemas característicos dos países não desenvolvidos, cuja desigualdade social só piora ainda mais o quadro e faz com que uma imensa maioria da população dependa completamente da implementação de políticas públicas, em especial nas áreas de educação, saúde e moradia<sup>30</sup>.

E tal transformação pode ser operada pelo direito principalmente por meio da garantia efetiva de direitos sociais na construção de políticas públicas eficientes e de qualidade, na medida em que tais direitos constituem-se como “prestações positivas enunciadas no texto constitucional e oferecidas pelo Estado com o fim de que todos tenham garantidos os meios básicos necessários à subsistência digna, livre das privações materiais que aviltam o ser humano”<sup>31</sup>.

Os direitos sociais, enunciados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no art. 6º, “caput”, referem-se, contemporaneamente, aos direitos “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” e surgiram com a função distributiva de forma a garantir que todos pudessem gozar das liberdades clássicas, independentemente das próprias condições econômico-sociais<sup>32</sup>.

A garantia e, principalmente, a efetivação de direitos sociais “possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade”<sup>33</sup>, mas que também “são basilares para o próprio exercício das liberdades”<sup>34</sup>, na medida em que atuam como pressuposto de garantias individuais, oportunizando uma condição mais compatível com o exercício da liberdade<sup>35</sup>.

Desta forma a garantia dos direitos sociais se atrelam a um mecanismo de concreção da igualdade material, mas também como instrumento de amplificação do

30 SILVA, Virgílio Afonso da. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização de direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-599, p. 587.

31 NASCIMENTO, Marilza Ferreira do; MEDEIROS, Ruy Hermann Araújo. Os direitos sociais no Brasil e as constituições de 1934 e de 1988: a atualização de uma memória. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 19, n. 33, p. 217-231, jan./jun. 2022, p. 221. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/10617/6767>. Acesso em: 05 fev. 2023.

32 NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. **Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil**. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2013.

33 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 286.

34 BOTELHO, Catarina Santos. **Direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas**. Coimbra: Almedina, 2017, p. 113.

35 SANTOS, Luiz Antonio. Reflexão crítica sobre os direitos sociais frente a crise relacionada ao covid 19 no Brasil. **IDP Law Review**, v. 1, n. 2, p. 56-77, 2022, p. 60. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5657>. Acesso em: 07 fev. 2023.

exercício das liberdades e garantias individuais. Isto porque as liberdades substantivas possuem sua garantia basicamente por meio dos direitos sociais, pois não há que se falar em direitos civis e políticos se à população não tem assegurada as condições materiais para o alcance desses direitos<sup>36</sup>.

Nesta toada, efetivar direitos sociais à população vigora como um mecanismo de superação da privação da liberdade econômica para os cidadãos que não tem condições, por si só, de emancipar-se dessa privação, e, conseqüentemente, como um instrumento de desenvolvimento e de transformação social.

Porém, apesar da importância que a previsão dos direitos sociais opera na sociedade e na realidade brasileira, a universalização dos mesmos para os seus destinatários deve ser tratada de forma coletiva, por meio de políticas públicas voltadas a cumpri-lo, o que exige para a fixação e execução dessas políticas, por parte do Estado e da sociedade, que se voltem o olhar e as energias a fim de efetivá-las no plano concreto<sup>37</sup>, o que implica muito mais do a previsão formal desses direitos ou a garantia parcial dos mesmos por políticas públicas ultrapassadas e ineficazes.

De tal modo, “reservar uma parcela orçamentária para a efetivação dos direitos fundamentais sociais é medida de urgência. A Administração Pública precisa incluir tais custos como despesas fixas e se organizar para fornecer as prestações básicas necessárias a uma vida digna”<sup>38</sup>.

Ademais, a efetivação de direitos sociais como forma de desenvolvimento e superação da privação da liberdade econômica também se relaciona com a efetividade dos direitos da personalidade, em especial em razão da ligação que tais direitos possuem com a liberdade e com o desenvolvimento da personalidade humana.

Sobre os direitos da personalidade, necessário destacar inicialmente que a tutela desses direitos no ordenamento jurídico brasileiro se dá essencialmente pela Constituição, por meio do reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que, conforme ensina Szaniawski<sup>39</sup>, embora a Constituição da República Federativa

36 CECATO, Maria Áurea Baroni; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. Direitos sociais: do Estado Liberal ao Estado Social. **Prim@ Facie**, v. 15, n. 29, p. 1-25, 2016, p.15. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33120/17165>. Acesso em: 07 fev. 2023.

37 ALVES, Fernando Brito; CORRÊA, Elídia Aparecida de Andrade; RAMIRO, Marcus Geandré Nakano. O judiciário e a implementação das políticas sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 8, n. 3, p. 213-239, 2020, p. 215. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/891>. Acesso em: 20 jul. 2023.

38 SOUZA, Oreonnilda de; OLIVEIRA, Lourival José de. O custo dos direitos fundamentais: o direito à saúde em frente às teorias da reserva do possível e do mínimo existencial. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 18, n. 2, p. 77-110, maio./ago. 2017, P. 83. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1058/pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

39 SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da personalidade e sua tutela**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 137.

do Brasil não possui um dispositivo específico com o fim de tutelar a personalidade humana, ela acaba por reconhecer e tutelar o direito geral de personalidade por meio do aludido princípio, que vigora, assim, como cláusula geral de concreção da proteção e do desenvolvimento da personalidade humana, vez que é um princípio fundamental diretor de todo o ordenamento jurídico e em razão da pessoa natural ser o primeiro e último destinatário da ordem jurídica.

Deste modo, o princípio da dignidade humana acaba por ser o elemento central do ordenamento jurídico brasileiro que permite a tutela de um direito geral da personalidade e da proteção ao desenvolvimento dela, além de servir não apenas como “base inspiradora para a sua existência, mas também para a própria consolidação dos direitos da personalidade no ordenamento jurídico brasileiro”<sup>40</sup>.

O conteúdo do princípio da dignidade humana não é absoluto, vez que é fruto de determinado momento da história, do Estado e da Sociedade<sup>41</sup> e, apesar de não haver uma conceituação fixa, acaba sempre por evidenciar o respeito ao ser humano<sup>42</sup>, implicando no reconhecimento de uma qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de consideração e respeito por parte do Estado e da comunidade, o que implica, com isso, em um complexo de direitos e deveres que venham a assegurar não apenas que a pessoa não seja alvo de qualquer ato degradante ou desumano, mas também que venha a garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável<sup>43</sup>, de modo que encontra-se no cerne do princípio da dignidade humana “a igualdade, a integridade psicofísica, a liberdade e a solidariedade”<sup>44</sup>.

Desse reconhecimento da necessidade de direitos que assegurem a dignidade humana e da necessidade de uma tutela da personalidade humana e de seu desenvolvimento é que os direitos da personalidade ganham relevância ainda maior, uma vez que tais direitos, pautados no axioma da dignidade, visam proteger a personalidade, isto é, protegem a “faculdade, assegurada a qualquer pessoa, de que sua personalidade possa se desenvolver em seus aspectos físicos, psíquicos e morais, de forma plena e

40 LANDO, George Andre; CORSO, Rita de Cássia Leite. Direitos da personalidade: classificação dos direitos do nascituro. **Revista Jurídica UNICURITIBA**. v. 4, n. 37, p. 154-182, 2014, p. 160. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1045/732>. Acesso em: 08 fev. 2023.

41 VAZ, Wanderson Lago; REIS, Cleyton. Dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Cesumar**. v. 7, n. 1, p. 181-196, jan./jun. 2007, p. 191. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/522/380>. Acesso em: 10 fev. 2023.

42 MORAES, Carlos Alexandre. **Responsabilidade civil dos pais na reprodução humana assistida**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019, p. 21.

43 SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo a compreensão jurídico constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e do direito constitucional**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 37.

44 MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito da dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 146.

com a mais ampla liberdade possível<sup>45</sup> e, atentando-se aos ensinamentos de Cantali de que o vínculo entre a personalidade e pessoa é orgânico<sup>46</sup>, faz-se necessário olhar e compreender a personalidade humana sob o enfoque não de que o ser humano possui um personalidade, e sim que ele é a expressão viva de sua própria personalidade<sup>47</sup>.

Nesta toada, os direitos da personalidade encontram-se atrelados à concepção de proteção da pessoa no que lhe é mais íntimo, isto é, no seu livre desenvolvimento enquanto ser<sup>48</sup> e figuram-se como essenciais ao desenvolvimento e a realização da pessoa, e garantem o respeito e gozo ao seu próprio ser, em todas as dimensões, físicas e espirituais<sup>49</sup>.

Diante desse contexto, “o direito geral de personalidade pode ser interpretado como um direito de autodeterminação ético-existencial, na realização do seu projeto de vida, nas escolhas que pode fazer”<sup>50</sup>, e tal tutela não deve se conter em setores estanques, pois a pessoa, à luz do sistema constitucional, requer proteção integrada<sup>51</sup>, de modo que os direitos da personalidade devem servir também como “instrumento de promoção e emancipação da pessoa, considerada em qualquer situação jurídica que venha a integrar”<sup>52</sup>.

Desta forma, os direitos da personalidade têm por missão principal tutelar a personalidade humana de forma a abarcar toda a sua potencialidade e com a maior liberdade possível, de modo que para tal tutela “não basta o reconhecimento de direitos da personalidade, mas, por mandado constitucional, há o dever, tanto estatal como particular

45 BARRETO, Wanderlei de Paula; SANTOS, Luciany Michelli Pereira dos. O conceito aberto de desdobramento da personalidade e os seus elementos constitutivos nas situações de mobbing ou assédio moral. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 6, n. 1, p. 473-487, dez. 2006, p. 475. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/322/181>. Acesso em: 08 fev. 2023.

46 CANTALI, Fernanda Borghetti. **Direitos da personalidade**: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 64.

47 MEIRELES, Jussara. O ser e o ter na codificação civil brasileira: do sujeito virtual à clausura patrimonial. **Repensando fundamentos do direito civil brasileiro contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 87-114, 1998, p. 99.

48 CANTALI, Fernanda Borghetti. **Direitos da personalidade**: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 69.

49 FOLLONE, Renata Ap; RODRIGUES, Rúbia Spirandelli. A perspectiva do direito de personalidade do idoso sob o fundamento da dignidade humana. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; AMARAL, Sérgio Tibiriçá (Orgs.). **Democracia, cidadania e os direitos da personalidade**: uma releitura contemporânea. 1.ed. Birigui- SP: Boreal Editora, 2017, p. 314-330, p. 317.

50 MENEZES, Joyceane Bezerra de; GONÇALVES, Camila Figueiredo Oliveira. Das fronteiras à interlocução entre os direitos da personalidade, os direitos fundamentais e os direitos humanos: elementos para a construção da subjetividade. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 12, n. 1, p. 175-203, jan./jun. 2012, p. 187. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2354/1669>. Acesso em: 08 fev. 2023.

51 TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no ordenamento civil-constitucional brasileiro. **Temas de direito civil**. v. 3, 1999, p. 26.

52 TEPEDINO, Gustavo. Crise de fontes normativas e técnicas legislativas na Parte Geral do Código Civil de 2002. **Revista Forense**, ano 98, v. 364, nov./dez. 2002, p. 118.

[...], de proporcionar condições efetivas para o livre desenvolvimento da personalidade”<sup>53</sup>, de modo que a proteção garantida por tais direitos não seja apenas sobre o desenvolvimento da pessoa enquanto ser, mas sim sobre um desenvolvimento efetivamente “livre”, com a liberdade de escolhas de vida ao indivíduo e de sua emancipação enquanto pessoa digna e multifacetada.

Nesse contexto, tutelar a personalidade humana é tutelar toda a potencialidade da mesma, de modo que “a importância do desenvolvimento em geral, inclusive o desenvolvimento da personalidade, possui uma importante faceta social da ampliação do acesso a bens primários, tais como: alimentação, moradia, educação, trabalho e saúde”<sup>54</sup> e, portanto, uma importante relação com o acesso aos direitos sociais, em especial para que haja por parte da tutela dos direitos da personalidade esse papel emancipador e de livre desenvolvimento da personalidade humana.

Neste ínterim, a garantia dos direitos sociais, para além de instrumento de superação das restrições decorrentes da privação da liberdade econômica e de outras liberdades que tal exiguidade reflete, e, logo, de mecanismo de promoção do desenvolvimento, os mesmos também vigoram como instrumento de efetivação dos direitos da personalidade, pois permite não só que o direito à liberdade seja exercido de modo mais eficaz, mas também viabiliza que um livre e pleno desenvolvimento da personalidade humana se concretize e que outros direitos da personalidade tenham efetividade real para as pessoas, permitindo às mesmas se emanciparem enquanto pessoas dignas e, efetivamente, livres.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, verificou-se a íntima ligação que a liberdade possui com o desenvolvimento, a partir do que defende Amartya Sen em “desenvolvimento como liberdade”, e que vislumbrar o desenvolvimento a partir das reais liberdades do indivíduo e da sua capacidade de viver a vida que deseja acaba contemplando, de forma mais realista, o desenvolvimento de um país do que apenas a análise pautada nos critérios econômicos.

Ademais, relacionar o desenvolvimento com a liberdade possibilita compreender

53 MARCO, Cristhian Magnus de; CASTRO, Matheus Felipe de. As dimensões e perspectivas do direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. **Prisma Jurídico**. São Paulo, v. 12, n.1, p. 13-49, jan./jun. 2013, p. 22-23. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/934/93428124002.pdf>. Acesso em: 09.fev. 2023.

54 MARCO, Cristhian Magnus de; CASTRO, Matheus Felipe de. As dimensões e perspectivas do direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. **Prisma Jurídico**. São Paulo, v. 12, n.1, p. 13-49, jan./jun. 2013, p. 23. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/934/93428124002.pdf>. Acesso em: 09.fev. 2023.

se a liberdade das pessoas está sendo exercida de fato ou se estão sendo privadas de alguma forma, bem como se a privação de algum tipo de liberdade encontra-se refletindo de forma negativa no exercício de outras liberdades, como quando a liberdade econômica reflete na liberdade social.

Com efeito, vislumbrou-se ainda que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode fazer com que o indivíduo seja vítima da violação de outras liberdades, além de poder ser visualizada como uma privação de capacidades básicas e não apenas como baixa renda, e o desemprego não apenas como uma perda de renda, mas também como um efeito que debilita de forma abrangente sobre a liberdade e a iniciativa dos indivíduos.

Nesta toada, o direito pode ser utilizado como um importante instrumento de transformação social com o fim de expandir as liberdades individuais, por meio da garantia de direitos que permitam com que as barreiras impostas a liberdade dos indivíduos, em especial no que tange as privações de liberdade econômica, sejam ultrapassadas, de modo que, por meio de garantias que visem a melhora de vida das pessoas e a superação da pobreza e da extrema desigualdade, o direito possa operar como catalizador e promotor de uma emancipação social.

Nesse cenário, o papel que os direitos sociais e a sua efetiva concretização pode operar é de suma importância, na medida em que por meio da garantia desses direitos é possível dar melhores condições de vida aos mais fracos, viabilizando a obtenção de elementos essenciais para o seu desenvolvimento enquanto pessoa e personalidade e viabilizando a igualização de situações sociais desiguais, além de vigorarem como instrumento de amplificação do exercício das liberdades substantivas e, logo, de superação de privações dessas liberdades.

Com efeito, a efetivação dos direitos sociais também mantém relação com o livre e pleno desenvolvimento da personalidade humana, e, logo, com a tutela e efetivação dos direitos da personalidade, na medida em que os direitos da personalidade visam também a garantia de que o indivíduo possua uma autodeterminação ético-existencial na realização do seu projeto de vida e nas escolhas que pode fazer, objetivando uma emancipação da pessoa e uma tutela da personalidade com a maior liberdade possível e em toda a sua potencialidade.

Deste modo, o desenvolvimento da personalidade não pressupõe apenas o reconhecimento de tais direitos, mas também as condições efetivas para que os mesmos sejam exercidos, fazendo com que tal desenvolvimento tenha uma importante faceta social relacionada a ampliação do acesso a bens primários, como educação, alimentação, moradia, trabalho e saúde, e, conseqüentemente, uma intrínseca relação com o acesso

aos direitos sociais.

Por fim, é possível verificar que a resolução para a problemática proposta a partir das análises tecidas ao longo da pesquisa, convergem no sentido positivo, de que os direitos sociais são essenciais para o desenvolvimento do país como um todo, ao viabilizar o acesso a bens primários essenciais para uma igualdade material e para a superação das privações incidentes sobre a liberdade econômica dos indivíduos, bem como para o exercício do direito à liberdade e para a efetivação da tutela dos direitos da personalidade no contexto brasileiro, de modo que a efetivação dos mesmos por meio de normas e políticas públicas eficazes têm a capacidade de permitir que, por meio do direito, haja uma emancipação social e que as privações econômicas decorrentes da pobreza e da desigualdade sejam superadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Fernando Brito; CORRÊA, Elídia Aparecida de Andrade; RAMIRO, Marcus Geandré Nakano. O judiciário e a implementação das políticas sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 8, n. 3, p. 213-239, 2020. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/891>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ANDRADE, Sarah Farias; PIRES, Mônica de Moura; FERRAZ, Marcelo Inácio Ferreira; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Índice de desenvolvimento como liberdade – uma proposta teórico-metodológica de análise. **Desenvolvimento em Questão**, a. 14, n. 34, p. 5-59, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/752/75244834002.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2023.

BARRETO, Wanderlei de Paula; SANTOS, Luciany Michelli Pereira dos. O conceito aberto de desdobramento da personalidade e os seus elementos constitutivos nas situações de mobbing ou assédio moral. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 6, n. 1, p. 473-487, dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/322/181>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BOTELHO, Catarina Santos. **Direitos sociais em tempos de crise**: ou revisitar as normas programáticas. Coimbra: Almedina, 2017.

CANTALI, Fernanda Borghetti. **Direitos da personalidade**: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CECATO, Maria Áurea Baroni; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. Direitos sociais: do Estado Liberal ao Estado Social. **Prim@ Facie**, v. 15, n. 29, p. 1-25, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33120/17165>. Acesso em: 03 nov. 2022.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; SILVA, Paulo Henrique Tavares da. Indicadores de desenvolvimento humano e efetivação de direitos humanos: da acumulação de riquezas à redução da pobreza. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 11, p. 119-147, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/205/126>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FOLLONE, Renata Ap; RODRIGUES, Rúbia Spirandelli. A perspectiva do direito de personalidade do idoso sob o fundamento da dignidade humana. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; AMARAL, Sérgio Tibiriçá (Orgs.). **Democracia, cidadania e os direitos da personalidade: uma releitura contemporânea**. 1.ed. Birigui- SP: Boreal Editora, 2017, p. 314-330.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Demandas da justiça na era pós-moderna. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: Desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UnB, 2001, p.245-282.

GALVÃO, Jorge Octávio Lovocat Galvão. Direito e transformação social: contributos teóricos para a (re)construção de uma teoria jurídica emancipatória. **RIL Brasília**, a. 52, n. 208, p. 7-24, out./dez. 2015.

LANDO, Giorge Andre; CORSO, Rita de Cássia Leite. Direitos da personalidade: classificação dos direitos do nascituro. **Revista Jurídica UNICURITIBA**. v. 4, n. 37, p. 154-182, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1045/732>. Acesso em: 08 fev. 2023.

MALLMANN, Liana Zerbielli Trentin; ZAMBAM, Neuro José. O direito humano a educação na CF/88 e o desenvolvimento: abordagem reflexiva a partir de desenvolvimento em Amartya Sen. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 7, n. 1, p. 313-335, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/482>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MARCO, Crithian Magnus de; CASTRO, Matheus Felipe de. As dimensões e perspectivas do direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade. **Prisma Jurídico**. São Paulo, v. 12, n.1, p. 13-49, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/934/93428124002.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2023.

MEIRELES, Jussara. O ser e o ter na codificação civil brasileira: do sujeito virtual à clausura patrimonial. **Repensando fundamentos do direito civil brasileiro contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 87-114, 1998.

MENEZES, Joyceane Bezerra de; GONÇALVES, Camila Figueiredo Oliveira. Das fronteiras à interlocução entre os direitos da personalidade, os direitos fundamentais e os direitos humanos: elementos para a construção da subjetividade. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 12, n. 1, p. 175-203, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2354/1669>. Acesso em: 08 fev. 2023.

MORAES, Carlos Alexandre. **Responsabilidade civil dos pais na reprodução humana assistida**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MORAES, Maria Celina Bodin. O conceito da dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

- NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. **Memória e História: a constitucionalização dos direitos sociais no Brasil**. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2013.
- NASCIMENTO, Marilza Ferreira do; MEDEIROS, Ruy Hermann Araújo. Os direitos sociais no Brasil e as constituições de 1934 e de 1988: a atualização de uma memória. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 19, n. 33, p. 217-231, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/10617/6767>. Acesso em: 05 fev. 2023.
- ROQUE, Augusto. **DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: uma aplicação dos conceitos de Amartya Sen à educação de adultos**. Dissertação – Mestrado em Administração de Empresas – Centro Universitário da FEI. 153.f. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://repositorio.fei.edu.br/bitstream/FEI/198/1/fulltext.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como Instrumento de transformação social e econômica. **Revista de direito público da economia**, v. 1, n. 1, p. 15-44, jan./mar., 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SANTOS, Luiz Antonio. Reflexão crítica sobre os direitos sociais frente a crise relacionada ao covid 19 no Brasil. **IDP Law Review**, v. 1, n. 2, p. 56-77, 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5657>. Acesso em: 07 fev. 2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo a compreensão jurídico constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e do direito constitucional**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, Luis Delcides Rodrigues da; LICZBINSKI, Catia Rejane Mainardi. O combate a fome diante da ineficácia das políticas públicas no Brasil e a pobreza. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 10, n. 1, p. 448-470, 2022. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1158>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização de direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; NASCIMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-599.
- SOUZA, Oreonnilda de; OLIVEIRA, Lourival José de. O custo dos direitos fundamentais: o direito à saúde em frente às teorias da reserva do possível e do mínimo existencial. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 18, n. 2, p. 77-110, maio./ago. 2017. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1058/pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da personalidade e sua tutela**. 2.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. Crise de fontes normativas e técnicas legislativas na Parte Geral do Código Civil de 2002. **Revista Forense**, ano 98, v. 364, nov./dez. 2002.

TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no ordenamento civil-constitucional brasileiro. **Temas de direito civil**. v. 3, 1999.

VAZ, Wanderson Lago; REIS, Cleyton. Dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Cesumar**. v. 7, n. 1, p. 181-196, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/522/380>. Acesso em: 10 fev. 2023.

WALTENBERG, Fábio Domingues; MARTINS, Fernanda Scarparo. O papel da educação no desenvolvimento como liberdade: uma análise comparada de Finlândia e Coreia do Sul. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 56, p. 283-321, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1116/568>. Acesso em: 02 fev. 2023.

WENTROBA, Jaíne Cristiane; BOTELHO, Louise de Lira Roedel. A teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen e o direito à educação. **Revista Orbis Latina**, v. 11, n. 2, p. 4-14, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/2967/2699>. Acesso em: 01 fev. 2023.

ZAMBAM, Neuro José; SILVEIRA, Margarete Magda da. Projeto renda mínima de cidadania: solução para equidade social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, n. 1, p. 515-538, 2021. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/882>. Acesso em: 20 jul. 2023.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA

## THE FALLACY OF ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY IN THE IMPLEMENTATION OF REVERSE LOGISTICS

Recebido: 1/5/2023

Aceito: 19/8/2023

JOÃO HÉLIO FERREIRA PES

Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, SC, Brasil.

Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e

Professor da Universidade Franciscana - UFN, Santa Maria, RS, Brasil

E- mail: joaohelio@ufn.edu.br

 <https://orcid.org/0000-0003-0938-4699>

### RESUMO

Este artigo tem o objetivo de analisar a implementação da logística reversa para verificar se esse importante instrumento instituído pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos tem sido efetivo na proteção ambiental ou é apenas retórica da sustentabilidade ambiental. A abordagem analítica é empregada a partir da análise qualitativa dos dados obtidos por meio de pesquisa em sites e relatórios governamentais que elencam informações sobre as ações já adotadas para efetivar a gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, ainda, por meio de sites de organizações não governamentais para verificar dados estatísticos e análises sobre o tema e, por fim, por meio de pesquisa bibliográfica em livros e revistas acadêmicas para fazer a revisão teórica e a verificação de outros estudos críticos sobre a eficácia da logística reversa. Os resultados, obtidos pela observação do fenômeno da efetividade e pela análise qualitativa dos dados, são de que o instrumento da logística reversa não tem sido efetivo, portanto, pode ser caracterizado como retórica falaciosa da sustentabilidade ambiental.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade ambiental; resíduos sólidos; logística reversa; eficácia; retórica da sustentabilidade.



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## ABSTRACT

This article aims to analyze the implementation of reverse logistics to verify if this important instrument established by the Law of the National Solid Waste Policy has been effective in environmental protection or is just a fallacy of environmental sustainability. The analytical approach is employed from the qualitative analysis of the data obtained through research on websites and government reports that list information about the actions already adopted to carry out the management of solid waste, also through websites of non-governmental organizations to verify statistical data and analyzes on the subject and, finally, through bibliographical research in books and academic journals to carry out a theoretical review and verification of other critical studies on the effectiveness of reverse logistics. The results are that by observing the phenomenon of effectiveness and by the qualitative analysis of the data that the reverse logistics instrument has not been effective, therefore, it can be characterized as a fallacy of environmental sustainability.

**Keywords:** Environmental sustainability; solid waste; reverse logistic; efficiency; sustainability rhetoric.

## 1. INTRODUÇÃO

A implementação do modo de produção capitalista, em poucos séculos, demonstrou a nocividade desse sistema, não só para a maioria dos humanos excluídos ou explorados, mas, notadamente, para o meio ambiente. O estágio atual é de alerta geral devido ao grau de poluição, a alta demanda por bens naturais, ao aquecimento global e mudanças climáticas. A poluição produzida pelos resíduos domésticos, agrícolas e industriais, principalmente aqueles não biodegradáveis, é a responsável por transformar o nosso planeta em um imenso e assustador depósito de detritos, ou do que popularmente se denomina de lixo. A demanda por bens da natureza é bem superior a capacidade que a biosfera terrestre pode proporcionar. Essa alarmante situação decorre da cultura consumista e de outras formas expressas desse sistema mercadológico, como a da obsolescência programada ou da obsolescência perceptiva.

Essa produção exagerada de resíduos sólidos, principalmente de produtos industrializados, é consequência da sociedade capitalista de consumo. Para enfrentar esse problema surge como alternativa a responsabilização partilhada de todos os envolvidos, desde a produção ao consumo, solução endógena, engendrada no próprio sistema de consumo capitalista, que é o da logística reversa. No entanto, a forma e os meios utilizados para implantar esse importante instrumento podem não ser eficazes para minimizar ou mitigar os danos causados ao meio ambiente. Com essa preocupação sobre os resultados que a adoção da logística reversa tem apresentado é que, de sobremaneira, justifica-se a investigação sobre a efetividade desse instrumento da política nacional de resíduos sólidos e a conexão com a sustentabilidade ambiental.

Ademais, a logística reversa é também um instrumento capaz de auxiliar na consecução do propósito da Organização da Nações Unidas – ONU, dos Objetivos de

Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente, a ODS nº 12, denominada “consumo e produção responsáveis”, que tem como objetivo assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, com a meta instituída de até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso e, ainda, de incentivar as empresas a adotar práticas sustentáveis.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar os dados e os estudos sobre a efetividade do instrumento da logística reversa como mecanismo de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos com o propósito de verificar a sua eficácia na proteção ambiental ou a confirmação da hipótese de que se trata de retórica falaciosa da sustentabilidade ambiental.

Este texto abrange estudos e discussões que estão sendo realizadas no âmbito da ciência política, da economia, da gestão e do direito. A abordagem metodológica utilizada é a analítica para responder o problema de pesquisa se o mecanismo da logística reversa tem sido efetivo na proteção ambiental ou é apenas retórica da sustentabilidade ambiental.

Trata-se de pesquisa empírica na qual o pesquisador procurou, permanentemente, limitar-se a extrair dos fatos aquilo que é razoável, numa lógica dedutiva, para evitar erros próprios desse tipo de pesquisa observacional, como a de elaborar argumentações visando manter a hipótese explicativa previamente sustentada pelo observador. Assim, além dos dados sobre resíduos sólidos obtidos tanto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, quanto da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento -SNIS foram analisadas e observadas outras pesquisas, anteriormente realizadas, sobre a efetividade de alguns sistemas de logística reversa.

Os resultados apresentados, ao final, considerando a principal premissa desse tipo de pesquisa, de que as conclusões dos estudos observacionais são menos sólidas do que as conclusões dos estudos experimentais, é possível concluir por meio da análise qualitativa dos dados que o instrumento da logística reversa tem sido apenas retórica da sustentabilidade ambiental.

## **2. A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

O termo ‘retórica’ aqui utilizado tem o sentido pejorativo de discurso eloquente, mas ao mesmo tempo vazio. É o significado concebido por Antonio Houaiss<sup>1</sup> de “emprego

---

<sup>1</sup> HOUAISS, Antonio e Villar, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, 2009, p.1659.

de procedimentos enfáticos e pomposos para persuadir ou por exibição; discurso bombástico, enfático, ornamentado e vazio”. A retórica da sustentabilidade ambiental consiste na defesa do modelo de desenvolvimento econômico em curso com o acréscimo de medidas que apenas sinalizem a preocupação com a preservação dos bens ambientais sem a adoção de medidas eficazes. Nesse sentido, o crescimento econômico tem sido dogma que não pode ser questionado, dessa forma, qualquer medida, política pública ou norma ambiental que tenha como finalidade a preservação do meio ambiente é aceitável, com a condição de que não afete o desenvolvimento da economia. Portanto, quando a expressão sustentabilidade ambiental é utilizada se torna necessário verificar se, concretamente, não se está diante da simples retórica da sustentabilidade.

A sustentabilidade socioambiental pressupõe um ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais, a partir de um planejamento adequado que respeite os interesses culturais, éticos e de vida digna das atuais e futuras gerações.

Essa ideia de compatibilizar a preservação do meio com o desenvolvimento social e econômico surgiu com muita ênfase a partir da Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, organizada pela Organização das Nações Unidas – ONU. Com a constatação de que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornou-se inadmissível aceitar o estabelecimento de atividades econômicas sem considerar medidas atenuantes ou preservacionistas na produção de bens. Surge, assim, o princípio do desenvolvimento sustentável, caracterizado como um dos mais relevantes princípios do Direito Ambiental.

No Brasil, esse princípio está inserido expressamente na Lei 6.938/1981, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, sendo estabelecido no seu artigo 4º, inciso I, que, dentre os objetivos da política nacional do meio ambiente, está a: “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”<sup>2</sup>.

Na Constituição Federal de 1988, o princípio do desenvolvimento sustentável está inserido no Capítulo do Meio Ambiente e no Capítulo da Ordem Econômica, notadamente no art. 170, inciso VI, ao estabelecer que a ordem econômica se guia pela “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”<sup>3</sup>.

---

2 BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 26 fev. 2023.

3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 25 fev. 2023.

Assim, como pode ser observado, a ideia de sustentabilidade não tem como objetivo impedir o desenvolvimento econômico, no entanto, tal desenvolvimento deve estar condicionado à observação das normas, instituídas por meio de regras e princípios<sup>4</sup>, que tenham como finalidade a preservação dos bens ambientais ou, no mínimo, a diminuição considerável dos impactos sobre o meio ambiente.

Quanto ao significado do princípio do desenvolvimento sustentável, clara é a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, ao afirmar que: “o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, [...]”<sup>5</sup>.

O documento mais citado como precursor da preocupação de conciliar desenvolvimento com preservação ambiental é o Relatório do Clube de Roma, denominado “Os limites do crescimento”. Para Fernando Estenssoro, um dos parágrafos mais conhecidos desse relatório sintetizou projeção de um tétrico destino para a humanidade: “Se não se modificam as tendências atuais quanto ao crescimento da população mundial, industrialização, contaminação, produção alimentícia e esgotamento dos recursos, alcançarão o limite de crescimento deste planeta no transcurso dos próximos 100 anos”<sup>6</sup>.

No entanto, a percepção de que o futuro não distante é catastrófico sob a égide do capitalismo não é algo massivo. Apenas parcelas pequenas da população mundial têm as informações sobre os riscos que a humanidade e todas as formas de vida correm se permanecer esse sistema de exploração do planeta. Pesquisas acadêmicas referenciadas na perspectiva da ecologia política apontam para o possível colapso ambiental ante a produção destrutiva e a consolidação da sociedade de consumo<sup>7</sup>. Cientistas alertam a humanidade há dezenas de anos, sendo que as Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COPs) estão sendo realizadas a mais um quarto de século, mas a indiferença sempre preponderou e, mais recentemente, surgiu o negacionismo impulsionado pela extrema direita, numa clara demonstração de que essa orquestração, de negar as comprovações da ciência, beneficia os setores econômicos que sempre estiveram no espectro ideológico da direita.

A demonstração de que a direita ou a extrema direita utiliza-se do negacionismo para atender interesses de setores econômicos ficou claro no episódio da pandemia do Coronavírus, quando governos de direita e extrema direita, respectivamente da Itália e dos Estados Unidos da América, assim agiram, nas palavras proferidas no início de 2020,

---

4 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2008.

5 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2011, p.91.

6 ESTENSSORO, Fernando. **A Geopolítica Ambiental global do Século 21: os desafios para América Latina**. 2019, p.36.

7 LAYRARGUES, Philippe Pomier. Ecologia política da sociedade de consumo e a “produção destrutiva” no limiar do colapso ambiental. **Revista Trabalho Necessário**, v. 20, n. 43, p. 01-40, 11 nov. 2022.

portanto antes da tragédia brasileira, por Ladislau Dowbor ao relatar o enfrentamento à pandemia:

O confinamento radical como o que se viu na China, com o isolamento da cidade de Wuhan, permitiu um relativo travamento da expansão. No caso da Itália ou dos Estados Unidos, o que se viu foi um negacionismo oportunista por parte do governo, e a adoção de medidas mais sérias quando o alastramento já tinha se tornado pouco controlável<sup>8</sup>.

Por outro lado, o movimento que entende ser necessário despertar as multidões para a triste realidade objetivando o planejamento de reações a essa avalanche que está destruindo tudo e ameaçando o nosso futuro, a cada dia, recebe novos reforços. Agora, não são apenas os cientistas que alertam sobre os riscos do aquecimento global e das mudanças climáticas, somam-se a eles os jovens do Movimento Climático Global espalhados por diversos países no mundo, as organizações não governamentais, os partidos políticos que incluem esse tema em suas agendas, o movimento ecossocialista que cresce no interior dos partidos de esquerda e os diversos movimentos sociais vinculados aos povos originários e às populações tradicionais.

Nesse mesmo sentido, a Carta Encíclica *Laudato Si*, de 2015, é mais um reforço importantíssimo para o movimento anticapitalista, nessa aspiração de salvar o planeta e todas as formas de vida nele existente. É mais um alerta sobre os perigos que decorrem do sistema capitalista, que o Papa Francisco denomina de “sistema mundial atual”. O parágrafo 56, da Encíclica *Laudato Si* é a síntese disso:

Entretanto os poderes económicos continuam a justificar o sistema mundial actual, onde predomina uma especulação e uma busca de receitas financeiras que tendem a ignorar todo o contexto e os efeitos sobre a dignidade humana e sobre o meio ambiente. Assim se manifesta como estão intimamente ligadas a degradação ambiental e a degradação humana e ética. Muitos dirão que não têm consciência de realizar acções imorais, porque a constante distração nos tira a coragem de advertir a realidade dum mundo limitado e finito. Por isso, hoje, qualquer realidade que seja frágil, como o meio ambiente, fica indefesa face aos interesses do mercado divinizado, transformados em regra absoluta<sup>9</sup>.

Esse mercado divinizado que impõe a degradação humana e ambiental é o mesmo que quer oportunizar a prevalência dos interesses econômicos sobre os interesses

8 DOWBOR, Ladislau. Além da pandemia: uma convergência de crises. In PASSOS, João Décio. **A pandemia do Coronavírus**. 2020, p.32.

9 LAUDATO SI. Encíclica do Papa Francisco sobre o cuidado da casa comum. Vaticano, 2015. Disponível em: [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html). Acesso em 10 jan. 2023.

humanitários e ambientais. É o mesmo que quer possibilitar a lucratividade das corporações privadas que atuam nos mais variados setores econômicos, notadamente, no setor industrial com suas avalanches de produtos embalados com materiais altamente nocivos ao meio ambiente. É exatamente com a finalidade de enfrentar a degradação ambiental decorrente desse sistema produtor de resíduos que não são reciclados, portanto, transformados em rejeitos, que surge a proposta da adoção de instrumentos como o da logística reversa.

Entretanto, tais instrumentos que podem mitigar ou diminuir a nocividade do consumismo exacerbado do sistema capitalista ao meio ambiente, na acepção de consumismo formulada por Zygmunt Bauman<sup>10</sup>, ainda não são adotados com toda a sua plenitude quanto a sua eficácia. É exatamente no sentido de serem alternativas simplesmente simbólicas que faz serem classificadas como mais um exemplo de retórica da sustentabilidade ambiental.

Assim, a retórica da sustentabilidade ambiental consiste na afirmação de que é possível a compatibilização do desenvolvimento econômico com a conservação dos componentes do ecossistema, com a finalidade de proporcionar qualidade de vida para as pessoas e vida para outras espécies, a partir de simples intenções e de medidas simbólicas.

No entanto, essa retórica sempre foi contestada. Contestação sem muita visibilidade. Povos originários que ainda preservam a cultura dos seus ancestrais, pensadores e intelectuais lúcidos e sensíveis para as questões ambientais, onde é possível destacar Leonardo Boff<sup>11</sup>, enfim, ambientalistas e até mesmo juristas, como François Ost<sup>12</sup>, sempre manifestaram preocupações com essa ideia de desenvolvimento sustentável.

A contestação dos povos originários tem uma visibilidade maior a partir de eleições na América do Sul de governos comprometidos com o reconhecimento multicultural. A cultura do bem-viver, conteúdo constitucionalizado de forma expressa nas Constituições da Bolívia e do Equador, é a demonstração mais clara de que a qualidade de vida pode prescindir do desenvolvimento econômico, mas não da preservação da natureza. O bem viver<sup>13</sup> pressupõe a harmonia entre o homem e o meio, a compreensão de que o ser humano está integrado em uma grande comunidade que tem como componentes o ar, a água, a terra, o sol, as montanhas, as árvores, os animais, etc.

A retórica da sustentabilidade é questionada com maior intensidade por Leonardo

10 BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadorias. 2008.

11 BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – O que não é. 2ª ed. 2013.

12 OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. 1995.

13 ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. 2016.

Boff ao apontar que:

A sustentabilidade deve atender o inteiro Sistema Terra, o Sistema Vida e o Sistema Vida Humana. Sem esta ampla perspectiva o discurso da sustentabilidade permanecerá apenas discurso, quando a realidade nos urge à efetivação rápida e eficiente da sustentabilidade, a preço de perdermos nosso lugar neste pequeno e belo planeta, a única Casa Comum que temos para morar<sup>14</sup>.

Portanto, a análise que deve ser efetuada do instrumento da logística reversa deve ter como finalidade precípua a verificação da sua eficácia na preservação ambiental e a sua compatibilidade com os interesses econômicos, ou seja, verificar se este é um instrumento que viabiliza a ideia de sustentabilidade ambiental ou é mais um elemento simbólico da retórica da sustentabilidade.

### 3. A LOGÍSTICA REVERSA COMO UM INSTRUMENTO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Na contemporânea sociedade de consumo um dos problemas de maior complexidade, de difícil solução, é a quantidade de rejeitos, resíduos sólidos não reaproveitados, que é gerado diariamente. Antes de verificar a importância da logística reversa para enfrentar esse problema e a sua relevância como instrumento útil para a sustentabilidade ambiental é necessário verificar alguns dados sobre resíduos sólidos.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, mostram que em 2020 o Brasil gerou 66,64 milhões de toneladas de Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, o que equivale a média gerada por pessoa por dia que supera a 1 kg. A geração de RSU no Brasil registrou um crescimento expressivo desde o início da coleta de dados. Superando em muito a taxa de crescimento populacional no mesmo período. Enquanto a População brasileira teve um aumento de cerca de 21%, no período entre 2000 e 2020, o aumento da geração de Resíduos Sólidos Urbanos foi de cerca de 30%<sup>15</sup>.

No Brasil, desde 2003, vem sendo publicado anualmente pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais - ABRELPE o Panorama dos

14 BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – O que não é. 2ª ed. 2013, p.65.

15 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Quantidade de resíduos sólidos domiciliares e resíduos sólidos públicos. Resíduos Sólidos Urbanos coletados e gerenciados em instalações controladas pelo total de resíduos urbanos gerados. Ano 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/8687#resultado>. Acesso em: 25 jan. 2023.

Resíduos Sólidos no Brasil<sup>16</sup>. Este relatório tem como objetivo permitir uma visão geral sobre os Resíduos Sólidos Urbanos - RSU em âmbito nacional, a partir dos dados obtidos em referências técnicas, pesquisas diretas junto ao mercado e bases oficiais, como o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento -SNIS. No ano de 2022, o relatório registra que foram geradas 81.811.506 toneladas de RSU, resultando numa média de 381 Kg por habitante no ano. No entanto, esses dados variam significativamente entre os estados e as regiões do país, com algumas regiões gerando muito mais resíduos do que outras. Só a região sudeste gerou 40.641.166 toneladas, foi responsável por quase 50% do total gerado, mais precisamente 49,7%. A geração per capita também varia entre as regiões, enquanto uma pessoa residente na região Sul gerou no ano de 2022, em média, 0,776 Kg por dia, o habitante da região Sudeste gerou em média 1,234 Kg por dia, segundo dados da ABRELPE para a participação das regiões na geração de RSU.

Os dados sobre o total de RSU coletados no ano de 2022 demonstram um significativo déficit nos serviços de coleta regular dos resíduos sólidos gerados. Foram 76.118.317 toneladas coletadas, o que totaliza cerca de 93% do total gerado, conseqüentemente, aproximadamente 7% do RSU gerado no ano de 2022 não foi coletado, tendo destinação não registrada, com grande possibilidade de provocar significativos danos ao ambiente. O índice de cobertura de coleta de RSU também varia de região para região no Brasil. Na região Sul e Sudeste os índices de cobertura de coleta, em percentuais, foram em 2022 respectivamente de 97,00% e 98,60%, enquanto nas regiões Norte e Nordeste foram respectivamente de 82,78% e 82.70%.

No Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, também, é de destacar os dados sobre a coleta seletiva, que está estabelecida como um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Após vários anos da vigência da Lei 12.305/2010, na qual esse instrumento é previsto no mesmo inciso III, do art. 8º, em que está fixada a logística reversa, a coleta seletiva é mais uma promessa não cumprida. No ano de 2021 a ABRELPE informa que em 4.183 municípios brasileiros, ou seja, 75,1% do total dos municípios, foram registrados alguma iniciativa de coleta seletiva, o que significa que em cerca de 1 em cada 4 municípios do país não há sequer uma iniciativa de política pública de coleta seletiva. Além disso, como enfatiza o próprio relatório, “em muitos municípios as atividades de coleta seletiva ainda não abrangem a totalidade da população”<sup>17</sup>.

Quanto à destinação final dos RSU os dados são, ainda, mais preocupantes. A Lei 12.305/2010, no seu art. 4º, estipulou que é objetivo central da Política Nacional de

16 ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

17 ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Resíduos Sólidos o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, com a disposição final ambientalmente adequada, que o art. 3º, inciso VIII, assim conceitua: “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”<sup>18</sup>. No entanto, no ano de 2022, 39% do total de RSU coletados, ou seja, 29,7 milhões de toneladas, foram enviadas para áreas de disposição inadequadas, considerando que lixões seguem em operação mesmo depois de anos de vigência da norma que fixa como meta a eliminação desses lixões<sup>19</sup>.

Diante desses dados, emerge, indiscutivelmente, a necessidade de se alterar o atual comportamento de consumo presente no estilo de vida da sociedade capitalista contemporânea. Desse modo, adotar práticas relacionadas à aquisição de produtos e serviços que tenham por objetivo diminuir os impactos causados no meio ambiente e preocupar-se não apenas com o preço e a qualidade dos bens e serviços oferecidos, tem sido apenas alguma das alternativas para amenizar esses problemas. Entretanto, é necessário, também, cobrar efetividade das políticas públicas de implementação de mecanismos que tenham como objetivo a preservação ambiental, dentre elas é possível destacar a logística reversa.

A logística reversa, por ser uma das ferramentas de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, se reveste de significativa relevância para o enfrentamento da problemática gerada pela contemporânea sociedade de consumo. Até o final do primeiro decênio deste século inexistia uma legislação nacional destinada a regulamentar a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos e a definir políticas públicas ambientais para esse setor. Essa lacuna na legislação provocou desequilíbrios de toda ordem, inclusive na própria ordem jurídica, pois municípios e estados legislaram de diferentes formas e com procedimentos diversos para tentar enfrentar tal problemática.

Após o longo período de mais de 20 anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei 12.305/2010, entrou em vigor instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS. Essa lei, hoje regulamentada pelo Decreto 10.936/2022<sup>20</sup>, foi a primeira a reunir princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos de ação para a gestão ambiental adequada dos resíduos sólidos. O Atraso no enfrentamento da problemática dos resíduos sólidos no Brasil deve ser calculada pela soma dos 20 anos de tramitação do Projeto de Lei mais

18 BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 04 jan. 2023.

19 ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

20 BRASIL. Decreto nº 10.936, de 10 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra, 12 jan. 2022a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91). Acesso em: 20 jan. 2023.

11 anos de demora para a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares, instituído pelo Decreto 11.043 que entrou em vigor em abril de 2022 com o objetivo de estabelece as estratégias, diretrizes e metas para o setor, num horizonte de 20 anos<sup>21</sup>.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos expressa o papel de todos os atores envolvidos para agir de forma integrada a fim de implementar as mudanças necessárias para minimizar os impactos negativos provocados pelo consumo desenfreado de produtos e implantar novas referências no trato da produção focada na análise do ciclo de vida do produto e da responsabilidade compartilhada. Esse compartilhamento deve envolver os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

Dar destinação adequada às toneladas de resíduos sólidos produzidas diariamente é um desafio global e não apenas brasileiro. Cabe elucidar que a nova sociedade assumiu características bastante diferenciadas das sociedades que a precederam. Ademais, o processo de globalização, gerado pela necessidade da dinâmica do capitalismo de formar uma aldeia global, vem provocando a expansão de um consumo desenfreado e, conseqüentemente, de uma descartabilidade cada vez maior e mais rápida daquilo que é adquirido. Atualmente, uma das principais problemáticas em torno dos resíduos sólidos é aquela que se relaciona com a sua destinação e, em contrapartida, com as conseqüências dessa destinação, que em sua grande maioria é de forma inadequada.

Diante disso, para dar maior efetividade às determinações estabelecidas na legislação e nos atos normativos, dentro do prazo previsto, foram designados a contribuir o poder público, o setor empresarial e a coletividade. Nesse sentido, Patrícia Faga Iglecias Lemos reforça a responsabilidade que todos têm na implementação dos sistemas de logística, notadamente do setor empresarial:

Nos termos da legislação brasileira, todos aqueles que participam do ciclo, que começa com a fabricação do produto e vai até a destinação adequada do produto ou da embalagem, são responsáveis. Especialmente os que fabricam produtos e embalagens devem responder pelo ciclo completo desde a fabricação até a disposição final.<sup>22</sup>

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos coloca o sistema de logística reversa como um instrumento dependente da responsabilidade compartilhada dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes pelo ciclo de vida dos produtos, sendo esses responsáveis pelo retorno dos produtos após o uso pelo consumidor. A legislação estipulou a obrigatoriedade de estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto no 11.043, de 13 de abril de 2022. Aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra, 14 abr. 2022b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11043.htm). Acesso em: 30 jan. 2023.

LEMONS, Patricia Faga Iglecias. Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-consumo. 2011, p.103.

<sup>22</sup> GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p.196-197

retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana. É importante enfatizar que antes da logística reversa ao ser introduzida na Lei 12.305/2010, como um importante instrumento do direito ambiental, já estavam em vigor no Brasil normas que instituía sistemas de logística reversa como o exemplo dos agrotóxicos e suas embalagens, por meio da Lei 9.974/2000, que alterou a Lei no 7.802/1989<sup>23</sup>.

A lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, no art. 3º, XII, definiu logística reversa como “instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”<sup>24</sup>. Esse conceito de logística reversa abarca tanto a Logística Reversa de pós-venda quanto a Logística Reversa de pós-consumo. Na de pós-venda, compreende produtos ainda não consumidos que necessitam retornar aos fornecedores por razões comerciais, garantias dos fabricantes, equívocos no processamento de pedidos e defeitos diversos. Na Logística Reversa de pós-consumo compreende todos os produtos, tanto os descartáveis quanto os reutilizáveis, embalagens ou resíduos industriais que devem retornar para o ciclo de produção.

Como se depreende da leitura dos artigos 30 a 36, da Lei 12.305/2010, a maioria dos objetivos relacionados a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos dependem diretamente de ações do setor empresarial, daqueles que idealizam, produzem ou importam produtos para obter a lucratividade que move sua atuação.

O setor produtivo deve formalizar e submeter ao Poder Público dois documentos: o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, previsto no art. 20 e o do sistema de logística reversa, constante do art. 31, III e art. 33 da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Sendo que a legislação enumera os setores que tem a obrigação de apresentar planos de logística reversa para retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, independentemente do serviço público municipal de limpeza urbana.

Portanto, a Logística Reversa é um instrumento que pode ser utilizado para amenizar o problema contemporâneo gerado pelo consumo exagerado da sociedade brasileira, visando a sustentabilidade ambiental. A logística reversa versa sobre as

---

23 BRASIL. Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7802.htm#art6i](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm#art6i). Acesso em: 08 mar. 2023.

24 BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 04 jan. 2023.

atividades relacionadas à coleta, transporte, tratamento e disposição final de produtos e embalagens, principalmente, após o seu uso. É um importante mecanismo para promover a sustentabilidade ambiental ao contribuir para a redução do impacto ambiental dos produtos durante todo o seu ciclo de vida. Passa a ser especialmente importante para reduzir o impacto ambiental dos resíduos sólidos, notadamente daqueles mais nocivos ao meio ambiente. Permite que esses produtos sejam coletados, transportados e tratados de forma adequada, evitando que eles sejam descartados incorretamente e contribuam para a geração de danos ao ambiente. Além disso, esta ferramenta também pode contribuir para a recuperação de materiais obtidos da natureza com alto custo ambiental, como metais, plásticos e papel, o que pode reduzir a necessidade de extração de novos recursos.

#### **4. LOGÍSTICA REVERSA NA PRÁTICA: A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE**

Após doze anos de vigência da Lei 12.305/2010, os últimos dados publicados sobre a efetividade ou eficácia social da logística reversa demonstram que este mecanismo não tem sido usado de forma efetiva, como se esperava. Esse instrumento é um dos principais mecanismos para implementar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, nesse sentido, os agentes econômicos, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana devem assumir o compromisso de promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas e, ainda, de viabilizar após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada.

A legislação inicialmente impôs a obrigação aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes, produtos eletroeletrônicos e seus componentes de adoção da logística reversa, conforme art. 33, da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, esses setores econômicos deveriam estruturar e implementar sistemas de logística reversa para viabilizar o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor, independentemente das políticas públicas municipais de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos. Para dar efetividade à logística reversa o § 1º, do Art. 33, fixou que a regulamentação desse instrumento poderia ocorrer por meio de atos normativos ou por meio de acordos setoriais e termos de compromissos entre o poder público e o setor empresarial para abranger, além daqueles produtos relacionados, produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro e, incluir também,

demais produtos e embalagens de acordo com grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente. No entanto, a regulamentação da logística reversa somente foi adotada em 2022, entre os artigos 12 e 29 do Decreto 10936/2022, que instituiu o Programa Nacional de Logística Reversa<sup>25</sup>.

Dos sistemas de logística reversa já implantados no país alguns iniciaram antes da vigência da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos e outros foram concebidos a partir de acordos setoriais e termos de compromissos conforme estipula a legislação desde 2010. O mais antigo é o sistema de logística reversa de agrotóxicos, seus resíduos e embalagens instituído pela Lei 9.974/2000, que alterou o artigo 6º da Lei 7.802/1989<sup>26</sup>. Por tratar-se de produtos cujas embalagens, após o uso, constitui-se de resíduos perigosos que devem ter atenção especial pela nocividade que apresentam, seria de se esperar que passados 20 anos desde a implementação da logística reversa de embalagens e resíduos de agrotóxicos, esse sistema apresentasse excelentes resultados. No entanto, os dados do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil/2022<sup>27</sup> indicam que aproximadamente 6% do total das embalagens de agrotóxicos comercializadas no país não passa pelo sistema da logística reversa e do total recolhido 7,9% é enviado para incineração, não tendo aproveitamento nos processos de reciclagem, o que demonstra a falta de comprometimento desse setor econômico com a política da logística reversa.

Outro sistema de logística reversa que é anterior à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 10.305/2010, é o de óleos lubrificantes, instituído desde 2005, com a Resolução Conama 362/2005<sup>28</sup> que regulamenta a prática da Logística Reversa de óleos lubrificantes no Brasil. No entanto, vários anos após a instituição de atos normativos sobre esse sistema de logística reversa, estudos demonstram que; “a lentidão na evolução do percentual de coleta desse resíduo no Brasil foi percebida e evidencia o impacto desses desafios na efetivação da Logística Reversa”<sup>29</sup>. No relatório ‘Panorama dos Resíduos

25 BRASIL. Decreto nº 10.936, de 10 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra, 12 jan. 2022a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91). Acesso em: 20 jan. 2023.

26 BRASIL. Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7802.htm#art6i](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm#art6i). Acesso em: 08 mar. 2023.

27 ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

28 BRASIL. Resolução Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) n. 362, de 23 de junho de 2005. Dispõe sobre o recolhimento, coleta e destinação final de óleo lubrificante usado ou contaminado. **Diário Oficial União** n. 121, 27 jun. 2005. Seção 1, p. 128-130.

29 COMPER, Indiana Caliman; SOUZA, Felipe Oliveira; CHAVES, Gisele de Lorena Diniz. Caracterização e Desafios da Logística Reversa de Óleos Lubrificantes. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade** - Brasília, v. 2, n. 1, p. 131-155, jun. 2016, p. 149.

Sólidos no Brasil/2022' consta que, além da logística reversa do óleo lubrificante usado ou contaminado, há também a logística reversa das embalagens de óleo lubrificante, que tem o Instituto Jogue Limpo como gestor. Chama a atenção a informação de que a logística reversa das embalagens de óleo lubrificante ocorre apenas em 19 estados mais o Distrito Federal, possuindo apenas 13 Termos de Compromissos assinados com as Secretarias de Meio Ambiente de algumas das 27 unidades da Federação Brasileira<sup>30</sup>.

A não evolução na implementação da logística reversa é verificada tanto naqueles sistemas que foram regulamentados por atos normativos quanto naqueles em que a implementação ocorre por meio de acordos setoriais e termos de compromissos. Dentre aqueles que foram instituídos por normas e posteriormente por Acordo Setorial é possível destacar o de Lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista. O Acordo Setorial desse sistema foi formalizado em 2015 entre União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Associação Brasileira da Indústria da Iluminação (Abilux), Associação Brasileira de Fabricantes e/ou Importadores de Produtos de Iluminação (Abilumi), 24 empresas fabricantes, importadoras, comerciantes e distribuidoras de lâmpadas. A associação Reciclus, responsável por operacionalizar a Logística Reversa das lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, divulgou alguns dados referentes ao ano de 2021 da logística reversa de lâmpadas que são preocupantes por apresentar distorções que demonstram a falta de efetividade desse sistema. A quantidade de lâmpadas, medição feita por peso, coletadas em 2021 por região do Brasil demonstram que esse sistema é falho em parte considerável do território brasileiro, eis que na região Sul foram coletadas 634.890,2 kg, na região Sudeste 241.866,9 kg, na região Nordeste 90.225,7 kg, na região Norte 10.640,0 kg e na região Centro-Oeste 21.495,5 kg<sup>31</sup>. Portanto, esses dados apontam para uma considerável ineficácia do sistema, no âmbito nacional, pela simples dedução de que na região Sul, que tem aproximadamente 14% da população brasileira, foram coletados cerca de 63% do total de lâmpadas e na região Sudeste, que tem aproximadamente 42% da população brasileira, foram coletados cerca de 24% do total de lâmpadas.

Foi por meio de Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que o sistema de logística reversa de pneus inservíveis foi instituído, Resolução Conama 416/2009<sup>32</sup>. Esse sistema tem apresentado anualmente, desde 2011 até 2020, último ano

---

30 ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023, p.43.

31 RECICLUS. Associação Brasileira para a Gestão da Logística Reversa de Produtos de Iluminação. Relatório de Atividades 2021, p.44-54. Publicado no site em 2022. Disponível em: <https://reciclus.org.br/sustentabilidade/>. Acesso em: 09 mar. 2023.

32 BRASIL. Resolução Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) n. 416, de 30 de setembro de 2009. Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências. Diário Oficial União n. 188, de 01 out. 2009, p. 64-65.

de divulgação dos dados, resultados positivos com a superação da meta fixada para a logística reversa de pneus usados<sup>33</sup>. No entanto, a fórmula do cálculo da meta a ser controlada pelo Ibama, fixada na Resolução Conama 416/2009, é exageradamente benevolente ao setor econômico ao estipular que a meta anual é calculada pela soma, em peso, do total de pneus produzidos mais o total de pneus importados, menos o total de pneus exportados, menos o total de pneus que equipam veículos novos e menos 30% do total, em peso, referente ao fator de desgaste que diferencia o pneu novo do inservível. Portanto, além do exagerado 30% como fator de desgaste, elemento que poderia ser substituído por dados com comprovação científica do desgaste em peso, há uma grande distorção nos dados ao não se considerar a quantidade de pneus que não estão passando pelo sistema de logística reversa por conta dos pneus que não são substituídos, como dos veículos acidentados ou envelhecidos que passam a condição de sucatas.

Vale, ainda, mencionar dois sistemas de logística reversa que são exemplos elucidativos do discurso falacioso da sustentabilidade quanto a área de abrangência de incidência desse importante instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos. O sistema de logística reversa das baterias de chumbo-ácido que foi formalizado por meio de Acordo Setorial entre os agentes privados e o Ministério do Meio Ambiente em 2019, faz a recolha de baterias de automóveis, por terem seus componentes com alto potencial de contaminação se descartados de forma incorreta, também, é muito insuficiente, pois conta com apenas 331 pontos de recebimento dos resíduos distribuídos em 154 cidades do território nacional. O segundo é o da logística reversa de embalagens de aço, implementado por meio de um Termo de Compromisso Federal, firmado em 2018 pelos agentes econômicos do setor junto ao Ministério do Meio Ambiente. Essas embalagens são usadas para consumo de alimentos prontos, embalagens de cosméticos, tampas, tintas e outros em todo o território nacional, no entanto, há pontos de recolha em apenas 84 municípios de 15 estados<sup>34</sup>.

É importante ressaltar, ainda, que um dos mais relevantes princípios da PNRS, o do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania, não tem sido observado com a seriedade necessária. E isto fica claro quando se analisa o teor dos compromissos assumidos pelos agentes econômicos envolvidos nos acordos setoriais sobre a implementação da logística reversa.

Um número considerável de empresas vem adotando práticas que se enquadram naquilo que é denominado de sustentabilidade ambiental ao reduzir o emprego de recursos

---

33 RECICLANIP. Relatório ambiental 2020. Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP). Publicado no site em 2021, p.15. Disponível em: <https://www.reciclanip.org.br/>. Acesso em 09 mar. 2023.

34 ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022, p.48. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

naturais com a adoção de ações no sentido de reutilizar e reciclar, porém com a finalidade principal de obter vantagens econômicas. É claro que sem as vantagens econômicas e a garantia do 'lucro' o quadro seria diferente. A realidade tem demonstrado que a lógica do mercado, ou seja, 'auferir lucros', não pode estar ausente em qualquer ação perpetrada pelo setor empresarial. Parte considerável do setor empresarial adotou o discurso da sustentabilidade para construir um conceito aceitável junto aos consumidores.

Há também trabalhos acadêmicos que apresentam sugestões de como podem ser implementadas pelos administradores de empresas as melhores práticas em logística reversa que não apenas beneficiem o meio ambiente, mas que possam, também, gerar valor social e melhores negócios como a melhora no atendimento e na fidelização dos clientes e, principalmente, aumento de participação no mercado e de capacidade auferir receita financeira<sup>35</sup>.

A Política Nacional dos Resíduos sólidos vem sendo debatida e estimulada por diversos setores da sociedade, em especial pelo setor empresarial no que se refere a implementação da Logística Reversa (LR). Alguns setores, como o dos medicamentos, tomou a iniciativa de propor a política de acordo setorial, antes mesmo dos órgãos públicos proporem a inclusão desse setor.

Outra iniciativa empresarial de propor a LR, muito mais para atender aos interesses dos proponentes do que de proteção ambiental, foi o "Termo de Compromisso para implementação de ações voltadas à economia circular e logística reversa de embalagens em geral"<sup>36</sup>, denominado de ReCircula, em vigor em âmbito nacional desde maio de 2020, proposta por grandes grupos industriais, alguns mundialmente conhecidos. O Termo de Compromisso – TC foi firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e os grupos empresariais Ambev, Cervejaria Kaiser, Heineken, Nestlé, Coca-Cola, Tetra Pak e Unilever, objetivando complementar com novas ações e iniciativas o Acordo Setorial para Implementação de Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral assinado em 25/11/2015. Esse Acordo Setorial comprometeu empresas importadoras, fabricantes e comerciantes de embalagens e de produtos comercializados em embalagens a dar destinação ambientalmente sustentável às embalagens que colocam no mercado, tais como papel, papelão, plástico, alumínio, aço, vidro, ou ainda pela combinação destes materiais.

No Termo de Compromisso do ReCircula consta que as empresas compromissárias têm como objetivo implementar ações que atendam e reforcem os princípios da não-geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos urbanos e, ainda,

35 WILSON, Matthew; GOFFNETT, Sean. Reverse logistics: Understanding end-of-life product management. *Business Horizons*, Volume 65, Issue 5, September–October 2022, Pages 643-655. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0007681321001993>. Acesso em 27 jan. 2023.

36

implementar o desenvolvimento da Economia Circular de embalagens em geral que inserem no mercado, com base nos objetivos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Nesse sentido, é relevante verificar o conceito de Economia Circular que, a partir de David W. Pearce e R. Kerry Turner<sup>37</sup>, Piero Morsetto<sup>38</sup> e Fenna Blomsma e Geraldine Brennan<sup>39</sup>, pode ser sintetizado como modelo de produção que se diferencia do modelo mais usado e atual que é o linear, ao substituir a linearidade na produção de bens, que tem sido efetuada a partir da exploração de bens da natureza e do descarte pós-consumo de embalagens e materiais, por uma circularidade na produção de bens reutilizando materiais, embalagens e resíduos num circuito de uso, reutilização e reparo sem fim. O modelo circular é restaurador e regenerativo por instituir a lógica do ‘fazer mais com o mesmo’. No lugar de lançar resíduos no ambiente natural, próprio da Economia Linear, mantém os recursos ambientais finitos num circuito permanente pelo reuso e reutilização, preservando as condições de funcionalidade do ecossistema.

Para implementar as medidas voltadas ao fomento da Economia Circular de embalagens em geral os grupos empresariais participantes do ReCircula assumiram o compromisso de adotar algumas iniciativas como a da ‘inovação’ na produção de embalagens em geral, para viabilizar que as embalagens de seus produtos sejam, desde a concepção, desenvolvidas para reciclagem. Outra iniciativa que consta no Termo de Compromisso, na Clausula Segunda, como diretriz esclarecedora da retórica da sustentabilidade, é a de ‘fomento à cadeia de reciclagem’, a ser implementada por meio de ações que contribuam para o desenvolvimento da Economia Circular de embalagens em geral, que agreguem valor ao material pós-consumo e o tornem economicamente viável a ser reciclado.

As fragilidades das intenções empresariais propostas no Termo de Compromisso (TC) para cumprir as determinações legais e para viabilizar a sustentabilidade do mecanismo da logística reversa são expostas por Lilian Aligleri e Camila Santos Doubek Lopes em artigo acadêmico que analisa os compromissos assumidos pelos grupos empresariais no ReCircula e a sua relação com a Economia Circular (EC):

As análises apontam que o TC discutido neste artigo pode contribuir para a estruturação de cadeias produtivas brasileiras alinhadas a modelos econômicos geradores de menor impacto ambiental. Mas os compromissos efetivamente

37 PEARCE, David W; TURNER, R. Kerry. **Economics of Natural Resources and the Environment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

38 MORSELETTO, Piero. Restorative and regenerative: exploring the concepts in the circular economy. **Journal of Industrial Ecology**, v. 24, n. 4, p. 763–773, 2020. Disponível em: <https://research.vu.nl/en/publications/restorative-and-regenerative-exploring-the-concepts-in-the-circul>. Acesso em 23 mar. 2023.

39 BLOMSMA, Fenna e BRENNAN, Geraldine. The Emergence of Circular Economy - A New Framing Around Prolonging Resource Productivity. **Journal of Industrial Ecology**, v. 21, n. 3, p. 603–614, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316840016\\_The\\_Emergence\\_of\\_Circular\\_Economy\\_-\\_A\\_New\\_Framing\\_Around\\_Prolonging\\_Resource\\_Productivity](https://www.researchgate.net/publication/316840016_The_Emergence_of_Circular_Economy_-_A_New_Framing_Around_Prolonging_Resource_Productivity). Acesso em 24 mar. 2023.

assumidos pelas compromissárias estão muito aquém do atendimento aos pressupostos legais e pouco aproxima a economia do país ao conceito da EC e da prevenção da geração de resíduos, bem como não corrobora com a emancipação social dos catadores<sup>40</sup>.

As autoras do estudo sobre o ReCircula apontam alguns problemas quanto aos compromissos assumidos. Destacam-se as fragilidades relacionadas às metas de inovação, tratada de modo superficial, sem abarcar todas as dimensões envolvidas no conceito e sem estabelecer as quantias a serem investidas para alcançar os objetivos propostos. Nesse sentido, pontuam que “inovação é tratada de modo superficial e incremental, sem abarcar todas as dimensões envolvidas no conceito e sem estabelecer as quantias a serem investidas para alcançar os objetivos e metas”<sup>41</sup>. Quanto ao incremento da quantidade de embalagens retornáveis de material plástico inseridas no mercado, está condicionado, inacreditavelmente, aos requisitos “desde que técnica, econômica e logisticamente viáveis para as empresas”<sup>42</sup>. Quanto ao pilar do fomento à cadeia de reciclagem, prevista no TC, as metas estabelecidas não detalham os agentes envolvidos e nem como se dará o fluxo da logística reversa. Além disso, “outro aspecto não retratado refere-se ao custeio dos elos da cadeia que, por determinação legal, são de responsabilidade das empresas e, hoje, estão sendo sustentados, economicamente, pelos municípios por meio de impostos pagos por toda a população”<sup>43</sup>.

Indubitavelmente, o ReCircula, iniciativa empresarial comemorada e reconhecida como exemplo de responsabilidade compartilhada de importantes organizações empresariais, que exalta a logística reversa, não passa de um excelente exemplo do que pode ser caracterizado como retórica da sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, a Nota Técnica da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio

40 ALIGLERI, Lilian e LOPES, Camila Santos Doubek. Logística Reversa de embalagens de pós-consumo: análise crítica interdisciplinar das intenções empresariais propostas no Termo de Compromisso do Recircula para cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2022, p.338.

41 ALIGLERI, Lilian e LOPES, Camila Santos Doubek. Logística Reversa de embalagens de pós-consumo: análise crítica interdisciplinar das intenções empresariais propostas no Termo de Compromisso do Recircula para cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2022, p.338.

42 MMA/RECIRCULA. Termo de compromisso para implementação de ações voltadas à economia circular e logística reversa de embalagens em geral. Brasília, maio de 2020. Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/tcembalagensemgeral/wpcontent/uploads/2020/05/RECIRCULA-Minuta-de-Termo-de-Compromisso-27.05.2020-vers%C3%A3o-limpa.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

43 ALIGLERI, Lilian e LOPES, Camila Santos Doubek. Logística Reversa de embalagens de pós-consumo: análise crítica interdisciplinar das intenções empresariais propostas no Termo de Compromisso do Recircula para cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, 2022, p.339.

Ambiente<sup>44</sup> é outro documento que também aponta problemas no Termo de Compromisso do ReCircula, por não definir as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa. Destacam-se como falhas, a não especificação de medidas para implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados, não especificação de disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis e, a não descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere.

Portanto, pelos dados apresentados das práticas de logística reversa instituídas por meio de atos normativos, acordos setoriais e termos de compromissos há demonstração de que esse instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos não tem sido efetivo. A falta de efetividade é decorrência de diversos fatores, notadamente, destaca-se a postura do empresariado de se mover a partir de interesses exclusivamente econômicos e a opção de operacionalizar esse importante instrumento por meio de mecanismos próprios do mercado.

Por fim, não é difícil responder à pergunta se a logística reversa tem sido concretamente implementada com a finalidade de proteger o meio ambiente de forma eficaz ou sua implementação tem sido um discurso vazio que apenas sinaliza a preocupação com a preservação dos bens ambientais sem a adoção de medidas eficazes. A logística reversa na prática não passa de retórica da sustentabilidade.

## 5. CONCLUSÃO

Na análise sobre a eficácia da logística reversa, a partir dos últimos dados sobre os setores de agrotóxicos, pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes, lâmpadas fluorescentes, embalagens de aço e embalagens em geral, ficou demonstrado que este instrumento da política nacional de resíduos sólidos não tem sido usado de forma efetiva. Isso significa que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos não tem sido observada no sentido de promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas ou, ainda, para outra forma de destinação ambientalmente adequada.

---

44 ABRAMPA. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. Nota Técnica da ABRAMPA: Sobre a proposta de TC de grupo de empresas a ser celebrado com a União para fomento à Economia Circular e Logística Reversa de Embalagens em Geral. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente, Belo Horizonte, 02 de julho de 2020. Disponível em: <https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Nota%20Te%CC%81cnica%20da%20Abrampa%20-%20Recircula%20-%2002.07.2020-rev.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

O Ordenamento Jurídico Brasileiro fixou, desde 2010, que a regulamentação da logística reversa deveria ser efetuada por meio de atos normativos ou por meio de acordos setoriais e termos de compromissos entre o poder público e o setor empresarial, vinculado aos produtos relacionados na legislação e à outros produtos e embalagens de acordo com o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente. Porém, a regulamentação normativa somente foi adotada em 2022, com o Decreto que instituiu o Programa Nacional de Logística Reversa.

Na prática a implementação da logística reversa tem sido lenta e, até mesmo naqueles setores em que a legislação anterior à política nacional de resíduos sólidos previu a obrigatoriedade de instituir sistemas de logística reversa, a efetividade desse mecanismo tem deixado a desejar, como no setor de agrotóxicos no qual passados mais de 20 anos, ainda, um percentual considerável de embalagens não passa pelo sistema ou como no setor de óleos lubrificantes em que as embalagens são objeto de Termos de Compromissos assinados por apenas 13 Estados da Federação Brasileira. Os acordos setoriais também apresentam dados preocupantes como do setor de Lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista em que a ineficácia do sistema pode ser observada pela distorção da eficácia entre regiões brasileiras, por exemplo, na região Sul, com aproximadamente 14% da população brasileira, foram coletados cerca de 63% do total de lâmpadas e na região Sudeste, com aproximadamente 42% da população brasileira, foram coletados cerca de 24% do total de lâmpadas. Outros setores também apresentam dados que causam apreensão, como o setor das baterias de chumbo-ácido que tem pontos de recebimento dos resíduos em apenas 154 cidades do território nacional e o setor de embalagens de aço que tem pontos de recolha em apenas 84 municípios de 15 estados.

Além dos dados fornecidos por organizações governamentais e não governamentais, há estudos, trabalhos acadêmicos, relatórios de pesquisa e pareceres que apontam a ineficácia dos sistemas de logística reversa. Ademais, alguns trabalhos mencionam que nos próprios termos de compromisso não estão estipuladas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa e em outros termos de compromisso ou acordos setoriais, além das falhas que provocam a inefetividade desse instrumento há, também, medidas que servem mais para atender aos interesses dos setores econômicos do que da proteção ambiental, como é o caso do Termo de Compromisso de embalagens em geral.

Os agentes econômicos para contornar a obrigação legal de implementação integral da logística reversa e, deliberadamente, reforçar a retórica da sustentabilidade agem de diversas formas. É possível citar, como exemplo, a postura do setor de embalagens em geral que no Termo de Compromisso do ReCircula não definiu com clareza as

medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema, principalmente, por não especificar medidas para a implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados e por não especificar a disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis.

Portanto, conclui-se que a Logística Reversa não tem sido utilizada de forma efetiva como um instrumento de enfrentamento dos graves problemas gerados pela sociedade de consumo. Os dados e os estudos sobre a efetividade do mecanismo da logística reversa como ferramenta de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos revelam que não tem sido eficaz na proteção ambiental, confirmando a hipótese, inicialmente delineada, de que a implementação da logística reversa, observada pela análise qualitativa dos dados, trata-se de retórica da sustentabilidade ambiental.

Por fim, é necessário esclarecer que pela complexidade desse tema é relevante apontar a importância de realizar novas pesquisas sobre a implementação da logística reversa, que pela delimitação inicialmente proposta não foi objeto de análise, para efetuar a comparação da evolução entre os diferentes setores nos quais sistemas de logística reversa estão em execução.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMPA. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. Nota Técnica da ABRAMPA: Sobre a proposta de TC de grupo de empresas a ser celebrado com a União para fomento à Economia Circular e Logística Reversa de Embalagens em Geral. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente, Belo Horizonte, 02 de julho de 2020. Disponível em: <https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Nota%20Te%CC%81cnica%20da%20Abrampa%20-%20Recircula%20-%2002.07.2020-rev.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

ABRELPE. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2022. Disponível em:

<https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Trad. Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária, elefante, 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

ALIGLERI, Lilian e LOPES, Camila Santos Doubek. Logística Reversa de embalagens de pós-consumo: análise crítica interdisciplinar das intenções empresariais propostas no Termo de Compromisso do Recircula para cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 318-344, 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadorias. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BLOMSMA, Fenna e BRENNAN, Geraldine. The Emergence of Circular Economy - A New Framing Around Prolonging Resource Productivity. **Journal of Industrial Ecology**, v. 21, n. 3, p. 603–614, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/316840016\\_The\\_Emergence\\_of\\_Circular\\_Economy\\_-\\_A\\_New\\_Framing\\_Around\\_Prolonging\\_Resource\\_Productivity](https://www.researchgate.net/publication/316840016_The_Emergence_of_Circular_Economy_-_A_New_Framing_Around_Prolonging_Resource_Productivity). Acesso em 24 mar. 2023.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – O que não é. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 25 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.936, de 10 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra, 12 jan. 2022a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10936.htm#art91). Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Decreto no 11.043, de 13 de abril de 2022. Aprova o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, Edição Extra, 14 abr. 2022b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11043.htm). Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. Lei no 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jul. 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7802.htm#art6i](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm#art6i). Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Resolução Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) n. 362, de 23 de junho de 2005. Dispõe sobre o recolhimento, coleta e destinação final de óleo lubrificante usado ou contaminado. **Diário Oficial União** n. 121, 27 jun. 2005. Seção 1, p. 128-130.

BRASIL. Resolução Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) n. 416, de 30 de setembro de 2009. Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus

inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências. **Diário Oficial União** n. 188, de 01 out. 2009, p. 64-65.

COMPER, Indiana Caliman; SOUZA, Felipe Oliveira; CHAVES, Gisele de Lorena Diniz. Caracterização e Desafios da Logística Reversa de Óleos Lubrificantes. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade** - Brasília, v. 2, n. 1, p. 131-155, jun. 2016.

DOWBOR, Ladislau. Além da pandemia: uma convergência de crises. In PASSOS, João Décio. **A pandemia do Coronavírus**. São Paulo: Paulinas, 2020.

ESTENSSORO, Fernando. **A Geopolítica Ambiental global do Século 21: os desafios para América Latina**. Ijuí: Editora Unijui, 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011.

HOUAISS, Antonio e Villar, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Quantidade de resíduos sólidos domiciliares e resíduos sólidos públicos. Resíduos Sólidos Urbanos coletados e gerenciados em instalações controladas pelo total de resíduos urbanos gerados. Ano 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/8687#resultado>. Acesso em: 25 jan. 2023.

LAUDATO SI. Encíclica do Papa Francisco sobre o cuidado da casa comum. Vaticano, 2015. Disponível em: [https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html). Acesso em 10 jan. 2023.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. Ecologia política da sociedade de consumo e a “produção destrutiva” no limiar do colapso ambiental. **Revista Trabalho Necessário**, v. 20, n. 43, p. 01-40, 11 nov. 2022.

LE MOS, Patricia Faga Iglecias. **Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil pós-consumo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MMA/RECIRCULA. Termo de compromisso para implementação de ações voltadas à economia circular e logística reversa de embalagens em geral. Brasília, maio de 2020. Disponível em: <http://consultaspublicas.mma.gov.br/tcembalagensemgeral/wpcontent/uploads/2020/05/RECIRCULA-Minuta-de-Termo-de-Compromisso-27.05.2020-vers%C3%A3o-limpa.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MORSELETTO, Piero. Restorative and regenerative: exploring the concepts in the circular economy. **Journal of Industrial Ecology**, v. 24, n. 4, p. 763–773, 2020. Disponível em: <https://research.vu.nl/en/publications/restorative-and-regenerative-exploring-the-concepts-in-the-circul>. Acesso em 23 mar. 2023.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PEARCE, David W; TURNER, R. Kerry. **Economics of Natural Resources and the Environment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

RECICLANIP. **Relatório ambiental 2020**. Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos (ANIP). Publicado no site em 2021. Disponível em: <https://www.reciclanip.org.br/>. Acesso em 09 mar. 2023.

RECICLUS. Associação Brasileira para a Gestão da Logística Reversa de Produtos de Iluminação. **Relatório de Atividades 2021**. Publicado no site em 2022. Disponível em: <https://reciclus.org.br/sustentabilidade/>. Acesso em 09 mar. 2023.

WILSON, Matthew; GOFFNETT, Sean. Reverse logistics: Understanding end-of-life product management. **Business Horizons**, Volume 65, Issue 5, September–October 2022, Pages 643-655. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0007681321001993>. Acesso em 27 jan. 2023.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# ANÁLISE DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA À LUZ DA AGENDA 2030

## ANALYSIS OF THE INTER-FEDERATIVE URBAN CONSORTIUM OPERATION IN THE LIGHT OF THE 2030 AGENDA

Recebido: 05/05/2023

Aceito: 18/8/2023

JOSUÉ MASTRODI NETO

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Campinas

E- mail: [mastrodi@puc-campinas.edu.br](mailto:mastrodi@puc-campinas.edu.br)

 <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170>

MARIA EDUARDA ARDINGHI BROLLO

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Campinas

E-mail: [mariaeduardabrollo@gmail.com](mailto:mariaeduardabrollo@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0002-3615-3872>

### RESUMO

O presente estudo busca analisar a Operação Urbana Consorciada Interfederativa (OUCI), prevista no artigo 34-A do Estatuto da Cidade, assim como compreender como esse instrumento de gestão se enquadra no panorama urbanístico dos grandes conglomerados urbanos brasileiros e nas melhores práticas atuais de gestão e governança, nos parâmetros propostos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de número 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e 17 (parcerias e meios de implementação) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). Especificamente, ainda, intenta responder se a OUCI tem potencial para a promover uma efetiva governança urbana compartilhada e interfederativa. Para tanto, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, visando responder se esse instrumento tem condições de colaborar para a promoção da gestão compartilhada entre atores na promoção de espaços metropolitanos mais sustentáveis como proposto pela Agenda 2030. Buscando, assim, comprovar a hipótese de que esse instituto não instrumentaliza de maneira adequada a governança de conglomerados urbanos mais sustentáveis.

**Palavras-chave:** Direito à cidade; Políticas Públicas; Operação Urbana Consorciada Interfederativa; Agenda 2030; Parcerias e meios para Desenvolvimento Sustentável.



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## ABSTRACT

The present study seeks to analyze the Interfederative Urban Consortium Operation (OUCI), provided by the article 34-A of the City Statute, as well as to understand how this management instrument fits into the urban landscape of large Brazilian urban conglomerates and the best current management practices and governance, within the parameters proposed by Sustainable Development Goals number 11 (sustainable cities and communities) and 17 (partnerships and means of implementation) of the 2030 Agenda for Sustainable Development of the United Nations (UN). Specifically, it also tries to answer whether the OUCI has the potential to promote an effective shared and interfederative urban governance. Therefore, the hypothetical-deductive method was used, aiming to answer whether this instrument can collaborate in promoting shared management between actors in the promotion of more sustainable metropolitan spaces as proposed by the 2030 Agenda. The hypothesis is that this institute does not adequately instrument the governance of more sustainable urban conglomerates.

**Keywords:** Right to the city; Public Policy; Interfederative Consortium Urban Operation; Agenda 2030; Partnerships and means for Sustainable Development.

## 1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano, como esfera interdisciplinar, tem um papel social latente no estabelecimento e na manutenção de estruturas que, para além de arquitetônicas, embasam as vivências humanas. A forma moderna tradicional de se pensar as cidades, proposta e realizada por urbanistas dos séculos XIX e XX como Howard ou Le Corbusier, agravou o processo de violência urbana e desigualdade social no âmbito das grandes cidades. No mesmo sentido, o espaço urbano, da 1ª à 4ª Revolução Industrial, está em crescente expansão, impulsionando processos de conurbação e gentrificação.

O presente estudo busca, no cenário de cidades e metrópoles em expansão, compreender se e como o instrumento da Operação Urbana Consorciada Interfederativa (OUCI) viabiliza ou não a governança compartilhada, para promover uma gestão eficiente na produção de ambientes urbanos mais sustentáveis.

Prevista no Artigo 34-A do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, criada pelo Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.083/2015), a OUCI acaba coroando o reconhecimento jurídico da ampliação dos horizontes da cidade e do desenvolvimento urbano para fora

dos limites territoriais do Município e, portanto, da integração da gestão entre todos os Entes Federados que compõem a metrópole.

As Políticas Urbanas, além de reconhecidas nas referidas leis, estão previstas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal de 1988 também estabelece, por força de seu artigo 18, a organização político-administrativa do país por meio de um pacto federativo firmado entre Entes Federados, aos quais competem diferentes atribuições e obrigações no que tange ao estabelecimento de legislações e políticas públicas garantidoras de direitos.

A previsão acerca da necessidade de promoção de novos espaços urbanos, e novas gestões e governanças que os acompanham, extrapolam o compromisso nacional e se expressam em nível global por meio da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030, que, em seus Objetivos n. 11 e n. 17, afirma, respectivamente, que para o atingimento do Desenvolvimento Sustentável é necessária a promoção de assentamentos humanos mais resilientes, bem como a sinergia entre atores sociais na promoção de políticas e ações voltadas para o desenvolvimento.

Dessa forma, a necessidade de analisar se a escolha da OUCI é célere na promoção de uma gestão compartilhada entre os Entes Federados e outros atores sociais se torna tão crucial quanto a análise, per se, das consequências jurídico-sociais dessa opção.

Assim, a compreensão da viabilidade ou não da OUCI como instrumento de uma gestão urbana compartilhada efetiva acaba impactando diretamente a realidade das cidades e dos problemas jurídicos e sociais que as circundam como, por exemplo, a questão da moradia, da mobilidade e da efetivação dos direitos humanos. O mesmo ocorre com a manutenção das práticas mais condizentes com o pacto federativo e com um Estado Democrático de Direito e das políticas públicas<sup>1</sup> que garantem o bem-estar social.

## **2. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA HOJE: MUNICÍPIO *VERSUS* CIDADE, FRONTEIRA *VERSUS* AMPLIAÇÃO**

Como demonstrado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2015, quase 85% da população brasileira reside em áreas consideradas urbanas. A cidade, como conceito, como espaço e, sobretudo, como construção político-econômica, tem abarcado

---

<sup>1</sup> MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, v. 24, n. 9, p.03-16, Set./Dez. 2019.

cada vez mais importância na estrutura social. Nesse sentido, este estudo inicia sua análise compreendendo, de forma analítica, o estado do processo de urbanização no Brasil hoje e sua relação com normas constitucionais urbanísticas.

De forma generalista, nos últimos séculos, o processo de urbanização produz um tipo específico de espaço urbano que, de modo universal, promove a construção e a reprodução de um mesmo modelo econômico, ou seja, formas de pensar, agir, produzir e viver que determinam o ritmo da vida na cidade. Nesse sentido, Lefebvre<sup>2</sup> aponta que “o núcleo urbano torna-se, assim, produto de consumo de uma alta qualidade [...] Sobrevive graças a esse duplo papel: lugar de consumo e consumo de lugar”.

O cenário urbano ocidental atual, como produto direto desse processo de urbanização, é fortemente guiado por noções de um grupo de teóricos tradicionais, como Le Corbusier, Lewis Mumford e Ebenezer Howard que, reagindo ao acelerado processo de urbanização ocorrido nas cidades fabris dos séculos XVIII e XIX, encontravam na natureza caótica dos grandes centros populacionais capitalistas a fonte dos problemas da cidade. Dessa forma, a proposta das cidades planejadas, que priorizam espaços verdes, uso pré-determinado de construções, espaços públicos calcados na estética greco-romana, entre outros pontos que solidificam o pensamento lógico-racional no plexo urbano, foi se tornando cada vez mais comum como solução para as dificuldades das cidades, ainda que tais soluções jamais resolveram efetivamente os problemas principais de toda e qualquer cidade, tais como o saneamento básico, a violência urbana e a pobreza estrutural.

Esse pensamento urbanista lógico-racional, ao negar a natureza caótica das cidades, acaba negando atenção à realidade mesma das cidades e, em vez de solucionar as querelas urbanas de forma orgânica, acaba reforçando a alienação das populações urbanas, levando à produção de bolhas urbanas e ao crescimento da violência, processos estes que colaboram para a manutenção das bases da distribuição desigual de riqueza que caracterizam os sistemas capitalistas modernos. No Brasil não foi diferente: um exemplo claro da aplicação desse ideal de cidade planejada está em Brasília, pensada pelo urbanista Lúcio Costa, sobre a qual comenta Jan Gehl:

Visto do alto, Brasília é uma bela composição... Até aí, tudo bem. No entanto, a cidade é uma catástrofe ao nível dos olhos, a escala que os urbanistas ignoraram. Os espaços urbanos são muito grandes e amorfos, as ruas muito largas, e as calçadas e passagens [de pedestres são] muito longas e retas. As grandes áreas verdes atravessadas por caminhos abertos pela passagem das pessoas, mostrando como os habitantes protestaram, com os pés, contra o rígido plano formal da cidade. Se você não estiver em um avião ou helicóptero ou carro – e a maioria dos moradores de Brasília não está – não há o que comemorarmos.<sup>3</sup>

2 LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2015, p. 20.

3 GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013, p.196-197

Porém, o insucesso do pensamento das cidades planejadas como Brasília encontrará, com o tempo, outros níveis de dificuldade. Com as novas formas de industrialização e urbanização que têm se apresentado no fim do século XX e início do século XXI, a população urbana cresce muito rapidamente. No Brasil, essa concentração demográfica é pontuada por Milton Santos:

A partir dos anos 1970, o processo de urbanização alcança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo como do ponto de vista qualitativo. Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos de 1950, tivemos, primeiro uma urbanização aglomerada, com aumento do número – e da população respectiva – dos núcleos com mais de 20 mil habitantes e, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades com tamanho intermediário, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes cidades médias (em torno de meio milhão de habitantes).<sup>4</sup>

Com essa expansão, a cidade física tem aumentado cada vez mais e, por ocorrências como a conurbação, transforma-se no que conhecemos como metrópole. Mas afinal, o que é uma metrópole? Para definir o conceito de metrópole, é necessário que se façam observações de modo a delimitar a complexidade desse vocábulo.

Preliminarmente, requer-se um exame das noções de cidade e Município. Uma cidade compreende toda a extensão da projeção física de um espaço urbano, não respeitando limites territoriais pré-concebidos; é dinâmica e acompanha processos sociais de forma a se constituir como a projeção de um modo de vida.

O Município, por sua vez, nasce da delimitação virtual e jurídica do que seria considerado o espaço administrativo daquele território. No Brasil, o Município é uma pessoa jurídica de direito público interno que participa do pacto federativo e incorpora as dimensões da Administração Pública como sujeito. A delimitação do Município está altamente relacionada com outras sistemáticas jurídicas de se organizar e gerir o espaço, tais como legislações de zoneamento e legislações fiscais. Os Municípios integram o corpo do Estado brasileiro como definido, em estrutura, pela Constituição Federal de 1988, e recebem competências, direitos e deveres desenhados nos artigos 18 e 30 da Constituição Federal de 1988.

Cidade e Município não são sinônimos. Como em um espelho de distorção, o Município, definição jurídica, busca dar formatos físicos (área) a uma cidade, distorcendo sua própria imagem. É a noção estática perseguindo uma realidade dinâmica.

---

4 SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020, p. 77.

Diante disso, afirmar que uma metrópole se dá pela redução de linhas de separação entre Municípios limítrofes, que é o que ocorre no Ordenamento brasileiro por força da dicção do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988 é, ao menos, reducionista.

Ao entendermos a metrópole como fenômeno geográfico, é possível chegar a uma definição mais fidedigna do que seria o espaço correspondente à interseção de espaços urbanos antes separados e, agora, aglutinados de tal forma que o fluxo de mobilidade, estrutura e demografia se confundam entre unidades urbanas. Há uma clara relação entre o mecanismo do poder de um lócus urbano sobre mais de um espaço construído. *A metrópole, assim, se refere a uma cidade que se estende por vários Municípios limítrofes, cujos problemas urbanos devem ser pensados e resolvidos por meio de atuação conjunta das várias administrações.*

Assim, seria viável analisar um processo dissonante entre a ampliação do espaço, lato sensu, da cidade, e a estrutura municipalizada, dada a divisão territorial brasileira. O aumento das concentrações populacionais e do fluxo entre elas frisa uma tendência à flexibilização dos limites territoriais como meio de distinção da cidade, assim maior que o Município –aliás, muitas vezes dissonante ou difuso da própria metrópole.

O espaço urbano e, com ele, seus elementos, carecem de políticas públicas e instrumentos de gestão que abarquem a sua verdadeira extensão e dinamismo, o que é um grande desafio para o estabelecimento de normas jurídicas estruturantes que, muito embora estejam passando pela influência do neoconstitucionalismo e de uma alegada flexibilização de fontes normativas, bem como um suposto modelo de Nova Governança Pública, ainda guardam características estáticas, derivadas da atenção excessiva à previsibilidade e à segurança jurídica, que são incapazes de conter a dinâmica mutação das relações sociais havidas nas cidades e nas metrópoles.

### **3. DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS URBANAS: ESTRUTURA TRADICIONAL E ENTES FEDERADOS**

Com isso, o estudo segue na compreensão dessa estrutura jurídica geradora de competências para dispor sobre as políticas urbanas. Ao analisarmos o contexto histórico do poder constituinte originário, se evidencia a razão por detrás de muitas e importantes políticas urbanas atribuírem competência executiva aos Municípios, como preconiza o artigo 30, VIII, da Constituição Federal de 1988.

Antes da Constituição atual, o Brasil vivia o momento político denominado Ditadura Civil-Militar de 1964, um governo ditatorial que se apoiava, dentre outros, nos investimentos em grandes obras públicas e processos de centralização de poder, ou seja, a União, como pessoa jurídica que representaria a nação como um todo, era o centro das decisões políticas.

Logo, quando do investimento na chamada redemocratização, o poder constituinte originário da Constituição de 1988, ao substituir a Constituição de 1967, aduziu uma associação quase instantânea entre a preservação das linhas democráticas e a divisão equitativa de competências entre os Entes Federados. Assim, é possível que se entenda a estrutura tradicional de distribuição de competências como aquela que deriva da prática do princípio da autonomia entre os Entes Federados como forma de manutenção do Estado Democrático de Direito. Mas o que, de fato, compõe essa estrutura tradicional? O site institucional da Câmara dos Deputados,<sup>5</sup> ao tratar da Comissão Permanente de Desenvolvimento Urbano, nos oferece uma definição bem sólida:

A Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (artigo 21, XX). O texto constitucional também dedica à Política Urbana capítulo específico no qual dispõe sobre plano diretor, função social da propriedade urbana, desapropriação de imóveis urbanos, parcelamento ou edificação compulsórios e usucapião urbano (artigos 182 e 183). A política de desenvolvimento urbano assim como o ordenamento territorial deve ser executada pelos Municípios (artigos 182, caput e 30, VIII). Já a competência para implementar programas relacionados à construção de moradias e à melhoria das condições habitacionais e de saneamento é compartilhada pela União, pelos Estados e Distrito Federal, e pelos Municípios (artigo 23, IX).

Como demonstrado, a realização das políticas públicas recai sobre os Municípios, que protagonizam um papel importante na nova estrutura constitucional. Essa lógica, para além de uma representação do momento histórico do poder constituinte originário, também deriva de uma interpretação racional bem nítida.

Isso acontece porque o artigo 30, I, Constituição Federal de 1988 define que é da competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, como a lógica até então é que a cidade se limita ao Município, seriam interesses locais as Políticas Urbanas e sua execução. Porém, a noção de que a cidade lato sensu integra o Município pode ser enganadora, haja vista a dinamicidade do espaço urbano, como afirmado na seção anterior deste estudo.

Essa noção faz despontar, também, importante consideração sobre a formulação e a execução das políticas urbanas: a de que estas apenas funcionarão se contemplarem

<sup>5</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Desenvolvimento urbano na Constituição**. Câmara dos Deputados, Brasília, [2021].

as necessidades da cidade, que se refere em primeira e maior medida aos seus cidadãos, e não do Município, cuja referência principal é o interesse público, mas geralmente voltado a interesses mais próximos da Administração do que dos administrados.

Assim, para finalizarmos a reflexão sobre a estrutura tradicional dos entes e sua relação com as políticas urbanas, que são o bojo para instrumentos como a OUCI, vemos convivendo no ordenamento jurídico brasileiro uma base constitucional mais estável no que tange ao planejamento e à execução das Políticas Urbanas.

No entanto, no que se relaciona à legislação federal extravagante, tanto no Estatuto da Cidade como no Estatuto da Metrópole, constata-se o reconhecimento da desatualização dessa noção tradicional frente à expansão do espaço urbano e da metropolização, justamente por previsões como as que contêm a noção da Operação Urbana Consorciada (OUC) –artigo 32 do Estatuto da Cidade– e da OUCI –artigo 34-A do Estatuto da Cidade–, mas que encontram impeditivos, dada a incongruência entre, de um lado, suas propostas compartilhadas interfederativas e, de outro, a estrutura estático-tradicional de distribuição constitucional de competências.

#### **4. DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS URBANAS: A AGENDA 2030 E CIDADES MAIS SUSTENTÁVEIS**

Essas incongruências não se limitam à interação entre a estrutura tradicional constitucional e a legislação nacional extravagante mais recente como os Estatutos da Cidade e da Metrópole, mas incidem de forma clara na interação da legislação nacional com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em âmbito internacional e, de forma mais específica, com aqueles que abordam noções mais atualizadas do que é e como se compreende o espaço urbano hoje, como é o caso da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável.

Proposta pela ONU, a Agenda 2030 reúne uma série de metas –curiosamente reassumidas desde o Relatório Brundtland, ou Nosso Futuro Comum, publicado ainda em 1987– para atingimento de um Desenvolvimento Sustentável até o ano de 2030. O Desenvolvimento citado na Agenda, nesse sentido, estrutura, em seus 17 objetivos (ODS), três esferas indispensáveis para a caracterização do que seria considerado o desenvolvimento desejado pela comunidade internacional: sustentabilidade ambiental

ou ecológica, desenvolvimento social e crescimento econômico.<sup>6</sup>

A Agenda 2030 propõe objetivos e metas a indicar os esforços necessário para o atingimento do Desenvolvimento Sustentável, com destaque, aqui, para os ODS n. 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e n. 17 (parcerias e meios de implementação).

O ODS 11 aponta as diretrizes que recaem sobre o planejamento urbano. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que a urbanização metropolitana e os próprios fluxos de globalização apontam para um crescimento da população urbana, bem como a 4ª Revolução Industrial induz a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC's) na vida das cidades, a Agenda 2030 trata, por exemplo, do dever de garantir a moradia<sup>7</sup> e a segurança no espaço urbano. As menções à garantia da integridade ambiental e ao controle da poluição também são reforçadas no ODS 11, especialmente pelas metas 11.6 e 11.b:

Nos termos da Meta 11.6, as Nações Unidas propuseram, 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. Em função da meta 11.6, o Brasil se propôs, até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos; e garantir que todas as cidades com mais de 500 mil habitantes tenham implementado sistemas de monitoramento de qualidade do ar e planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Conforme estabelece a Meta 11.b, as Nações Unidas propuseram, 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. Por sua vez, o Brasil se propôs, até 2030, a aumentar significativamente o número de cidades que possuem políticas e planos desenvolvidos e implementados para mitigação, adaptação e resiliência a mudanças climáticas e gestão integrada de riscos de desastres de acordo com o Marco de SENDAI.<sup>8</sup>

---

6 UNITED NATIONS (UN). **Transforming our world**: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Division for Sustainable Development Goals, [2021].

7 MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia M. C. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 6, n. 21, out./dez. 2012, p. 145-162.

8 PEREIRA, Rafael H. M. et al. **ODS 11**: Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis. Brasília: IPEA, 2019, p. 25 e 35 (Série Cadernos ODS).

Esse estado das coisas rememora a noção, calcada por Kuymulu<sup>9</sup>, do direito à cidade como um vórtice na era da globalização. Isso porque o espaço urbano, que já acomodava diferentes pulsões relacionadas à sua natureza, com o nível global dos movimentos humanos, passa a ser foco e objeto de pulsões contraditórias e desiguais entre si, e essas pulsões não se relacionam apenas com a realidade urbana de cada local, mas, também, com as prioridades e com o desenho urbano pelo qual se implemente o modelo de cidades sustentáveis e resilientes.

Isso significa que, para acomodação da Agenda 2030 como parâmetro na avaliação de instrumentos urbanos, é necessário que se pontue a relação de disputa contida na produção do Desenvolvimento Sustentável urbano como ele se apresenta hoje.

É dessa forma, também, que caminham as discussões sobre o ODS 17, ou parcerias e meios para implementação, que aponta características específicas do que seriam as melhores formas ou maneiras de se atingirem os vários aspectos do Desenvolvimento Sustentável exposto nos ODS.

Essa consideração é interessante pois, ainda que ressalvas possam e devam ser tecidas no sentido de que parcerias sinérgicas, como proposto pelo ODS, não acomodam as pulsões contraditórias e (por que não?) dominantes da idealização de meios e parcerias de uma determinada natureza por um organismo internacional de cariz eurocêntrico, o ODS 17 passou a integrar os faróis da cooperação internacional da qual o Brasil faz parte, obrigando-o a repensar os instrumentos jurídicos por ele ofertados para promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Nesse sentido, por fim, as ações voltadas a relacionar os ODS 11 e 17 direcionam o Estado brasileiro a rever a coordenação e o planejamento dos seus espaços urbanos, valorizando medidas que permitam alterar os regramentos urbanos por intermédio da conjunção de interesses e atores sociais diversos, o que passa a ser relevantíssimo na análise de instrumentos urbanos nacionais, como a OUCI que propõe a alteração do espaço urbano por ação conjunta de atores sociais diversos e multinível na governança entre Entes Federados.

## **5. DA GESTÃO URBANA COMPARTILHADA À GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA**

Na toada da compreensão de que as cidades sustentáveis contêm, em si,

---

9 KUYMULU, M. B. The vortex of rights: “right to the city” at a crossroads. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, May.2013, p. 923-940.

pulsões sociais contraditórias e que diversos atores sociais interagem nesse processo, é necessário, para dar continuidade a análise deste estudo, identificar quem são esses atores sociais, como e em qual medida devem participar na produção de espaços urbanos mais sustentáveis.

Nesse sentido, as metas do ODS 17 podem ser vislumbradas tanto na gestão compartilhada quanto na governança interfederativa. A gestão compartilhada, por um lado, está ligada a uma suposta diversificação de vozes nos processos de decisão e manutenção do espaço urbano. O Estatuto da Cidade faz claras menções à gestão compartilhada, tanto em seu capítulo IV, Gestão Democrática da Cidade, quanto na definição, dada pelo artigo 32, de OUC. A gestão democrática da cidade preconiza a necessidade da participação da sociedade civil como receptora e criadora do espaço urbano. O artigo 43 do Estatuto da Cidade, inclusive, exemplifica formas dessa gestão nas audiências e consultas públicas, entre outros. No mesmo sentido, prevê seu artigo 32:<sup>10</sup>

Artigo 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Com isso, a previsão legislativa faz despontar uma noção de que a coordenação entre poder público, investidores privados e a sociedade civil seria uma forma de promover melhorias urbanas atualizadas, como a sustentabilidade, respeitando a noção da gestão democrática da cidade, dada a participação da sociedade civil. Esse conceito que, na realidade, é corporificado pelo instrumento de política urbana denominado OUC, por si só apresenta, quando analisada como um todo no Estatuto da Cidade, grandes assimetrias.

A gestão compartilhada, na realidade, não é compartilhada, mas uma transigência de interesses embasada na noção esfumada da participação da sociedade civil como avalista de decisões já tomadas por outros atores sociais.

Esta crítica pode ser analisada na previsão do parágrafo 2º daquele mesmo artigo 32, que trata das concessões de incentivos à iniciativa privada para participação na consecução do interesse público como realização das necessidades da população. Ou seja, o próprio diploma legal propõe que, para que os atores da iniciativa privada se

10 BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

interessem pelas necessidades da população, é necessário que haja uma troca, uma transigência, uma compensação.

Assim, a gestão compartilhada assentada na gestão democrática e que coroa a noção de consórcio (não estritamente jurídico) das OUC já encontra variados obstáculos em sua plena viabilidade e realização.

No entanto, o instrumento analisado neste estudo, o da OUCI, não apenas se propõe à realização da gestão compartilhada, mas, também, da governança *interfederativa*. Nesse sentido, a governança *interfederativa* não diz respeito ao conteúdo do interesse de atores de diferentes esferas sociais (públicos, privados, coletivos), mas sim à competência de cada ente público quanto a seu espaço de ação. Sendo assim, o *interfederativo* levaria em consideração que a cidade não se resume ao Município, mas ao espaço urbano compartilhado por mais de um Município, e aos interesses de entes como a União e, sobretudo, os Estados.

No entanto, como apontam Silva *et al*,<sup>11</sup> a governança *interfederativa* no Brasil de hoje encontra variadas dificuldades:

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 delegou aos Estados autonomia na determinação de critérios para a criação de novos Municípios. Esse fato ampliou significativamente o número de Municípios, surgindo, dessa forma, regiões metropolitanas com frágil potência econômica, revelando um esgotamento dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional em âmbito metropolitano, bem como a necessidade de substituí-los.

Nesse processo, a dificuldade a ser superada é a de transformar a metrópole funcional em institucional, constituindo instrumentos para enfrentar os problemas concretos presentes nesses territórios, uma vez que essas novas conformações territoriais apresentaram-se desprovidas de competências para atender aos próprios pleitos.

Neste ponto, é interessante retomar o princípio da autonomia entre os Entes Federados pois, quando tratamos de *interfederatividade*, o prefixo *inter-*, cujo significado é *entre*, é parte essencial de análise. É necessário esclarecer que a reunião de Municípios não totaliza o Estado. Essa redução dos interesses e relações territoriais dos entes apresenta o maior obstáculo para instrumentos de governança *interfederativa*, uma vez que sufoca o interesse próprio de cada cidade ou Município, que em vez de compartilhado, torna-se dividido, ou ainda é substituído pelo interesse de um único ente que –equivocadamente– reuniria os demais.

Assim, a Operação Urbana Consorciada *Interfederativa* será avaliada, neste

11 SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da et al. A governança metropolitana e o desafio da integração na lei nº 13.089/2015. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, jan./abr. 2018, p. 195-196.

trabalho, como instrumento de gestão compartilhada e de governança *interfederativa* como meio de construção de cidades mais sustentáveis, mas obstáculos jurídicos e sociais se apresentam para minar a viabilidade de sua instrumentalização.

## 6. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA *INTERFEDERATIVA*: GOVERNANÇA E GESTÃO NA PERSPECTIVA JURÍDICA

A OUCI, juridicamente falando, foi inserida como artigo 34-A no Estatuto da Cidade pelo artigo 24 do Estatuto da Metrópole. Nesse sentido, esse instrumento possui seus pilares definidos tanto no próprio artigo 34-A, como também nas definições aduzidas pelos artigos 32 e 33 do Estatuto da Cidade, que tratam de definir características e pormenores das OUC.

Assim, pode-se dizer que a OUCI deve expressar o conjunto coordenado de medidas, com participação do Poder Público, da sociedade civil e dos investidores privados, com o objetivo de gerar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual.

A noção por detrás dessa forma específica de OUC seria a de prover, para os espaços urbanos em conurbação e expansão, respaldo jurídico para a promoção de uma gestão compartilhada e *interfederativa* na realização de Desenvolvimento Sustentável.

No entanto, o próprio artigo 34-A do Estatuto da Cidade faz importante menção que contradiz o conceito de *interfederatividade*, qual seja, a de que a lei instituidora da OUCI seria a específica estadual. Ora, se há a proposta da governança *interfederativa* no próprio nome do instrumento jurídico, como o Estado poderia, sendo um ente federativo próprio e único, isoladamente, decidir sobre as alterações estruturais urbanísticas que englobam regiões metropolitanas, ou seja, que abarcam o espaço geográfico que não se refere nem pertence ao Estado, mas sim ao dos Municípios metropolitanos? Como nos lembra Jacobs<sup>12</sup>: “Cidades, subúrbios e até mesmo cidadezinhas são organismos totalmente diferentes das metrópoles. Já estamos numa enrascada enorme por tentar

---

<sup>12</sup> JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 423.

entender as cidades grandes com base no comportamento e no suposto funcionamento das cidades menores.”

Nota-se que não há, nesse sentido, real proposta de governança *interfederativa*, visto que inexistente pormenorização no sentido de fazer incluir aprovação democrática legítima de mais de um ente federado no processo de construção e aprovação do projeto da OUCI.

Interessante ressaltar que, em paralelos comparativos, apontando para uma direção diversa, outros instrumentos normativos que lidam com mais de um ente propõem aprovações conjuntas. É o caso dos Consórcios Públicos, regulados pela Lei n. 11.107/2005, e que se assemelham com as OUCI na medida em que consistem na reunião de entes para consecução de um objetivo de interesse comum, em que todos os Municípios associados ao consórcio e, em alguns casos, o Estado e também a União, devem participar da constituição de associação civil (a ser definida, conforme o caso, como entidade pública ou privada) responsável pelo cumprimento dos objetivos estabelecidos de modo equitativo por todos os entes consorciados.

Ou seja, a ideia de que o Estado substituiria a vontade política dos Municípios nas políticas de planejamento urbano metropolitano simplesmente não coaduna com a preservação da higidez da ordem constitucional. Nem o Município é uma pequena parcela do Estado, nem o Estado é o conjunto de Municípios. Muito menos a cidade se confunde com o Município, no sentido de os interesses urbanos equivalerem aos interesses municipais.

Esse alargamento do papel do Estado na decisão sobre os instrumentos jurídicos também ocorre em razão de uma indeterminação jurídica do significado do que seria região metropolitana ou aglomeração urbana. Spink, Teixeira e Clemente fazem a interessante observação: “O que eram Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi deixado para a imaginação. Posteriormente, diversos estados incorporaram definições na legislação local, mas sem um acordo geral.”<sup>13</sup>

Assim, há uma inconclusão e falta de objetividade na definição do que compõe uma região que poderia instituir uma OUCI, o que gera essa transferência –inadequada e indevida– ao Estado para decidir sobre o projeto da Operação Urbana Consorciada *Interfederativa*.

Essa ausência de um limitador cognoscitivo (conceito) que se estenda de forma clara e equânime para todas as áreas urbanas brasileiras acaba, portanto, gerando não apenas a morte anunciada da Governança *Interfederativa* na prática, já que descarrega

---

13 SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole**, v.v11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009, p. 458.

nos Estados a competência de decidir sobre o interesse local de Municípios, como também agrega a difícil realização da gestão consorciada compartilhada, uma vez que a multiplicidade de interesses de diferentes populações e investidores privados acaba agravando a lógica de transigência na consecução dos interesses públicos e coletivos.

## 7. CONCLUSÃO

Diante do apresentado, é possível concluir que a viabilidade jurídica e social se encontra mitigada para que a Operação Urbana Consorciada *Interfederativa* se constitua na forma apresentada pelo artigo 34-A do Estatuto da Cidade.

Ainda que se constituísse, não há nessa previsão normativa qualquer horizonte para que ela promova uma gestão urbana compartilhada, visto que, por sua *interfederatividade* às avessas, retira a possibilidade de ampliação de vozes das populações dos diferentes Municípios que compõe a metrópole, mas que convivem e por isso gozam não apenas do direito à cidade, mas do direito à *mesma cidade*.

Nesse mesmo sentido, a OUCI, por sua falta de pormenorização jurídica, também acaba por mimetizar a previsão de concessões e benefícios aplicáveis à OUC e que facilitam a transigência dos interesses públicos pelos privados, de forma a mitigar o compartilhamento entre atores na consecução dos interesses públicos (e coletivos).

Por fim, essa mimetização coroada pelo parágrafo 2º do artigo 34-A do Estatuto da Cidade reduz a viabilidade de qualquer política urbana que busque os interesses da cidade-metrópole, uma vez que ignora suas necessidades de grande espaço urbano, na busca por equiparação jurídica à OUC voltada ao espaço urbano local, totalmente sob a responsabilidade de um Município.

Com isso, conclui-se que, ainda que o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade tenham avançado no sentido de lembrar, com o instrumento da OUCI, da necessidade de atenção que as metrópoles e espaços urbanos em expansão precisam receber para a real promoção de seus interesses e implementação de políticas urbanas-metropolitanas por meio de gestão compartilhada, a proposta jurídica foi falha na promoção de meios para sua viabilidade e, pior, acabou reforçando falsas soluções na promoção do direito à cidade.

Por fim, pelo desvirtuamento do compartilhamento de interesses causados pela alienação de populações locais por força da *interfederatividade* às avessas, conclui-se

ainda, e de forma mais relevante, que a OUCI, apesar de inicialmente propor uma integração de interesses que coaduna com a prática de meios para implementar o desenvolvimento sustentável, não instrumentaliza de fato a realização da sustentabilidade no meio urbano, se desligando dos ODS 11 e 17 da Agenda 2030.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Os desafios da governança interfederativa**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS, 9., 2014, Brasília. Anais [...]. Brasília: ABCP, 2014. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/03/desafios-governanca-Interfederativa-531.pdf>. Acesso em: 19.jul.2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6Wvvp>. Acesso em: 19.jul.2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19.jul.2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 19.jul.2023.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 19.jul.2023.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 19.jul.2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 19.jul.2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Desenvolvimento urbano na Constituição**. Câmara dos Deputados, Brasília, [2021]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/atribuicoes/desenvconst.html>. Acesso em: 19.jul.2023.

CARVALHO, Mônica de. Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas. **Cadernos Metrôpole**, v. 22, n. 49, p. 1009-1032, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/zR6L36pGvMP3BJPZ5Z3RDYh>. Acesso em: 19.jul.2023.

COX, Kevin R. The problem of metropolitan governance and the politics of scale. **Regional Studies**, v. 44, n. 2, p. 215-227, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343400903365128>. Acesso em: 19.jul.2023.

DEVAS, Nick. Metropolitan governance and urban poverty. **Public Administration and Development**, v. 25, n. 4, p. 351-361, out. 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/pad.388>. Acesso em: 19.jul.2023.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAÚJO, Suely Mara Vaz de. A criação de Municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 295-309, set./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/NgyLDbrZFYwPb5bMLpXnnQk>. Acesso em: 19.jul.2023.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Cristina Batista de (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. p. 22-51. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 19.jul.2023.

FRANZONI, Júlia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089/2015 no reescalamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul./dez. 2015. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/da\\_urbanizacao\\_periferica\\_ao\\_direito\\_a\\_m.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/da_urbanizacao_periferica_ao_direito_a_m.pdf). Acesso em: 19.jul.2023.

FRESCA, Tânia Maria. Uma discussão sobre o conceito de Metrôpole. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 8, p. 31-52, ago./dez. 2011. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/viewFile/6526/3516>. Acesso em: 19.jul.2023.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução: Anita Di Marco. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrôpole. **Cadernos Metrôpole**, v. 21, n. 45, p. 371-392, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/TBb9YHtnNPDLrt9MZ7ZR5Bz>. Acesso em: 19.jul.2023.

HOTZ, Eduardo Fontes. A Organização metropolitana pós Constituição Federal de 1988. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 91-98, out. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/JCfvgV5RGVkmrh6gGhxYwDyq/?lang=pt>. Acesso em: 19.jul.2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Di-

Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 19.jul.2023.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2011. Ebook.

KLINK, Jeroen. Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; FERNANDEZ GÜELL, José Miguel (Eds.). **Governing the Metropolis: principles and cases**. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 77-135.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina. B. de (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013, p. 83-114. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3003>. Acesso em: 19.jul.2023.

KUYMULU, M. B. The vortex of rights: “right to the city” at a crossroads. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, n. 3, p. 923-940, May.2013. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.12008>. Acesso em: 19.jul.2023.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2015.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos avançados*, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qsfX5dQBKhzcFb8rYRRJYpR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19.jul.2023.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 215-250.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim et al. Estatuto da Metrópole: a governança Interfederativa. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 2, p. 203-215, maio/ago. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692017000200203&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000200203&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19.jul.2023.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, v. 24, n. 9, p. 3-16, Set./Dez. 2019. Disponível em DOI: [10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v24i9.5702](https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v24i9.5702). Acesso em 19.jul.2023.

MASTRODI, Josué; SILVA, Márcia Maria Carvalho da. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*, ano 6, n. 21, out./dez. 2012, p. 145-162. Disponível em <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/287>. Acesso em 19.jul.2023.

NEGREIROS, Rovená. Governança Interfederativa: os desafios postos para as RMs brasileiras a partir do Estatuto da Metr pole. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 13, n. 87, p. 19-26, 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/ed87/pdfs/160616\\_revista\\_desafios\\_87.pdf](https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/ed87/pdfs/160616_revista_desafios_87.pdf). Acesso em: 19.jul.2023.

PEREIRA, Rafael H. M.; NADALIN, Vanessa G.; GONÇALVES, Caio N.; NASCIMENTO, Igor F. **ODS 11: Tornar as Cidades e os Assentamentos Humanos Inclusivos, Seguros, Resilientes e Sustentáveis**. Brasília: IPEA, 2019, p. 25 e 35 (Série Cadernos ODS). Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_11.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_cadernos_ODS_objetivo_11.pdf). Acesso em: 19.jul.2023.

PERES, Janaína Lopes Pereira et al. O Estatuto da Metr pole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual   luz do conceito miltoniano de "território usado". **Cadernos Metr pole**, v. 20, n. 41, p. 267-288, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/cm/a/x93tTJ5CTTQ5ShMchQvmFpf>. Acesso em: 19.jul.2023.

REZENDE, Fernando; GARSON, Sol. Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional and legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, n. 1, p. 5-34, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/rec/a/DYCyd6t5FQ9cWtHHTsqxdfJ>. Acesso em: 19.jul.2023.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **Metr poles: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. São Paulo: Funda o Perseu Abramo, 2004, p. 17-40.

RODRIGUEZ-ACOSTA, Cristina A.; ROSENBAUM, Allan. Local Government and the governance of metropolitan areas in Latin America. **Public Administration and Development**, v. 25, n. 4, p. 295-306, out. 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pad.387>. Acesso em: 19.jul.2023.

SABOYA, Renato. A importância da participa o popular. **Urbanidades: urbanismo, planejamento urbano e planos diretores**, 1 jan. 2014. Disponível em: <https://urbanidades.arq.br/2014/01/01/a-importancia-da-participacao-popular/>. Acesso em: 19.jul.2023.

SANTOS, Milton. A Urbaniza o Brasileira. 5. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020. (Cole o Milton Santos; 6).

SERAFIN, Gabriela P. O princípio federativo e a autonomia dos Entes Federados. **Revista de Doutrina da 4  Região**, n. 58, 28 fev. 2014. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela\\_Serafin.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html). Acesso em: 19.jul.2023.

SILVA, Marcus Vinícius Gonçalves da et al. A governança metropolitana e o desafio da integrao na lei n  13.089/2015. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 186-198, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/urbe/a/8Mz5rGHBrJhXh85P4476QHB>. Acesso em: 19.jul.2023.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das aoes metropolitanas. **Cadernos Metr pole**, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/>

gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/teixeira\_-\_governanca\_governo\_ou\_gestao\_o\_caminho\_das\_acoes\_metropolitanas.pdf. Acesso em: 19.jul.2023.

SPOSITO, Maria Encarnação. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação B. (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas de desafios**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 123-146.

UNITED NATIONS (UN). **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Division for Sustainable Development Goals, [2021]. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 19.jul.2023.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB**?  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# ENERGIA E DIREITO REGULATÓRIO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O DESCOMISSIONAMENTO NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL

## ENERGY AND SUSTAINABLE REGULATORY LAW: A CASE STUDY ON DECOMMISSIONING IN THE OIL INDUSTRY IN BRAZIL

Recebido: 03/03/2023

Aceito: 18/08/2023

### CLARISSA BRANDÃO KOWARSKI

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Advogada. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2001), mestrado (2005) e doutorado (2010) em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Associada a Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI) e a Asociación Iberoamericana de Derecho de la Energía (ASIDE). Parecerista e consultora na área de Direito da Energia e autora de diversas obras sobre o tema.

E-mail: [clarissamariabeatriz@gmail.com](mailto:clarissamariabeatriz@gmail.com)



<https://orcid.org/0000-0001-6751-3239>

### MARILDA ROSADO DE SÁ RIBEIRO

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogada. Mestrado em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1979), doutorado em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (1996) e Pós-Doutorado pelo Institut d'Études Politiques de Paris, Sciences Po (2014) e pelo Max Planck Institute (2020).

Sócia de Barbosa, Raimundo, Gontijo - BRZ Associados; membro-sócio da Sociedade Brasileira de Direito Internacional; integrante da Association of International Energy Negotiators (AIEN); sócia fundadora do Centro de Excelência em Desenvolvimento, Petróleo, Energia e Mineração (CEDPEM), membro-sócio da International Law Association (ILA) e Vice Presidente da International Academy of Comparative Law- IACL (2018-2026).

E-mail: [marildarosado@gmail.com](mailto:marildarosado@gmail.com)



<https://orcid.org/0000-0001-5163-8352>



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## RESUMO

O desenvolvimento sustentável como pauta da agenda mundial é uma realidade que deve ser buscada por cada setor, por cada empresa, por cada agente econômico. Na indústria do petróleo, o novo segmento que tem se desenvolvido de modo mais consistente nos últimos anos, chamado de descomissionamento já nasce apoiado em critérios de sustentabilidade bastante objetivos conforme se apresenta no presente trabalho. Este novo segmento do setor petrolífero nacional representa um significativo estudo de caso para se observar como é possível por meio de um alinhamento regulatório com a agenda sustentável do país buscar caminhos menos poluentes, menos agressivos ao meio ambiente. Por meio de revisão literária combinada com uma análise legislativa nacional e internacional busca-se apresentar cenários possíveis para o descomissionamento que contribuam com o desenvolvimento sustentável, em especial com o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável promovidos pela ONU. Em relação aos resultados, as pesquisas seguem em andamento para que haja conclusões eficazes.

**Palavras-chave:** Direito regulatório – Desenvolvimento sustentável – Direito da Energia - Direito do petróleo – Descomissionamento.

## ABSTRACT

Sustainable development as part of the global agenda is a reality that must be sought by each sector, by each company, by each economic agent. In the oil industry, the new segment that has developed more consistently in recent years, called decommissioning, was born supported by very objective sustainability criteria, as presented in this work. This new segment of the national oil sector represents a significant case study to observe how it is possible, through a regulatory alignment with the country's sustainable agenda, to seek less polluting ways, that could be also less aggressive to the environment. Through a literary review combined with a national and international legislative analysis, the aim is to present possible scenarios for decommissioning that contribute to sustainable development, with the fulfillment of the sustainable development goals promoted by the UN.

**Keywords:** Regulatory Law – Sustainable Development – Energy Law – Oil and Gas Law – Decommissioning.

## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável representa uma pauta na agenda global dos países que estão alinhados com as questões climáticas. A definição de desenvolvimento sustentável desenvolvida a partir do Relatório de Brundtland<sup>1</sup> pode ser entendida como a orientação de que o desenvolvimento produzido pela Humanidade atenda às suas necessidades atuais, sem comprometer as necessidades das gerações futuras.<sup>2</sup>

Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e

1 A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas elaborou um documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, que ficou conhecido como Relatório Brundtland que popularizou a expressão “desenvolvimento sustentável”.

2 VEIGA, J.E. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Ed 34, 2015, p. 9.

Desenvolvimento (Rio 92), também consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, conforme aponta Celso Amorim, não só a aspiração pela eficiência na produção de riqueza, mas, também, a noção de “sustentabilidade”, como uma força motriz da nova ordem internacional, mais justa do ponto de vista político-econômico e ético.<sup>3</sup>

A mudança climática é o problema ambiental global por excelência desta fase do Século XXI. A redução de emissão de gases de efeito estufa tem sido um objetivo global<sup>4</sup> e as respostas de todos os países têm sido cobradas a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

O compromisso pelos diferentes países, tem de ser cumprido a partir de metas definidas, que reduzam a emissão de gases de efeito estufa. O enfrentamento desse desafio ambiental é urgente, diante de efeitos cada vez mais evidentes.<sup>5</sup> A adoção de políticas e medidas que visam combater as mudanças climáticas exige não somente a participação dos países, mas também a conscientização e compromisso dos cidadãos do planeta.

O Brasil assumiu historicamente uma postura ativa e alinhada com as mais recentes convenções internacionais, diversas já internalizadas. No que diz respeito às atividades de produção e exploração de petróleo, o país é signatário e internalizou múltiplas convenções internacionais.<sup>6</sup> Este alinhamento do Brasil deve se refletir em todas as esferas de atuação institucional, incluindo as próprias agências reguladoras. A atuação da agência reguladora tem destaque neste tema, pois podem apoiar e delinear um conceito de direito regulatório sustentável que alinhe as práticas regulatórias com as demandas internacionais de sustentabilidade.

No âmbito global, a energia ocupa uma posição central neste debate, pois responde por mais de dois terços da produção de gases de efeito estufa. No momento, a maioria dos países está imersa em processos de transição energética para substituir seus sistemas de energia, e especialmente seus setores de eletricidade, passando de modelos

---

3 AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Perspectivas da cooperação internacional*. São Paulo: [s. n.], 1994,

4 VIOQUE, el all. Marco jurídico de las energías renovables y el cambio climático en Iberoamérica. In: *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados: RSR*, Sevilla, España, ISSN-e 2603-6444, Nº. 9, 2022, p. 3.

5 VIOQUE, el all. Marco jurídico de las energías renovables y el cambio climático en Iberoamérica. In: *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados: RSR*, Sevilla, España, ISSN-e 2603-6444, Nº. 9, 2022, p. 3.

6 a) Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, também conhecida por “Marpol”, assinada em Londres em 2 de novembro de 1973. Seu protocolo foi concluído na mesma cidade, em 17 de fevereiro de 1978. Suas Emendas, de 1984, e seus Anexos Opcionais III, IV e V foram internalizados pelo Decreto 2.508 de 1998;

b) Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, assinada em Londres, em 30 de novembro de 1990, e internalizada pelo Decreto 2.870, de 1998;

c) Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, internalizada pelo Decreto 79.437, de 1977.

que utilizam combustíveis fósseis e geram dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) para outros que não geram CO<sub>2</sub> ou que, ao menos, têm um resultado de saldo líquido.

Nesse contexto, as energias renováveis se tornaram um dos principais instrumentos na luta contra as mudanças climáticas. A energia é um recurso fundamental para o desenvolvimento da economia. Em linha com a necessidade de desenvolvimento econômico e sustentável, há que ser considerada a questão da segurança energética. De acordo com Rafael Leal-Arcas e Andrew Filies, a concepção de segurança energética reside na satisfação das necessidades energéticas, incluindo o acesso da população mais vulnerável a fontes de energia não poluentes e a preços módicos.<sup>7</sup>

Conforme explica Heloísa Borges,<sup>8</sup>

Os países que dependem da produção de petróleo e gás natural para as receitas do governo também são altamente vulneráveis a mudanças no cenário energético. O principal desafio é a capacidade de monetizar sua base de reservas de hidrocarbonetos e minerais, simultaneamente a uma estratégia de diversificação de suas economias no longo prazo. [...] Nesse contexto, os avanços na tecnologia, os combustíveis alternativos, as políticas ambientais e as contínuas mudanças globais na atividade econômica e de comportamento da sociedade podem alterar a demanda de energia no futuro, com implicações para os mercados mundiais de combustíveis fósseis e na dinâmica geopolítica.

## **2. AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) CORRELACIONADOS AO SETOR DO PETRÓLEO NO BRASIL.**

A Agenda 2030 é o documento resultante de um processo iniciado na Convenção Rio+20, que foi endossado pela Assembleia Geral da ONU de 2010 que solicitou recomendações sobre o caminho a seguir sobre uma Agenda para além de 2015, sobre desenvolvimento sustentável por meio da Resolução A/RES/64/299.<sup>9</sup>

A Conferência Rio+20, em 2002 elaborou um documento intitulado “O Futuro que queremos” com a participação ativa da sociedade civil. Este documento registrou o compromisso do desenvolvimento sustentável, garantindo a promoção de um futuro

<sup>7</sup> LEAL-ARCAS, Rafael; FILIS, Andrew. Certain Normative Aspects of the Institutional Architecture of Global Energy Governance. *International Economic Law and African Development*, África do Sul, p. 27-60, 2014.

<sup>8</sup> ESTEVES, Heloísa Borges Bastos; STELLING, Patrícia Feitosa Bonfim; PACHECO, Carlos Augusto Góes. *A questão energética e o planejamento energético para o século XXI*. Rio de Janeiro: Synergia, 2021, p. 55.

<sup>9</sup> Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/77/pdf/N0947977.pdf?OpenElement>. Acesso em 28.02.23.

econômico, social e ambientalmente sustentável do planeta para a gerações presentes e futuras.

Este relatório também trouxe ao debate global a necessidade de elaboração de uma ampla aliança de pessoas, governos, sociedade civil e setor privado trabalhando coletivamente as ações capazes de promoverem o desenvolvimento sustentável. De acordo com o relatório, a implementação do desenvolvimento sustentável depende do engajamento ativo do setor público e do setor particular.<sup>10</sup>

Em 2013, a Assembleia Geral da ONU constituiu um grupo de trabalho aberto (Open Working Group, OWG) para elaboração de um relatório que desenvolvesse os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS ).

Os ODS tiveram como inspiração os objetivos de desenvolvimento do milênio, de modo a pensar na integralidade dos países, independentemente do grau de desenvolvimento, “o que é mais acertado, pois nesses países também há muita pobreza, desigualdade social, de gênero, analfabetismo, degradação ambiental”.<sup>11</sup>

Em 2013, o secretário-geral da ONU, Ban ki-moon divulgou o relatório “O caminho para a dignidade até 2030: erradicar pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta”, com o resultado do grupo de trabalho, em 2013. O referido relatório identificou como imprescindível desenvolver uma agenda de sustentabilidade entre 2016 e 2030, os dezessete ODS e “as muitas vozes que pediam uma agenda centrada nas pessoas e sensível ao Planeta, a fim de assegurar dignidade humana, igualdade, proteção ambiental, economias saudáveis e liberdade de escolhas para todas as pessoas”.<sup>12</sup>

Dentre os dezessete ODS, interessa para o presente trabalho a identificação do ODS nº14 que trata da vida na água, promovendo a conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Os referidos objetivos encontram-se presentes no arcabouço normativo brasileiro por força do Decreto 8.892/2016 que internalizou os compromissos assumidos pelo Brasil perante a sociedade internacional. Conforme explica Hirdan Costa,<sup>13</sup>

Por meio do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016), o Poder Executivo Federal internalizou o compromisso assumido criando a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com a finalidade de

10 THE FUTURE WE WANT. Disponível em [https://www.un.org/disabilities/documents/rio20\\_outcome\\_document\\_complete.pdf](https://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf), 2012, item 46, acesso 28.02.23.

11 BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento sustentável: Das origens à agenda 2030. RJ: Editora Vozes, 2020, p. 131.

12 BARBIERI, José Carlos. Desenvolvimento sustentável: Das origens à agenda 2030. RJ: Editora Vozes, 2020, p. 131.

13 COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros; SIMÕES, André Felipe; ALMEIDA, Paula Santos de; MUSARRA, Raíssa. Objetivos do desenvolvimento sustentável no contexto dos royalties pela exploração offshore de petróleo e gás natural na Bacia de Santos. Natal: Revista Sociedade e Território, 2021, vol. 33, n. 2, p. 41-68.

difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, subscrita pela República Federativa do Brasil, através de competência de instância colegiada paritária, de natureza consultiva, integrante da estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil, para a articulação, a mobilização e o diálogo com os entes federativos e a sociedade civil.

Conforme será explanado ao longo deste artigo, objetiva-se correlacionar os ODS da ONU com o desenvolvimento industrial e tecnológico da indústria de energia por entendermos que esse setor regulado é campo de pesquisa que oferece ricas análises sobre novos desenhos regulatórios, além de estar intrinsecamente relacionado com as questões das mudanças climáticas, em especial, da transição energética.

Essa discussão para o Brasil ganha uma importância significativa, pois o país possui uma matriz energética peculiar. A matriz energética nacional “ganha destaque mundial devido à expressiva presença das fontes renováveis, sobretudo hidráulica e biomassa que representaram 44,7% da oferta total em 2021”.<sup>14</sup>

O potencial nacional para a criação de rotas sustentáveis nos setores regulados é uma realidade que deve ser perseguida por todos os stakeholders do setor. Conforme exemplifica Adriano Pires, “o mercado brasileiro de títulos verdes vem crescendo desde criação em 2015 e é um dos mercados com maior potencial para a expansão nos setores relacionados ao uso da terra e as energias renováveis”.<sup>15</sup> Pires alerta ainda que “apesar das energias renováveis serem uma realidade, ainda existem inúmeras lacunas tecnológicas que precisam ser vencidas para que tenhamos uma geração elétrica com zero emissões de dióxido de carbono na atmosfera”.<sup>16</sup>

De acordo com o Atlas Mapping the Oil and Gas Industry to the Sustainable Development Goals,<sup>17</sup> do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), praticamente todas as operações industriais do setor de petróleo e gás natural possuem impactos em áreas especificamente abrangidas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que incluem comunidades, ecossistemas e economias.

14 PIRES, Adriano. Prefácio. In: GIACOBBO, Daniela Garcia. Segurança e Transição Energética. RJ: Synergia, 2022, p. XIV.

15 PIRES, Adriano. Prefácio. In: GIACOBBO, Daniela Garcia. Segurança e Transição Energética. RJ: Synergia, 2022, p. XV.

16 PIRES, Adriano. Prefácio. In: GIACOBBO, Daniela Garcia. Segurança e Transição Energética. RJ: Synergia, 2022, p. XV.

17 Esse Atlas foi elaborado por uma organização não governamental intitulada Associação de conservação ambiental da indústria internacional do petróleo (International Petroleum Industry for Environmental Conservation Association, IPIECA) e encontra-se disponível em <https://www.ipieca.org/resources/awareness-briefing/mapping-the-oil-and-gas-industry-to-the-sustainable-development-goals-an-atlas/> Acesso em 01.03.2023.

Conforme explicam Souza, Moraes e Barbosa,<sup>18</sup>

A indústria é um dos principais agentes no que se refere ao alcance dos ODS. Pode contribuir para o desenvolvimento sustentável de várias maneiras, incluindo: geração de empregos diretos e indiretos; fornecimento de acesso à energia para viabilizar a atividade econômica e desenvolvimento social; contribuir com impostos e outros tipos de receita para os governos; avançar no desenvolvimento de tecnologias e produtos; investir para o sucesso social e econômico de longo prazo das comunidades em que operam; e gerenciar os impactos de suas operações, enfatizando a proteção ambiental, saúde, segurança e direitos humanos.

De acordo com Moraes e Silva, os ODS da ONU mais relevantes para a o setor de petróleo e gás podem ser divididos em quatro temas: energia acessível e confiável (ODS 7); ação climática e vida na terra e na água (ODS 13, 14 e 15); saúde e acesso à água potável (ODS 3 e 6); desenvolvimento econômico e inovação (ODS 8 e 9).<sup>19</sup> Considerando que o exemplo regulatório explorado no presente trabalho envolve o descomissionamento offshore, iremos nos ater ao ODS nº 14 (vida na água) que representa aquele mais impactado pelas atividades desenvolvidas neste segmento.

De acordo com o objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) nº 14, destaca-se a “conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”. Dentre as metas estabelecidas estão,

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”.

### **3. DIREITO REGULATÓRIO SUSTENTÁVEL: A CONTRIBUIÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PARA A AGENDA DE SUSTENTABILIDADE.**

O desenvolvimento das agências reguladoras no Brasil está integrado com o êxito na transição do Estado Interventor para o Estado Regulador,<sup>20</sup>

18 SOUZA, Karen Alves de; MORAES, Jessica Barreto de; BARBOSA, Ludmyla Carolina Mariano. A responsabilidade social no contexto da indústria de óleo e gás: As lições do descomissionamento offshore. Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2022, p. 4.

19 MORAIS e SILVA, 2021, apud SOUZA, Karen Alves de; MORAES, Jessica Barreto de; BARBOSA, Ludmyla Carolina Mariano. A responsabilidade social no contexto da indústria de óleo e gás: As lições do descomissionamento offshore. Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2022, p. 4

20 ZEITOUNE, Ilana. Petróleo e gás no Brasil: regulação da exploração e da produção. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 57.

na medida em que as agências seriam insuladas das influências políticas e das pressões eleitorais rotineiras, e munidas com um grau reforçado de autonomia, bem como investidas de funções técnicas. Tal autonomia reforçada é caracterizada, basicamente, pela independência política de seus dirigentes e pela independência orçamentária.

As agências reguladoras criadas pelas Emendas Constitucionais nº 08 e nº 09 de 1995 possuem um desenho institucional com regime autárquico diferencial ou especial.<sup>21</sup> No caso do setor de energia, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criada em 1998, organizada por meio do Decreto nº 2.455/1998<sup>22</sup> é uma autarquia especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), responsável pela gestão de todos os assuntos relacionados a exploração e produção de petróleo, gás e biocombustíveis no Brasil.

A estrutura hierárquica do setor de petróleo e gás se regula pelos ditames constitucionais e legais, assim como pelos regulamentos presidenciais, pelos regulamentos o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e, por fim, pela ANP.<sup>23</sup> O CNPE por sua vez é o “órgão de assessoramento da Presidência da República com a atribuição de elaborar propostas para assegurar o abastecimento interno e o aproveitamento racional dos recursos energéticos”.<sup>24</sup>

A Lei do Petróleo dispõe sobre as funções da ANP no seu artigo 8º e, dentre elas, fixa o dever de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Assim, passa-se à ANP o papel que caberia ao Poder Público por meio da edição de atos normativos (Portarias, Resoluções, Decisões) que fixa diretrizes para o setor econômico regulado.

A função normativa da ANP, para além das previsões legais também está alinhada às boas práticas regulatórias, com base nas quais essa atua na gestão do estoque

21 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá; VOLPON, Fernanda Torres; Esteves; Luis Eduardo. Joint Rulemaking e as Agências Reguladoras: Eficiência Regulatória para o Shale Gas no Brasil. Gás não convencional no Brasil / organizado por Edmilson Moutinho dos Santos, Hirdan Katarina de Medeiros Costa e Thiago Luis Felipe Brito. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Synergia, p. 01-69, 2021, p. 8. Disponível em <<http://www.iee.usp.br/sites/default/files/gasbras/01%20G%C3%A1s%20n%C3%A3o%20Convencional%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2021.

22 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Direito do Petróleo. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed. rev., atual. e ampl., 2014, p. 513.

23 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Parecer sobre a Oitava Rodada de Licitações. p. 51.

24 ZEITOUNE, Ilana. Petróleo e gás no Brasil: regulação da exploração e da produção. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 57.

regulatório de seus atos normativos.<sup>25</sup>

No intuito de aprimorar a qualidade da regulação produzida, a ANP permitiu-se o refinamento dos conceitos e práticas incluídas na *lex petrolea*, entendida como “um conjunto normativo voltado para a regulamentação das atividades relacionadas à exploração petrolífera enquanto atividade econômica exercida internacionalmente”.<sup>26</sup> Nesse sentido, relembra-se a posição do Direito, além do Estado, em que este também pode ser permeável e capturar a governança privada alinhando o conceito de Boas Práticas às determinações do ordenamento jurídico local.<sup>27</sup>

Na definição das opções corretas e das interpretações razoáveis a serem procedidas pela ANP, as boas práticas internacionais da indústria do petróleo (Art. 44, VI, Lei do Petróleo) possuem um papel primordial, já que é através delas que a ANP deve implementar o modelo de mercado e de atração de investimentos propugnado pela Emenda Constitucional nº 09/1995, que flexibilizou o monopólio do petróleo, e pela Lei do Petróleo, que a implementou.<sup>28</sup>

O papel criativo reconhecido à ANP também elevou o patamar de suas produções normativas permitindo-se inclusive alinhar o seu arcabouço normativo às demandas do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, Paulo Otero esclarece a perspectiva em que o direito administrativo pode acatar a visão consensual; trata-se da “vinculação bilateral” da Administração Pública, de maneira que “pela via contratual podem surgir verdadeiras regras gerais reguladoras ou disciplinadoras de situações jurídicas presentes ou futuras envolvendo a Administração Pública.”<sup>29</sup>

25 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá; VOLPON, Fernanda Torres; Esteves; Luis Eduardo. Joint Rulemaking e as Agências Reguladoras: Eficiência Regulatória para o Shale Gas no Brasil. Gás não convencional no Brasil / organizado por Edmilson Moutinho dos Santos, Hirdan Katarina de Medeiros Costa e Thiago Luis Felipe Brito. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Synergia, p. 01-69, 2021, p. 10. Disponível em <<http://www.iee.usp.br/sites/default/files/gasbras/01%20G%C3%A1s%20n%C3%A3o%20Convencional%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2021.

26 BRANDAO, Clarissa. *Lex Petrolea*. In: Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rbdp/article/view/5732/4171>, p. 247. Acesso em 27.02.23.

27 RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Contratos padrão e regulação privada na esfera transnacional. No prelo.

28 “Constitui (a Lei do Petróleo) um importante marco: demonstra que, no Brasil, a indústria do petróleo atingiu a maturidade e está sendo aberta para possibilitar novos investimentos e permitir uma interação equilibrada entre o Estado e a iniciativa privada” (Exposição de Motivos nº 25/96, do Ministério das Minas e Energia, que encaminhou à Presidência da República o respectivo Anteprojeto de Lei). Apud RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Contratos padrão e regulação privada na esfera transnacional. No prelo. Esse sentido cabe também referir a redação do art. 113 do novo código civil brasileiro: “Art. 113. § 1º A interpretação do negócio jurídico deve lhe atribuir o sentido que: IV - corresponder aos usos, costumes e práticas do mercado relativas ao tipo de negócio.

29 OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública - o sentido da vinculação administrativa à juridicidade, Ed. Almedina, Coimbra, 2003, pp. 522 e 523 apud. ARAGÃO, Alexandre Santos de. As boas práticas da indústria do Petróleo como o eixo da regulação do setor. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 238.

da ANP de melhorias regulatórias,<sup>30</sup> a ANP publicou em 2020 nova resolução que trata do descomissionamento. Nesta recente resolução, que substituiu norma anterior (Resolução nº 27/2006), a ANP inseriu expressamente no texto normativo menção aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), trazendo para a questão da sustentabilidade para dentro da sua atuação regulatória.

Vale destacar que os ODS criados no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada pela 69ª sessão da Assembleia Geral, realizada em 2015 (ONU, 2022) não tem força cogente, propriamente dita, em função de seu caráter de recomendação que se consubstancia em verdadeira soft law. Todavia, a inserção desse elemento no âmbito de uma normativa regulatória confere novos contornos no significado dos ODS para o setor regulado. De acordo com a nova resolução, têm-se no parágrafo único do artigo quinto:

*Art. 5º O contratado deverá executar as atividades de descomissionamento de instalações de forma segura, com o fim de mitigar os riscos à vida humana, ao meio ambiente e aos demais usuários, observando todas as normas pertinentes estabelecidas nesta Resolução e no Anexo I - Regulamento Técnico de Descomissionamento de Instalações de Exploração e de Produção.*

*Parágrafo único. O contratado deverá dispor de um sistema de gestão de responsabilidade social e sustentabilidade aderente às melhores práticas da indústria do petróleo, observando o disposto no contrato e, no que for pertinente, seguir as diretrizes para alcançar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. (grifamos)*

A natureza inovadora e a correta estratégia de alinhamento com a governança global da sustentabilidade demonstraram o caráter original da ação regulatória da ANP. Assim, pretende-se com o estudo dessa Resolução ANP nº 817/2020, que dispõe sobre o descomissionamento de instalações de exploração e de produção de petróleo e gás natural e dá outras providências identificar caminhos regulatórios possíveis para o desenvolvimento sustentável promovido pelas agências reguladoras.

A Resolução ANP nº 817/2020, e a referência expressa acerca dos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU inaugura no contexto regulatório brasileiro o que chamamos de *direito regulatório sustentável*. O direito regulatório sustentável consiste no conjunto de práticas, sejam na esfera da atuação normativa, fiscalizatória, executória e de planejamento setorial das agências reguladoras que esteja em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável, em especial, que se orientem pela observância

<sup>30</sup> A adoção de estratégias envolvendo melhorias regulatórias está presente na agenda da ANP e no seu planejamento estratégico e envolvem diversas ações, como, por exemplo, a realização de análise de impacto regulatório de suas normas e a recente implementação de ações de análise de resultado regulatório que permite a avaliação da sua atuação normativa no setor. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-de-avaliacao-de-resultado-regulatorio> Acesso 27.02.23.

dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

#### 4. O DESCOMISSIONAMENTO NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO.<sup>31</sup>

Os projetos de descomissionamento não são exclusividade brasileira. Eles já ocorreram, foram aprovados pelas agências reguladoras locais e implementados em campos no Mar do Norte e no Golfo do México. As referências relacionadas a essas experiências são importantes para o estudo deste tema no Brasil.

Existe uma grande quantidade de relatórios técnicos que fornecem informações relevantes acerca das técnicas de descomissionamento utilizadas/propostas, critérios adotados, assim como características das instalações, equipamentos e estruturas já descomissionadas ou futuros alvos de projetos de descomissionamento.

Devido aos diferentes cenários de operação dos sistemas submarinos de produção e aos diversos fatores adversos à que esses sistemas estão expostos, existe hoje uma série de técnicas de descomissionamento a serem consideradas para cada estrutura submarina. Para a correta determinação da melhor técnica a ser aplicada, deve-se realizar uma análise extensa a respeito dos diferentes fatores impactantes como integridade estrutural, inviabilidade de limpeza, limitações dos recursos, ou seja, uma avaliação multicritério extensa e alinhada com as melhores práticas da indústria de petróleo internacional.

De modo geral, as principais opções de descomissionamento de sistemas submarinos podem ser divididas em duas vertentes: remoção e abandono. As opções de remoção consistem em remover completa ou parcialmente essas estruturas do leito marinho. Já as opções de abandono significam abandonar essas estruturas in situ, desde que tenham sofrido as intervenções necessárias. Nos documentos consultados, todas as possibilidades e viabilidades técnicas foram confrontadas com uma avaliação dos riscos que envolviam os seguintes aspectos:

- a) Técnico: Risco de falha do projeto, demanda por tecnologias/histórico.
- b) Segurança: Risco aos trabalhadores offshore/onshore, risco aos outros usuários do mar, potencial de evento de alta consequência, risco residual a outros

---

31 Existem dois trabalhos recentes que abrangem a questão do descomissionamento no Brasil: BRAGA, Luciana. The Brazilian Regulatory Systems for Unitization and Offshore Decommissioning - An Analysis of the Transnational Legal Order. Tese (Doutorado). Orientada por Madame, Catherine LOCATELLI, L'école Doctorale Sciences Economiques, Université Grenoble Alpes, França, 2021, Disponível em <https://www.theses.fr/2021GRALE005.pdf> Acesso em 27.03.23; e KOWARSKI, et. Al. Decommissioning in Brazil: legal aspects of a technical analysis. In: The Journal of World Energy Law & Business, 12(5), 2019.

usuários do mar.

- c) Ambiental: Impacto das operações no ambiente marinho, consumo de energia, emissões de gases, impacto no ambiente marinho herdado.
- d) Social: Impacto comercial na pesca, impacto socioeconômico em comunidades e facilidades.
- e) Econômico: Custo, risco associado ao custo e incertezas.

No Brasil, parte significativa da produção de petróleo ocorre no oceano. No Brasil, aproximadamente 17% das plataformas se encontram em águas profundas e 25% em águas ultra profundas (maior que 1.001m), sendo que essas condições representam um desafio tecnológico e econômico, pois aumentam os custos da operação de descomissionamento em razão da grande profundidade.

Em 1967, quando o embaixador Arvid Pardo de Malta se dirigiu à Assembleia Geral das Nações Unidas, clamando por “um regime internacional eficaz sobre o oceano, além da definição de regras claras na atribuição da jurisdição nacional para julgar a matéria”, os Estados se movimentaram e realizaram em 1973, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que se desenvolveu em onze seções ao longo dos nove anos seguintes.<sup>32</sup>

Um dos documentos internacionais elaborados a partir deste evento foi a Convenção de Londres, sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, elaborada em 1972, com suas respectivas emendas, que foi internalizada pelo Brasil por meio do Decreto nº 87.566/1982, e suas emendas por meio do Decreto nº 6.511/2008.

A Convenção de Londres traz em seu preâmbulo as motivações que justificaram a elaboração da mesma pelos Estados contratantes e dentre elas estão: o reconhecimento de que o meio marinho e os organismos vivos que mantém, são de importância vital para a humanidade; o reconhecimento da capacidade do mar de assimilar os resíduos e torná-los inócuos, bem como as possibilidades de regeneração de recursos naturais não são ilimitadas; reconhecimento do direito à soberania estatal e do direito à exploração de seus próprios recursos; reconhecimento da responsabilização das atividades para que essas não causem danos ambientais e o reconhecimento da necessidade de controle da contaminação do mar pelo alijamento de resíduos.

---

32 INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). The Tribunal. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/>

A Convenção de Londres caracteriza-se por limitar o alijamento de materiais no mar, vetando completamente determinados produtos em certas condições e reconhecendo a competência dos países signatários de tomar decisões em certos casos. Veja-se, por exemplo, os artigos III e IV da referida Convenção:

ARTIGO III

Para os fins da presente Convenção:

1. a) Por “alijamento” se entende:

- i - todo despejo deliberado, no mar, de resíduos e outras substâncias efetuado por embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar;
- ii - todo afundamento deliberado, no mar, de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções no mar.

ARTIGO IV

1. De acordo com as disposições da presente Convenção, as Partes Contratantes proibirão o alijamento de quaisquer resíduos ou outras substâncias em qualquer forma ou condição, exceto nos casos a seguir especificados:

- a) proíbe-se o alijamento de resíduos ou outras substâncias enumeradas no Anexo I;
- b) o alijamento de resíduos ou outras substâncias enumeradas no Anexo II requer uma permissão especial prévia; e
- c) o alijamento de todos os demais resíduos ou substâncias requer uma permissão geral prévia.

2. Toda permissão será concedida somente após uma consideração cuidadosa de todos os fatores que figuram no Anexo III, incluindo estudos prévios das características do local de lançamento, conforme estipulado nas seções B e C do citado Anexo.

3. Nada disposto na presente Convenção pode ser interpretado no sentido de impedir que uma parte proíba, no que lhe concerne, o alijamento de resíduos ou outras substâncias não mencionadas no Anexo I. A Parte em questão notificará tais medidas à Organização.

Os parâmetros estabelecidos pela Convenção de Londres são bem claros, mas o que se pretende destacar nesta norma é a previsibilidade de exceções. Ou seja, a norma reconhece que existe uma regra geral que proíbe o alijamento, mas reconhece também que em certas ocasiões, determinados critérios técnicos devem prevalecer em relação aos procedimentos a serem utilizados.

A observância dos critérios técnicos e de análise cuidadosa precedida de estudos prévios revela que há um reconhecimento da existência de uma avaliação multicritério. Esta exigência dos estudos prévios e de uma análise cuidadosa atende a princípios gerais do direito internacional do meio ambiente como, por exemplo, o princípio da prevenção<sup>33</sup>

---

33 Para Paulo Bessa Antunes, “o princípio da prevenção aplica-se aos impactos já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”. ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009, p. 45.

e da precaução.<sup>34</sup>

Do processo de elaboração de um regime de normas internacionais, também resultou a assinatura da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS), em Montego Bay, na Jamaica, no dia 10 de dezembro de 1982, cujo texto entrou em vigor apenas em 16 de novembro de 1994.

A Convenção de Montego Bay estabeleceu uma regulamentação detalhada acerca do espaço marítimo e seus recursos, abrangendo, entre outras questões: as previsões acerca do mar territorial, zona contígua, plataforma continental, zona econômica exclusiva e alto mar; a proteção e preservação ao ambiente marinho; a pesquisa científica e desenvolvimento e transferência da tecnologia marinha.<sup>35</sup>

Um destaque importante da Convenção é apreocupação com a exploração dos recursos do oceano e de seu subsolo, a delimitação dos limites da jurisdição nacional para cada matéria, bem como a consolidação dos princípios costumeiros que devem ser observados pelos Estados na utilização conjunta do oceano, como: a liberdade do mar, o exercício da jurisdição interna dos Estados dentro de limites do mar adjacente ao Estado, e a caracterização da plataforma continental.

Dentre as principais disposições a respeito do tema deste projeto, exalta-se os artigos 60 e 80, os quais regulamentam que as estruturas em desuso ou abandonadas devem ser removidas de modo a garantir a manutenção das atividades de pesca e a circulação de embarcações na área, assegurar a manutenção dos direitos e deveres de outros estados e permitir a correta proteção do ambiente marinho. As estruturas que não forem completamente removidas deverão ter notoriedade comunicada em relação à profundidade, posição e dimensionamento.<sup>36</sup>

Em consonância com o posicionamento da UNCLOS (em português trata-se da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar) encontram-se as resoluções da IMO (International Maritime Organization) que são aplicáveis ao Brasil, uma vez que o país é membro integrante da referida organização,<sup>37</sup> tendo internalizado a Convenção

---

34 O princípio da precaução está sendo utilizado aqui como sinônimo do princípio da cautela e o princípio da prudência. Para Edis Milaré, “a invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou da proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido”. MILARE, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 264.

35 SOARES, Guido. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2002, v.1., p. 298.

36 UNCLOS, “United Nations Convention on the Law of the Sea Act 1996,” 1996.

37 A participação do Brasil na IMO é significativa, já tendo sido eleito por duas vezes para integrar seus Conselhos. Ver em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/35-Council-Elections-A30.aspx> Acesso 28 jun 2019.

sobre a Organização Marítima Consultiva Internacional, assinada em Genebra, em 06 de março de 1948, por meio do Decreto nº 52.493, de 23 de setembro de 1963. A IMO é uma agência especializada da ONU que possui competência para regular o transporte marítimo e prevenir a poluição do mar causada pelos navios, emitindo resoluções específicas para as atividades que envolvam o uso do mar.

Dentre essas resoluções, destaca-se a IMO A.672, a qual dispõe a respeito dos padrões e diretrizes para a remoção de instalações e estruturas offshore na plataforma continental e na zona economicamente exclusiva. De modo complementar à Convenção de Montego Bay, a IMO reconhece a possibilidade de exceções à regra da remoção das estruturas, sendo altamente minuciosa nas regras acerca das remoções parciais e do abandono.

A IMO A.672 estabelece que as decisões de remoção devem ser avaliadas caso a caso,<sup>38</sup> considerando-se uma análise multicritério que envolva os efeitos potenciais sobre a segurança da navegação e de outros usos do mar; a taxa de deterioração do material e os efeitos presentes e futuros sobre o meio marinho; os efeitos em potencial sobre o meio marinho, incluindo os recursos vivos; o risco de o material mudar de localização em algum momento futuro; os custos, a viabilidade técnica, os riscos de dano à estrutura e de acidentes com os operadores envolvidos na atividade de remoção; a determinação de um novo uso ou outra justificativa viável para que a instalação e sua estrutura permaneçam no fundo do mar.

A resolução prevê também casos em que a remoção total é exigida independente de outros critérios. Estes casos referem-se às estruturas em desuso ou abandonadas que estiverem localizadas em lâminas d'água inferiores a 75 metros e que pesem menos de 4.000 toneladas (excluindo o convés e a planta); as estruturas em desuso ou abandonadas que estiverem localizadas em lâminas d'água inferiores a 100 metros, que pesem menos de 4.000 toneladas (excluindo o convés e a planta) e que tiverem sido instaladas antes de 1998.

Usualmente, nos projetos de descomissionamento são consideradas três opções

---

38 “2.1 The decision to allow an offshore installation, structure, or parts thereof, to remain on the sea-bed should be based, in particular, on a case-by-case evaluation, by the coastal State with jurisdiction over the installation or structure, of the following matters: 1 any potential effect on the safety of surface or subsurface navigation, or of other uses of the sea; 2 the rate of deterioration of the material and its present and possible future effect on the marine environment; 3 the potential effect on the marine environment, including living resources; 4 the risk that the material will shift from its position at some future time; 5 the costs, technical feasibility, and risks of injury to personnel associated with removal of the installation or structure; and 6 the determination of a new use or other reasonable justification for allowing the installation or structure or parts thereof to remain on the sea-bed.” Disponível em: [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.672\(16\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.672(16).pdf) Acesso em 28 jun 2019.

possíveis: o abandono, a remoção parcial e a remoção total.<sup>39</sup> Uma quarta opção, que seria o uso alternativo dos equipamentos, nem sempre é categorizada como uma classificação autônoma, mas sim decorrente da opção do abandono, pois, não se diferenciaria tecnicamente deste apenas em razão de seu uso.

A remoção completa é basicamente o processo de retirada de toda instalação e equipamentos utilizados na operação do campo, utilizando para executar essa tarefa o corte de dutos rígidos ou flexíveis, o içamento, o carregamento e a disposição de seção. Alguns autores entendem que essa alternativa é a mais adequada porque teoricamente, seriam reparados o ambiente marinho, de modo a deixá-lo em condições ambientais próximas das condições anteriores à implantação da unidade de produção.<sup>40</sup>

Na opção da remoção parcial, existe a possibilidade de alguma parte da estrutura e equipamentos serem parcialmente removidos (geralmente, os topsides) deixando outra parte no local, desde que não causem obstáculos para navegação ou interfiram negativamente na atividade de pesca.<sup>41</sup>

No tombamento local, os topsides também podem ser removidos, assim como na remoção parcial. Em seguida, toda estrutura submersa é tombada (derrubada) sobre o leito marinho, de modo a permitir uma coluna d'água livre o suficiente para não interferir negativamente na pesca e navegação no local. Esse modo de descomissionamento oferece a possibilidade de criação de recifes de corais artificiais, se traduzindo em grande benefício à vida marinha local.<sup>42</sup>

Por fim, existe a possibilidade de utilização alternativa, que significa basicamente adaptar a estrutura existente da plataforma para outras atividades recifes artificiais e até fontes de energia eólica.<sup>43</sup>

---

39 HENRION, Max; BERNSTEIN, Brock; SWAMY, Surya. A multi-attribute decision analysis for decommissioning offshore oil and gas platforms. *Integrated Environmental Assessment and Management*, [s.l.], v. 11, n. 4, p.594-609, 28 set. 2015, p. 596.

40 CRUZ, Daniel Souza. SANTOS, José Vitor Martins. Tendência do Descomissionamento de Plataformas Marítimas no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Petróleo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2019.

41 CRUZ, Daniel Souza. SANTOS, José Vitor Martins. Tendência do Descomissionamento de Plataformas Marítimas no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Petróleo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2019.

42 CRUZ, Daniel Souza. SANTOS, José Vitor Martins. Tendência do Descomissionamento de Plataformas Marítimas no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Petróleo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2019.

43 CRUZ, Daniel Souza. SANTOS, José Vitor Martins. Tendência do Descomissionamento de Plataformas Marítimas no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Petróleo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2019.

## 5. A RESOLUÇÃO Nº 817/20 DA ANP: DESCOMISSIONAMENTO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL

No seu instrumento regulatório, a ANP define que a regra é a remoção total de todos os equipamentos utilizados, mas prevê as possibilidades de abandono ou de remoção parcial, conforme se infere do artigo terceiro do Regulamento de Descomissionamento, Anexo I, da Resolução nº 817/2020:

“3.1 Quaisquer instalações deverão ser removidas da área sob contrato.

3.1.1 O alijamento de instalações no mar não será permitido.

3.1.2 A remoção parcial ou a permanência definitiva in situ de instalações poderão ser admitidas em caráter de exceção, desde que atendidos os requisitos normativos aplicáveis e devidamente justificada.”

A Resolução da ANP nº 817/2020, utilizando nomenclatura prevista em documentos internacionais, que corresponde ao ato do abandono das instalações, definiu o alijamento no art. 2º, inciso II da norma como sendo “qualquer abandono ou tombamento intencional e não autorizado de instalações de produção ou outras estruturas no mar”.

A Resolução nº 817/20 traz no Anexo I o “regulamento técnico de descomissionamento de instalações de exploração e de produção”. O regulamento ordena, em primeiro lugar, que “quaisquer instalações deverão ser removidas da área sob contrato”, não sendo permitido o alijamento de instalações no mar.

O alijamento é definido no art. 2º, inciso II da norma como sendo “qualquer abandono ou tombamento intencional e não autorizado de instalações de produção ou outras estruturas no mar”.

Logo, depreende-se dessa análise que o abandono ou tombamento intencional de estruturas de produção só será aceito se for devidamente autorizado. A própria norma faz menção expressa a esta situação em seu texto, no ponto 3.1.1. do Anexo I: “A remoção parcial ou a permanência definitiva in situ de instalações poderão ser admitidas em caráter de exceção, desde que atendidos os requisitos normativos aplicáveis e devidamente justificada”.

É importante notar aqui a diferença no tratamento dado pela nova regulamentação – que é mais clara quanto a possibilidade de remoção parcial ou permanência definitiva da estrutura, mesmo que em caráter excepcional – em relação à antiga Resolução ANP nº 27/2006, que apenas orientava que os materiais deveriam ser reutilizados, reciclados ou

removidos para local apropriado para descarte, da seguinte forma:

5.1.2 Os equipamentos de superfície dos poços abandonados definitivamente (cabeça de poço, árvore de Natal e demais válvulas) devem ser reutilizados, reciclados ou removidos para local apropriado para descarte.

(...)

5.2.1 Observadas as demais condições estabelecidas neste Regulamento, as tubulações e instalações (suportes, válvulas, sistemas de proteção catódica, lançadores e receptores de raspadores) de linhas e dutos de escoamento da produção, não revertidas ou não alienadas, devem ser reutilizadas, recicladas ou removidas para locais apropriados para descarte, exceto quando não for recomendável a sua remoção, por razões técnicas, econômicas ou de proteção ambiental (ANP, 2006).

A escolha de cada método, conforme determinado na Resolução da ANP nº 817/2020, deve ser feita pelos agentes regulados do setor, considerando que para cada cenário deve-se escolher o método mais adequado, observando-se o bioma marinho de cada local, as condições técnicas da operação e o estado de conservação das estruturas. Escolha essa que deverá ser submetida ao crivo dos órgãos reguladores para a aprovação, conforme artigos 24 e 26.

O desafio que se observa é que os critérios para a aceitação ou a denegação dos projetos de descomissionamento definidos pela Resolução nº 817/2020, por parte da ANP não estão claros para os agentes regulados. O modelo regulatório escolhido confere aos agentes regulados a escolha de metodologias que possa cumprir as justificativas técnicas exigidas, sem identificar os parâmetros segundo os quais tais metodologias ou projetos serão analisados.

No bojo das dúvidas regulatórias sobre o descomissionamento, a questão do aproveitamento das estruturas seja para a criação de recifes artificiais, seja para a instalação de turbinas eólicas surge como uma incógnita de se saber se serão ou não aceitos pelos órgãos regulatórios.

Inobstante a edição da resolução nº 817/2020 da ANP que buscou organizar o fluxo das ações a serem implementadas, há dúvidas que persistem no segmento, em especial, significativas inseguranças regulatórias.

O descomissionamento de operações *offshore* envolve etapas distintas. Instalação de uma operação de produção não é una e indivisível: tecnicamente ela é repartida em razão das especificidades de seus equipamentos e dos processos necessários às

suas instalações. Assim, o sistema *top side*,<sup>44</sup> o sistema *subsea*<sup>45</sup> e o sistema de poços representam três partes distintas de uma instalação que se comunicam, funcionam em conjunto, mas que são instaladas e desinstaladas de modo independente e em momentos distintos.

Todos esses sistemas reunidos para a produção de petróleo e gás seja em águas rasas,<sup>46</sup> em águas profundas<sup>47</sup> ou ultra profundas<sup>48</sup> produzem impactos no oceano e na vida marinha. Ressalte-se que grande e direta é a relevância dessas ações no âmbito do ODS nº 14. Espera-se demonstrar que existem alternativas sustentáveis nesta etapa de encerramento de uma operação offshore, que estão disponíveis entre as opções de escolha dos agentes econômicos do setor e sujeitas a aprovação dos órgãos regulatórios, conforme se apresentará no presente artigo.

## 5.1 Opções sustentáveis para o descomissionamento nacional: recifes artificiais

A utilização destas estruturas ocorreu inicialmente nos Estados Unidos, por meio da observação feita pelos pescadores e pela comunidade científica estadunidense que as plataformas de extração de óleo e gás eram extremamente valiosas para o habitat marinho.<sup>49</sup>

Com o passar dos anos, as “pernas” das plataformas eram cobertas por incrustações marinhas, de modo que cada estrutura acabava criando um microcosmos de instalações de recifes. Por conta disso, a possível remoção e a destruição dessas plataformas causaram

44 Topsides nas plataformas marítimas são as estruturas que ficam acima da superfície marítima. Geralmente são desenhadas e construídas em “jaquetas” de aço e bases de concreto. Nela ficam instaladas as plantas de processamento da produção, bem como as acomodações da tripulação. Disponível em <https://www.offshoreengineering.com/platforms/topsides-processing>. Acesso em 27.02.23

45 O sistema de produção submarino – subsea - é composto de modo geral pelo poço completado, a cabeça de poço submarina, a árvore de Natal, tie-in submarino, flowlines e pipelines, e equipamentos submarinos de controles de operação do poço. Q. Bai, Young, Bai, Subsea structural engineering handbook. 2010, p. 39.

46 A profundidade das águas rasas vão de zero a 300 (trezentos) metros. Disponível em [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1526/2/A%20set.35\\_Mercado%20e%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20dos%20sistemas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1526/2/A%20set.35_Mercado%20e%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20dos%20sistemas_P.pdf)

47 A profundidade de águas profundas vai de 300 (trezentos) metros a 1.500 (mil e quinhentos) metros. Disponível em [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1526/2/A%20set.35\\_Mercado%20e%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20dos%20sistemas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1526/2/A%20set.35_Mercado%20e%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20dos%20sistemas_P.pdf)

48 A profundidade de águas ultraprofundas é de acima de 1.500 (mil e quinhentos) metros. Disponível em [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1526/2/A%20set.35\\_Mercado%20e%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20dos%20sistemas\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1526/2/A%20set.35_Mercado%20e%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20dos%20sistemas_P.pdf).

49 KAISER, Mark J. Rigs-to-reefs programs. In: KAISER, Mark J (ed.). Decommissioning Forecasting and Operating Cost Estimation. Oxford, U.K.: Gulf Professional Publishing, 2019. cap. 17. p. 363-388. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818113-3.00017-5>.

preocupação em cientistas e cidadãos. Assim, em 1980 o Minerals Management Service americano, associado a agências, a academia e a indústria do petróleo, iniciaram uma mobilização para desenvolverem um programa de transformação de plataformas em recifes artificiais no Golfo do México, agindo em conjunto com o *National Marine Fisheries Service*.<sup>50</sup>

Assim, o programa *Rigs-to-reefs* obteve grande êxito no Golfo do México. Mesmo que alguns estados promovessem a criação de recifes sem aderirem ao plano nacional federal, até 2017, cerca de 517 plataformas (num universo de 1541) haviam se tornado recifes artificiais naquela região.

Assim, o programa *Rigs-to-reefs* obteve grande êxito no Golfo do México. Mesmo que alguns estados promovessem a criação de recifes sem aderirem ao plano nacional federal, até 2017, cerca de 517 plataformas (num universo de 1541) haviam se tornado recifes artificiais naquela região.

Apesar desse case de sucesso no Golfo do México, outras grandes nações produtoras de petróleo optaram por não implementar um programa como esse nas suas águas. Dolly Jørgensen<sup>51</sup> explica que a política de preservação marítima dos países do Mar do Norte (Nordeste do Atlântico) foi em grande parte influenciada pelos protestos do grupo ativista *Greenpeace*, que abordou a plataforma Brent Spar em 1995, após o governo do Reino Unido aprovar a disposição em águas profundas dos materiais que seriam descomissionados dessa última.

Jørgensen lembra ainda que, mesmo que as bases científicas dos dois lados (ativistas e governo) fossem questionadas posteriormente ao ocorrido, a comoção pública causada pelos fatos desencadeou uma onda de protestos e boicotes a Shell (empresa dona da Brent Spar), que fez com que a estrutura da plataforma fosse desmantelada e transportada para a costa.<sup>52</sup>

Nos anos que se seguiram, membros da Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste – OSPAR – deliberaram sobre a disposição de materiais descomissionados em águas do Mar do Norte, chegando à decisão OSPAR 98/3, que determinou o banimento do abandono de qualquer estrutura metálica das plataformas de petróleo na região nordeste do Oceano Atlântico, salvo pequenas exceções. O Reino Unido e a Noruega acataram a decisão, alegando que as exceções tornavam o banimento aceitável.

---

50 JØRGENSEN, Dolly. OSPAR's exclusion of rigs-to-reefs in the North Sea. In: *Ocean & Coastal Management*, n. 58, 2012, p.57-61.

51 JØRGENSEN, Dolly. OSPAR's exclusion of rigs-to-reefs in the North Sea. In: *Ocean & Coastal Management*, n. 58, 2012, p.57-61.

52 JØRGENSEN, Dolly. OSPAR's exclusion of rigs-to-reefs in the North Sea. In: *Ocean & Coastal Management*, n. 58, 2012, p.57-61.

Na mesma época, a OSPAR também deliberou sobre a possibilidade de utilização de estruturas de plataformas para a criação de recifes artificiais e optou por negar que qualquer material derivado de plataformas descomissionadas pudesse ser usado para esse fim, por receio de que esse discurso fosse distorcido para viabilizar a prática de descarte desses materiais no mar.<sup>53</sup>

A Resolução da ANP nº 817/2020, trata de modo indistinto cada segmento da operação, seja *subsea*, *topside* ou poço. Todavia, reconhece que as decisões acerca da gestão devem ser tomadas com base em uma análise técnica multicritério das alternativas viáveis<sup>54</sup>.

Esta orientação está alinhada com todo o arcabouço regulatório internacional que dentre todas as alternativas possíveis de descomissionamento, também prevê a possibilidade de abandono das estruturas no leito marinho, desde que a autoridade nacional responsável pelo tema autorize.<sup>55</sup>

No ponto 3.1.2 do Anexo I da Resolução ANP nº 817, está prevista a possibilidade de permanência definitiva *in situ* dessas instalações em caráter excepcional, condicionada ainda ao atendimento dos requisitos normativos aplicáveis e desde que devidamente justificada. Em seguida, a Resolução ainda traz algumas outras orientações técnicas envolvendo questões de navegabilidade, segurança e demarcação geográfica que devem ser observadas no caso da permanência *in situ*.

Verifica-se que a resolução da ANP sobre o descomissionamento possibilita um caminho para a criação de um projeto para a conversão de estruturas descomissionadas em arrecifes artificiais. Contudo, ainda era necessário que as questões ambientais fossem reguladas pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), já que a Resolução ANP nº 817 não aborda essa temática. Para isso, o IBAMA editou a IN nº 28, onde trata do procedimento para o licenciamento ambiental para instalação de recifes artificiais, no âmbito da competência da União.

O artigo 2º da IN nº 28 estabelece a competência territorial da sua aplicação ao Mar Territorial, à Zona Econômica Exclusiva e às Unidades de Conservação instituídas pela União (salvo APAs - Áreas de Proteção Ambiental), e todas aquelas que acabem atraindo a competência da União.

Em seguida, no artigo 4º é estabelecida a finalidade e os objetivos que devem ser

---

53 JØRGENSEN, Dolly. OSPAR's exclusion of rigs-to-reefs in the North Sea. In: *Ocean & Coastal Management*, n. 58, 2012, p.57-61.

54 KOWARSKI, et. Al. Decommissioning in Brazil: legal aspects of a technical analysis. In: *The Journal of World Energy Law & Business*, 12(5), 2019.

55 KOWARSKI, et. Al. Decommissioning in Brazil: legal aspects of a technical analysis. In: *The Journal of World Energy Law & Business*, 12(5), 2019.

cumpridos de maneira clara pelos recifes artificiais, sendo eles:

Art. 4º. Os recifes artificiais deverão ter como objetivo o cumprimento de funções ambientais claras, tais como:

I - Criação de substratos para fixação e reprodução de organismos bentônicos e atração de fauna de vida livre;

II - Conservação ou recuperação da biodiversidade e de habitats degradados;

III - Gestão dos recursos pesqueiros, visando a produção, o ordenamento, a proteção e o apoio à pesca artesanal e à aquicultura;

IV - Pesquisa científica;

V - Ecoturismo e mergulho contemplativo.

Entretanto, o artigo 5º do mesmo diploma normativo prevê que as estruturas que façam parte de projetos que não tenham essas finalidades não serão considerados recifes artificiais, especificando ainda os casos de estruturas de instalações portuárias, as de exploração e produção de petróleo e gás natural, os dutos e as de proteção de costa, mesmo que estejam colonizadas por organismos marinhos.

Porém, o parágrafo único do mesmo artigo prevê que essas instalações poderão ser convertidas em recifes artificiais mediante autorização concedida por licenciamento ambiental específico, desde que extinta a finalidade original e que seja possível atender à pelos menos um dos objetivos elencados no artigo 4º da referida norma.

O IBAMA ainda faz outras ressalvas para a aprovação de projetos de criação de recifes artificiais, especificando no artigo 10, da Instrução Normativa nº 28 que se o projeto contiver quantidade excessiva de materiais perigosos ou potencialmente poluidores, metais pesados ou que possam ocasionar riscos de ferimentos ou acidentes, será considerado inviável.

Entende-se que a aceitação por parte dos órgãos reguladores, nos limites das recomendações técnicas de cada caso, da instalação e do aproveitamento para a construção de recifes artificiais se alinharia com o ODS 14 ao promover a conservação e o uso sustentável dos oceanos.

A gestão pós-descomissionamento da estrutura transformada em recife é uma etapa importante do projeto, pois poderá demandar um novo arranjo normativo institucional. Na Califórnia, por exemplo, as jaquetas transformadas em recife se tornam propriedade do estado e são geridas através de uma agência do setor.<sup>56</sup>

Após o descomissionamento e instalação da estrutura de petróleo e gás, os recifes artificiais resultantes devem ser monitorados para verificar se os resultados

<sup>56</sup> International Association of Oil & Gas Producers. Estratégias para Retenção de habitat associados a plataformas fixas de O&G descomissionadas. 2022: Relatório 650, p. 32-33.

desejados estão sendo atingidos. O monitoramento também pode permitir a avaliação da estabilidade da estrutura e o comportamento quanto à sua degradação. Eventos meteorológicos severos podem acionar monitoramentos para confirmar que a estrutura não se moveu nem se tornou instável.<sup>57</sup>

## 5.2 Opções sustentáveis para o descomissionamento da indústria do petróleo: turbinas eólicas

A capacidade de energia eólica evoluiu bastante no Brasil desde a primeira oferta de energia em 2009. Houve um aumento significativo da capacidade tanto de produtos regulados quanto meio ambiente no país. No período de 6 anos, após a primeira licitação, houve um total de 15 outras ofertas. Atualmente, o Brasil possui 273 usinas eólicas em operação comercial.

A construção de usinas eólicas no Brasil é regulada pela legislação brasileira Agência Reguladora de Energia - ANEEL, que, de acordo com o Artigo 3-A, item II, A Lei Federal 9.427, de 1996, é a instituição responsável pela celebração de contratos regular a concessão de serviços públicos de energia e o uso de bens públicos; e que emite atos de autorização. Independentemente do ambiente energético, a implementação do parque eólico depende basicamente de uma autorização do governo federal se a capacidade do projeto exceder 5000 kW e um simples registro para aqueles projetos com capacidade inferior a 5000 kW (conhecidos como usinas eólicas com capacidade reduzida). Esta autorização se estende por um período de 35 anos.

Recente estudo da EPE lançado em 2020 (Roadmap Eólica Offshore Brasil) foi motivado pela existência de empreendimentos eólicos offshore com processo de licenciamento ambiental aberto no Brasil em 2018 e atesta a inexistência de regramento específico como um desafio a ser enfrentado para o desenvolvimento da fonte eólica marítima no Brasil.

Em comparação entre os parques eólicos onshore e offshore, há diversas vantagens elencadas pela doutrina para a geração eólica offshore:

- (i) maior recurso no mar<sup>58</sup> e capacidade de geração maior de energia a partir

---

57 International Association of Oil & Gas Producers. Estratégias para Retenção de habitat associados a plataformas fixas de O&G descomissionadas. 2022: Relatório 650, p. 32-33.

58 ADELAJA, Adesoji, MCKEOWN, Charles, CALNIN, Benjamin e HAILU, Yohannes. (2011). Assessing offshore wind potential. Energy Policy. 42. Disponível em: <http://www.10.1016/j.enpol.2011.11.072>.

de menos turbinas;<sup>59</sup>

(ii) menos turbulência e mais estabilidade, o que diminui a fadiga das turbinas e aumento o seu tempo de vida útil;<sup>60</sup>

(iii) diante da disponibilidade de grande área marítima, não há necessidade de arrendamento de terrenos ou aquisição de terras;<sup>61</sup>

(iv) poderia abastecer grandes cidades costeiras; e (v) mitigação de impacto sonoro e visual.

Outros elementos técnicos não menos relevantes incluem: a) o fato de que as lâminas instaladas no ambiente offshore podem ser maiores, uma vez que os navios tem capacidade de transporte de volumes mais amplos do que os caminhões; b) com lâminas maiores, a capacidade de geração de energia quadruplica, possibilitando maior eficiência econômica; c) há mais espaço disponível nos oceanos do que em terra, oferecendo maiores possibilidades de projetos e aproximando-os dos locais de maior demanda energética.<sup>62</sup>

No Brasil, apesar das desvantagens relacionadas a elevados custos e necessidade de desenvolvimento de transporte apropriado, há menores riscos<sup>63</sup> relacionados a ciclones e tempestades tropicais que podem danificar os equipamentos. Ademais, é importante destacar que do ponto de vista estratégico, a geração eólica em alto mar pode ter seus custos reduzidos em virtude de economias de escopo, advindas do aproveitamento conjunto com plataformas de petróleo já existentes.<sup>64</sup>

De acordo com o Banco Mundial, o aproveitamento do potencial de geração de energia eólica offshore, em países como o Brasil, pode desempenhar um papel transformador, através do aumento do mix de recursos renováveis no mix de energia, contribuindo ao mesmo tempo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os compromissos assumidos ao abrigo do Acordo de Paris.

Para aproveitar efetivamente sua oportunidade eólica offshore, os países devem adotar uma abordagem abrangente para o desenvolvimento de sua grade e infraestrutura portuária, adotar abordagens inovadoras ao financiamento, estabelecer estruturas

59 ADELAJA, Adesoji, MCKEOWN, Charles, CALNIN, Benjamin e HAILU, Yohannes. (2011). Assessing offshore wind potential. Energy Policy. 42. Disponível em: <http://www.10.1016/j.enpol.2011.11.072>.

60 ESTEBAN, M. Dolores, DIEZ, J Javier, LOPEZ-GUTIERREZ, Jose e NEGRO, Vicente. (2011). Why offshore wind energy?. Renewable Energy. 36. 444-450. 10.1016/j.renene.2010.07.009.

61 ADELAJA, Adesoji, MCKEOWN, Charles, CALNIN, Benjamin e HAILU, Yohannes. (2011). Assessing offshore wind potential. Energy Policy. 42. Disponível em: <http://www.10.1016/j.enpol.2011.11.072>.

62 LUND, Nicholas J. Renewable Energy as A Catalyst For Changes On The High Seas Regime. **Ocean & Coastal L.J.** (2010), p. 7.

63 Sobre modelos para a gestão de riscos em projetos de implementação de aerogeradores offshore na costa do Brasil, recomenda-se a leitura: <https://www.pmipr.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Maikel-Michelon-Artigo-Implementacao-de-Projetos-de-Aerogeradores-Offshore-no-Brasil.pdf>

64 Neste sentido, ver o estudo do Banco Mundial: ESMAP, 2019.

políticas estáveis e cooperar no desenvolvimento sensato da cadeia de suprimentos. Esse movimento abrange os contornos do descomissionamento da indústria petrolífera, demandando que os órgãos reguladores setoriais possam ser criativos e cooperativos na implementação de novos marcos regulatórios em consonância com o desenvolvimento sustentável e os ODS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma cultura regulatória que promova e incentive práticas sustentáveis nos setores regulados contribuirá sobremaneira para que o Brasil alcance patamares significativos no tocante à governança global da sustentabilidade.

O ODS nº 14 que promove a vida na água por meio da conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável tem abrangência temática suficiente para estar presente em diversos aspectos do setor petrolífero nacional, sobretudo, nos temas relacionados à produção de petróleo offshore.

A atuação das agências reguladoras buscando e inovando com normas e práticas que fomentem os objetivos de desenvolvimento sustentável contribuirá para o fortalecimento do direito regulatório sustentável. O presente estudo buscou trazer elementos que permitam a construção de um campo significativo de atuação das agências reguladoras para além de suas competências tradicionais. Não se pretende, por óbvio, esgotar o tema, mas contribuir para fomentar os debates acerca da sustentabilidade em mercados regulados, mais especificamente no setor da energia dada sua importância na questão da Agenda 2030 e do desenvolvimento econômico e social sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org) Cooperação internacional: estratégia e gestão. São Paulo: Editora EDUSP, 1994.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As boas práticas da indústria do Petróleo como o eixo da regulação do setor. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 238.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: Das origens à agenda 2030**. RJ: Editora Vozes, 2020.

BRANDAO, Clarissa. Lex Petrolea. In: **Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia**. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rbdp/article/view/5732/4171>.

CRUZ, Daniel Souza. SANTOS, José Vitor Martins. **Tendência do Descomissionamento de Plataformas Marítimas no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Petróleo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2019.

HENRION, Max; BERNSTEIN, Brock; SWAMY, Surya. A multi-attribute decision analysis for decommissioning offshore oil and gas platforms. In: **Integrated Environmental Assessment And Management**, [s.l.], v. 11, n. 4, 28 set. 2015.

KAISER, Mark J. Rigs-to-reefs programs. In: KAISER, Mark J (ed.). *Decommissioning Forecasting and Operating Cost Estimation*. Oxford, U.K.: Gulf Professional Publishing, 2019. cap. 17. p. 363-388. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818113-3.00017-5>.

KOWARSKI, et. Al. Decommissioning in Brazil: legal aspects of a technical analysis. In: *The Journal of World Energy Law & Business*, 12(5), 2019.

LUND, Nicholas J. Renewable Energy as A Catalyst For Changes On The High Seas Regime. **Ocean & Coastal L.J.** (2010), p. 7.

MILARE, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 264.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública - o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**, Ed. Almedina, Coimbra, 2003.

PIRES, Adriano. Prefácio. In: GIACOBBO, Daniela Garcia. *Segurança e Transição Energética*. RJ: Synergia, 2022.

Q. Bai, Young, Bai, **Subsea structural engineering handbook**. 2010.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Contratos padrão e regulação privada na esfera transnacional**. No prelo.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do Petróleo**. Rio de Janeiro: Renovar, 3ª ed. rev., atual. e ampl., 2014.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá; VOLPON, Fernanda Torres; Esteves; Luis Eduardo. *Joint Rulemaking e as Agências Reguladoras: Eficiência Regulatória para o Shale Gas no Brasil*.

In: SANTOS, E., COSTA, H. K. e BRITO, T. L. F (orgs) Gás não convencional no Brasil. Rio de Janeiro: Synergia, 2021.

SOARES, Guido. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Atlas, 2002.

UNITED NATIONS. **The Future We Want**. Disponível em [https://www.un.org/disabilities/documents/rio20\\_outcome\\_document\\_complete.pdf](https://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf), 2012, Acesso 28.02.23.

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. The Tribunal. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/the-tribunal/>



# DIREITO.UnB

Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# A FRAGMENTAÇÃO E A DISPENSA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL COMO DESAFIOS À EFICÁCIA JURÍDICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E HÍDRICA NO DISTRITO FEDERAL

THE FRAGMENTATION AND DISPENSING OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT STUDY AS CHALLENGES TO THE LEGAL EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL AND WATER PROTECTION IN THE FEDERAL DISTRICT

Recebido: 8/5/2023  
Aceito: 15/8/2023

**Gabriela Garcia Batista Lima Moraes**

Professora de Direito Ambiental da Universidade de Brasília (UnB).  
Doutora em Direito pela Universidade de Aix-Marseille-França e pelo Centro Universitário de Brasília  
E- mail: gabrielalima@unb.br



<https://orcid.org/0000-0003-1560-4053>

**Nathalia Peres Bernardes**

Mestranda em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente na Universidade de Coimbra.  
Engenheira Ambiental e Advogada  
E- mail: nathalia.1711@hotmail.com



<https://orcid.org/0000-0003-3586-4151>

## RESUMO

O presente estudo pretende contribuir à compreensão dos Estudos de Impacto Ambiental e dos seus Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) na sua aplicação no uso dos recursos hídricos, com foco na irrigação, área ainda carente de pesquisa no Direito ambiental brasileiro. A partir de uma revisão bibliográfica e, considerando a interpretação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto (pelo estudo do Acórdão em Apelação na Ação Civil Pública nº 2004.01.1.102071-4), enfatiza-se a necessidade da aplicação integral e não fracionada do EIA/RIMA como forma de concretizar a função preventiva do Direito na prevenção de crise hídrica no momento do planejamento do uso desses recursos, que necessita de uma gestão integrada, em uma abordagem ecossistêmica do seu planejamento, algo que pode ser mitigado quando o EIA/RIMA é aplicado de forma fracionada. Essa reflexão permite também construir uma crítica à ausência



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

de previsão legal sobre a obrigatoriedade de EIA/RIMA no caso de dispensa de licenciamento ambiental em empreendimentos de irrigação no Distrito Federal, conteúdo da Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017, alterada pela Resolução 02, de 16 de outubro de 2018, do Conselho de Meio Ambiente do DF.

**Palavras-chave:** Estudo de Impacto Ambiental; Irrigação; Distrito Federal; Caso Rio Preto; Dispensa de licenciamento.

## ABSTRACT

This study intends to contribute to the understanding of Environmental Impact Studies and their Environmental Impact Reports (EIA/RIMA) in their application in the use of water resources, with a focus on irrigation, a research area still in construction in Brazilian environmental law. Based on a bibliographical review and considering the interpretation of the Court of Justice of the Federal District and Territories in the hydro-agricultural exploitation project of the Rio Preto Basin (through the study of the Judgment on Appeal in the Public Civil Action nº 2004.01.1.102071-4), we emphasize the need for full and non-fractional application of the EIA/RIMA as a way of realizing the preventive role of Law in preventing water crises when planning the use of these resources, which requires an integrated management, in an ecosystemic approach, something that can be mitigated when the EIA/RIMA is applied in a fractional way. This reflection also allows for the construction of a critique to the dismissal of EIA/RIMA in irrigation projects in the Federal District in cases where the three-phase environmental licensing was dismissed in favor of the single environmental licensing, content of the Resolution 11, of December 20, 2017, amended by the Resolution 02, of October 16, 2018, of the Federal District Environment Council.

**Keywords:** Environmental impact study; Irrigation; Federal District; Rio Preto case; Exemption of environmental licensing.

## 1. INTRODUÇÃO

Os Estudos de Impacto Ambiental e os seus Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) são importantes instrumentos de proteção do meio ambiente (Lei 6938/81, art. 9º, III), com natureza jurídica preventiva, exigidos no momento do procedimento de licenciamento ambiental. A sua função preventiva tem direta relação com a proteção do direito constitucional a um ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>), exigido sempre que houver significativo impacto

\* Este estudo foi financiado com bolsa de pesquisa e com apoio a Projeto de Pesquisa da Fundação de apoio à pesquisa do Distrito Federal - FAP-DF.

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988, art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

ambiental, inclusive aos recursos hídricos (Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, 001/1986, art. 2º).

É um instrumento de gestão e prevenção de riscos e danos ambientais, fundado nos princípios da prevenção, precaução, integração e abordagem ecossistêmica<sup>2</sup>, entre outros<sup>3</sup>. É interdisciplinar porque conecta ao processo de licenciamento ambiental e gestão dos recursos ambientais, os dados produzidos cientificamente por uma equipe multidisciplinar – profissionais experts, capacitados e registrados para aquela área de estudo (dentre engenheiros ambientais, engenheiros florestais, cientistas ambientais, físicos, geógrafos, geólogos e de diversas outras áreas inerentes à compreensão dos impactos e ao manuseio dos recursos naturais) – e que indicam, a partir das técnicas científicas próprias das suas áreas, elementos de diagnóstico e identificação dos impactos das atividades objetos de avaliação, as medidas a serem tomadas, as alternativas possíveis, considerando o menor impacto ambiental, entre outras perspectivas<sup>4</sup>.

Na relação entre Direito, ciências e segurança hídrica, a prevenção de danos aos recursos hídricos está relacionada aos estudos de impacto e ao licenciamento ambiental, para se medir e identificar os impactos da atividade na qualidade e quantidade de água,<sup>5</sup> considerando-se as áreas de repercussão direta e indireta de um empreendimento, com parâmetros que também podem ser guiados pelos padrões de qualidade ambiental aplicados aos recursos hídricos. As suas informações também podem auxiliar na compreensão do impacto à disponibilidade hídrica – análise também presente na esfera de avaliação do órgão competente pela outorga<sup>6</sup> do uso de recursos hídricos.

O presente estudo tem por objetivo geral contribuir com as discussões sobre importância do estabelecimento do EIA/RIMA de maneira integral, a todo o

2 Considera-se o conceito de abordagem ecossistêmica como forma de manejo integrado dos recursos naturais com vistas a um uso sustentável de forma equitativa, a se promover um balanço entre a intervenção e a manutenção dos processos naturais e interação entre os organismos inerentes ao recurso natural ou recursos em questão. Nesse sentido: UN ENVIRONMENT. **Ecosystem approach**. Disponível em: <https://www.cbd.int/ecosystem/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

3 BENJAMIN, Antonio Herman V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense* (Rio de Janeiro), n. 317, p. 25-45, jan-mar 1992.

4 OLIVEIRA, Frederico; ARAÚJO MEDEIROS, Wendson. Bases teórico-conceituais de métodos para avaliação de impactos ambientais em EIA/RIMA. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, v. 6, n. 11, p. 79-92, 2007.

5 São exemplos de padrões de qualidade da água, as Resoluções do CONAMA: 357/2005, sobre enquadramento de classes de água; 274/2000, que fala sobre critérios de balneabilidade para águas doces, salobras e salinas; 284/2001, sobre sistemas de irrigação; 430/2011, sobre lançamento de efluentes, entre outras.

6 A Outorga de direito de uso de recursos hídricos é o instrumento por meio do qual se realiza o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a ela (Lei 9.433/1997, art. 5º, III). Trata-se de ato administrativo a ser efetivado pela autoridade detentora do domínio do recurso hídrico referente ao pedido da outorga (federal ou estadual/DF, nos termos da competência prevista na CF podendo ainda ser objeto de delegação).

empreendimento<sup>7</sup>, para manter a sua essencialidade como instrumento de prevenção e de precaução que conecta as informações científicas sobre o impacto ao processo de tomada de decisão<sup>8</sup>. A eficácia jurídica<sup>9</sup> da proteção ambiental na autorização/licenciamento de uma atividade está diretamente conectada com a exigência de uma apuração sistêmica e integral dos impactos do empreendimento ou atividade – análise que é veiculada de forma pormenorizada pelo EIA/RIMA; e que, possui ainda outra função importante no Direito Administrativo e Ambiental - limitar a discricionariedade administrativa no processo de tomada de decisão<sup>10</sup>, provendo informações para a adequação do empreendimento em termos ambientais.

Fortalecer o EIA/RIMA é uma forma de implementação de alguns dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sobretudo na sua aplicação como instrumento de prevenção de danos, prevenção de desastres, além de um instrumento que auxilia o planejamento e gestão dos recursos ambientais, inclusive hídricos. Nesse sentido, analisar a importância de uma aplicação do EIA/RIMA para todo o empreendimento e não de forma mitigada; assim como se estudar os cuidados que devem ser observados quando uma legislação local decide pela dispensa de EIA/RIMA, em ambos os casos considerando os recursos hídricos, é um estudo alinhado a contribuir com ao menos 3 dos ODS<sup>11</sup>, especificamente, os ODS 6, 11 e 16.

Na sua relação com o ODS 6 (Água potável e Saneamento), é preciso considerar que o EIA, como um instrumento de análise de impactos, realiza uma interface entre a extensão dos impactos ambientais e uma avaliação do uso eficiente de águas (parágrafo

7 Outros estudos nesse sentido: CHACHÉ, C. B. O licenciamento ambiental “fragmentado”: estudo de caso do COMPERJ. **Revista Ensaios**, v. 7, 2014; VIGLIO, J. E.; FERREIRA, L. C. A atuação dos peritos do Ministério Público no licenciamento ambiental do Projeto Mexilhão, São Paulo, Brasil. **Sustainability in Debate** (Brasília), v. 13, n. 1, p. 368-383, 2022. CIRNE, M.; HABLE, J. A dispensa do licenciamento de empreendimentos agrossilvipastoris e a destruição da Amazônia brasileira. In: LEUZINGER, M.; SOUZA, L.; CIRNE, M.; **40 Anos da Política Nacional do Meio ambiente**, p. 35-54, 2021; VAMPRÉ, S.; MEDINA, P. Dispensa de licenciamento ambiental para atividades rurais no Estado do Tocantins: suporte teórico para um discurso argumentativo. **Veredas do Direito** (Belo Horizonte), v.16, n. 34, p. 177-204, 2019; SILVA, L. P. Fracionamento de empreendimentos no licenciamento ambiental. **Direito Coletivo – Comentário à Jurisprudência**, v. 14, n. 25, p. 295-318, 2015.

8 Conforme reflete Cristine Noiville: “(...) uma das preocupações subjacentes ao princípio da precaução é, preferencialmente, a de permitir a introdução da ciência no âmbito da decisão na esfera pública.”. NOIVILLE, Christiane. Ciência, Decisão, Ação: três observações em torno do princípio de precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Governo dos riscos**. Rede Latinoamericana europeia sobre Governo dos Riscos. Brasília, 2005, p.34.

9 A eficácia jurídica é a capacidade da norma de produzir efeitos, ou seja, sua aplicabilidade e possibilidade de incidir os resultados que pretende. VARELLA, Marcelo; LAUTENSCHLAGER, L. Critérios de Efetividade na Proteção Ambiental. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 36.1, p. 295-329, 2016.

10 BENJAMIN, Antonio Herman V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense** (Rio de Janeiro), n. 317, p. 25-45, jan-mar 1992.

11 NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 05 maio 2023.

6.4 da ODS 6<sup>12</sup>). Nesse sentido, o EIA, aplicado à irrigação, é um instrumento que permite uma análise do uso da água na sua conexão com os impactos ambientais. Na interface com o ODS 11, mais especificamente 11b<sup>13</sup>, tem-se o EIA/RIMA como instrumento de prevenção de desastres, o que, no caso da disponibilidade hídrica, também repercute em prevenção de crises hídricas (um desastre tecnológico crônico<sup>14</sup>), resultado de uma repercussão sistêmica de um mal planejamento do uso dos recursos hídricos e da prevenção da sua manutenção. E ainda, por ser o EIA um veículo de informação de impactos, conecta-se tanto com o princípio da informação como o princípio da participação no processo de tomada de decisão, o que corresponde com um alinhamento com o ODS 16, especificamente: 16.7 “Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”<sup>15</sup>.

Considerando sua relação com a proteção dos recursos hídricos, a análise da fragilização das funções instrumentais do EIA/RIMA é, aqui, veiculada em duas situações distintas: o fracionamento ou fragmentação do EIA/RIMA, haja vista o fracionamento do licenciamento do empreendimento e, a segunda situação, a dispensa de EIA/RIMA, haja vista a dispensa de licenciamento ambiental trifásico.

Os estudos estão situados no Distrito Federal e empreendimentos de irrigação. A primeira análise se volta para os perigos do fracionamento do EIA/RIMA considerando um empreendimento de irrigação no Distrito Federal, que foi judicializado. Estuda-se a interpretação do TJDFT em uma Apelação Cível em Ação Civil Pública acerca da nulidade dos Estudos de Impacto Ambiental que realizados de forma fragmentada, no projeto de aproveitamento hidroagrícola na Bacia do rio Preto, análise feita pelo Tribunal em 2013<sup>16</sup>. Esse projeto refere-se a um conjunto de pequenos e médios sistemas de irrigação

12 “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”. NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6>. Acesso em: 05 maio 2023.

13 “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”. NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 05 maio 2023.

14 De modo geral, desastre tecnológico crônico é aqui entendido na definição de danos socioambientais prolongados no tempo, no espaço, e decorrentes de ação (ou omissão) humana. Nesse sentido: COUCH, S. R.; KROLL-SMITH, S. The Chronic technical disaster: toward a social scientific perspective. **Social Science Quarterly**, 66 (3), pp.565-575, 1987; GRAMLING, R.; KROGMAN, N. Communities, Policy and Chronic Technological Disasters. **Current Sociology**, v. 45, n. 3. 1997; MANTELLI, G. A. S. Dos desastres socioambientais ao Direito: fatores aplicáveis e breve quadro jurídico. **Direito UFMS**, v. 4, n. 1, p. 74 – 95, 2018.

15 O EIA e o RIMA inserem, na tomada de decisão, informações dos impactos. Se mitigados, essas informações podem também ser prejudicadas, não refletir o todo, ferindo o princípio da informação e mitigando a participação.

16 TJDFT, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 77.

constituídos de barramentos<sup>17</sup> no curso de água principal e nos afluentes e de obras de captação, adução e distribuição de água destinadas a regularizar a vazão dos rios ao longo do ano. São obras destinadas à implantação de empreendimentos de irrigação<sup>18</sup>.

A aplicação do EIA/RIMA de forma fragmentada ou fracionada – separando o empreendimento em ‘partes’ para a respectiva análise e licenciamento – é uma realidade com diversas consequências socioambientais<sup>19</sup> e que fragiliza a sua função como instrumento interdisciplinar de prevenção, pois se fracionam também os estudos de impactos de um mesmo empreendimento, subestimando a repercussão dos seus impactos, uma vez ausente uma perspectiva integrada às consequências sistêmicas do empreendimento como um todo.

Em complemento, a segunda análise busca uma perspectiva crítica da dispensa distrital do licenciamento ambiental trifásico a empreendimentos de irrigação diante do porte. Há de se estabelecer uma crítica à dispensa de licenciamento ambiental para algumas atividades (com a possível consequência de que também se dispense os Estudos de Impacto Ambiental), inclusive em implantação de irrigação para metragens específicas. Trata-se da Resolução 02, de 16 de outubro de 2018 do CONAM/DF, que altera o anexo 2 da Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017 (que trata de dispensa de licenciamento) e, inclusive, prevê expressamente a respectiva dispensa para os empreendimentos localizados na mencionada bacia do Rio Preto.

Os casos de dispensa de licenciamento ambiental, pauta de pretensões de flexibilização imersa nos debates políticos-jurídicos da gestão ambiental brasileira nas últimas décadas<sup>20</sup>, devem ser vistos com cautela; ocorrem normalmente por

17 Segundo o glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos, barramento é uma “Estrutura construída em um curso d’água transversalmente à direção de escoamento de suas águas, alterando as suas condições de escoamento natural, objetivando a formação de um reservatório a montante, tendo como principal finalidade a regularização das vazões liberadas à jusante, por meio de estruturas controladoras de descargas. O reservatório de acumulação pode atender a uma ou a diversas finalidades como abastecimento de água para cidades ou indústrias, aproveitamento hidrelétrico, irrigação, controle de enchentes, regularização de curso de água etc.”. MELO, C. I. P., et al. **Glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos**. Publicação específica para a I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, 2008, p. 13.

18 Em termos conceituais, pela Resolução CONAMA 284/2001, art. 1º, § 2º: “Entende-se como empreendimento de irrigação o conjunto de obras e atividades que o compõem, tais como: reservatório e captação, adução e distribuição de água, drenagem, caminhos internos e a lavoura propriamente dita, bem como qualquer outra ação indispensável à obtenção do produto final do sistema de irrigação”.

19 Dentre as diversas consequências socioambientais, sobre problemas de transparência, haja vista a fragmentação do licenciamento de um empreendimento, ver: CHACHÉ, Cristiane Bornorema. O licenciamento ambiental “fragmentado”: estudo de caso do COMPERJ. **Revista Ensaio**, v. 7, jul-dez 2014.

20 Mais sobre esse assunto: BARCELOS, Eduardo. Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 2, n. 2, p. 278-329, 2020.

determinação estadual competente,<sup>21</sup> mas que podem extrapolar a sua competência em casos que não consideram os riscos de danos ambientais na dispensa do licenciamento trifásico em descompasso com as normas federais sobre o tema. Trata-se de análise que considera os precedentes do STF sobre dispensa de licenciamento, cuja análise se pauta, especificamente no alinhamento da legislação questionada, com as normas federais<sup>22</sup>.

A metodologia utilizada reflete, assim, na revisão bibliográfica sobre o assunto, considerando os principais esclarecimentos legais sobre o EIA/RIMA na sua conexão com os recursos hídricos, além de um embasamento crítico doutrinário, a fim de se viabilizar uma análise crítica do Acórdão em Apelação na Ação Civil Pública nº 2004.01.1.102071-4 e da Resolução 02, de 16 de outubro de 2018 e à Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017, do CONAM/DF, tendo, como parâmetro, conforme mencionado acima, o entendimento do STF sobre o exame da constitucionalidade da dispensa de licenciamento estar diretamente relacionado com a sua correspondência com as normas federais.

Assim, após algumas questões introdutórias sobre o EIA/RIMA, incluindo os seus aspectos gerais e a sua relação com os recursos hídricos (1), tem-se a análise da interpretação do TJDF na anulação do EIA do projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto (2). Posteriormente, constrói-se uma crítica à ausência de previsão legal sobre os estudos de impacto na dispensa de licenciamento ambiental em instalação de irrigação, prevista na Resolução 02, de 16 de outubro de 2018 e Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017 do CONAM (3).

## 2. OS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E OS RECURSOS HÍDRICOS

Para que se possa compreender a importância dos Estudos de Impacto Ambiental e visualizá-los no caso do projeto da Bacia do Rio Preto, primeiro é necessário que se entenda os aspectos gerais relacionados aos estudos ambientais (1.1) e depois como eles se comportam, de forma geral, em casos relacionados com recursos hídricos e agricultura (1.2).

<sup>21</sup> A competência para legislar no combate à poluição e controle ambiental é concorrente entre a União (com normas gerais), os Estados e o Distrito Federal (competência suplementar e excepcionalmente, competência legislativa plena, art. 24, VI, Constituição Federal, e seus parágrafos) e para atuar, é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, VI, Constituição Federal). Estando os estados dentro de suas competências e em conformidade com os dispositivos gerais federais, o Supremo Tribunal Federal (STF) compreendeu pela constitucionalidade de determinações estaduais que conferiram a determinadas atividades, o licenciamento simplificado. Este foi o raciocínio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.615/CE, que teve provimento negado pelo STF, que compreendeu que havia concordância entre as normas federais (em especial, a Resolução 237/97) com o disposto na legislação estadual cearense questionada.

<sup>22</sup> Análises nesse sentido: STF, ADI 4.615/CE, Tribunal Pleno, julg. 20/09/2019, Dje 28/10/2019. STF, ADI 5.312/TO, Tribunal Pleno, julg. 25/10/2018, Dje 11/02/2019; STF, ADI 5.475/AP, Tribunal Pleno, julg. 20/04/2020, Dje 03/06/2020.

## 2.1 ASPECTOS GERAIS RELACIONADOS AOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Em termos de aspectos gerais, importa esclarecer o EIA/RIMA como um instrumento do Direito ambiental, interdisciplinar, conectado aos princípios do direito ambiental, com uma função de conectar ao processo de tomada de decisões, informações sobre os impactos, que limitarão a discricionariedade administrativa no licenciamento ambiental. Trata-se da sua base legal e, para além da sua compreensão, é preciso esclarecer que a sua função como instrumento de prevenção tem direta relação com uma abordagem ecossistêmica<sup>23</sup> embasada no princípio da integração nos estudos dos impactos, sendo, portanto, fundamental que seja elaborado considerando a totalidade do empreendimento, e não de forma fracionada; e que seja exigido, sempre que tiver potencial impacto ambiental tal como preconizado nas normas gerais ambientais. É, assim, um documento técnico imprescindível à prevenção de danos, tal como se dispõe nas normas gerais sobre o assunto, conforme segue a análise.

Juridicamente, o EIA é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), previsto por meio da avaliação de impactos ambientais (art. 9º, III da Lei 6.938/81). A sua avaliação constitui-se em um ato de controle do Poder Público<sup>24</sup> e está diretamente relacionado ao licenciamento ambiental, uma vez que a implantação de uma obra ou de uma atividade efetiva ou potencialmente degradadora requer avaliação e controle prévios para que eventuais impactos ambientais e riscos sejam antevistos, podendo ser prevenidos, mitigados e/ou compensados<sup>25</sup>. O EIA e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) apresentam-se como uma das mais importantes espécies de estudos ambientais, sendo exigidos no licenciamento de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente causadores de significativo impacto ambiental<sup>26</sup>.

Vale lembrar, o licenciamento ambiental é essencial para evitar, mitigar e compensar os impactos ambientais de empreendimentos. Correspondem a uma via procedimental de racionalização da ação humana pelo Estado, acerca da possibilidade ou não da instalação e operação de uma atividade na sociedade. Em sua aplicação tradicional -

23 Vale lembrar, o conceito de abordagem ecossistêmica é aplicado aqui como forma de manejo integrado dos recursos naturais com vistas a um uso sustentável. UN ENVIRONMENT. **Ecosystem approach**. Disponível em: <https://www.cbd.int/ecosystem/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

24 MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 535.

25 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 358.

26 Resolução CONAMA 237/97, art. 3º: “A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação”.

com licenças prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO)<sup>27</sup> – é um procedimento administrativo “destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Lei Complementar 140/2011, art. 2º, I). Destina-se à avaliação da viabilidade da atividade e estudo dos seus impactos pelo ente ambiental competente (seja federal, estadual ou municipal), para a obtenção das respectivas licenças (LP, LI e LO), sendo que cada uma dessas licenças se refere a uma fase distinta do empreendimento. A avaliação dos impactos no processo de licenciamento ambiental inclui os instrumentos EIA e RIMA. Nesse sentido, Farias<sup>28</sup> afirma ser o licenciamento ambiental o processo administrativo complexo de controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos no ambiente.

O licenciamento pode possuir ainda critérios diferenciados a depender da atividade. O licenciamento de empreendimentos de irrigação, por exemplo, é regulamentado a nível nacional pela Resolução CONAMA 284/2001, pela qual se conhece das características dos métodos de irrigação, da obrigatoriedade do seu licenciamento, e da possibilidade do órgão local competente complementar procedimentalmente os critérios de licenciamento ambiental, entre outras questões. A avaliação dos impactos ambientais é requisito obrigatório desses empreendimentos, nos termos do art. 12 da referida Resolução.

O artigo 2º da Resolução CONAMA 001/86 lista de forma exemplificativa os casos de atividades e empreendimentos sujeitos ao EIA/RIMA, ficando a cargo do órgão ambiental competente identificar nas atividades e empreendimentos esse significativo impacto ambiental, podendo ainda considerar que o EIA/RIMA não seja necessário em determinados casos (art. 3º, parágrafo único, da Resolução CONAMA 237/1997). O artigo 8º, II, da Lei 6.938/81 já previa a necessidade de Estudos de Impacto Ambiental no caso de atividades ou obras de significativa degradação ambiental, sendo que a competência para determinar as hipóteses de necessidade de realização dos estudos foi remetida ao CONAMA.

A avaliação de impactos ambientais é gênero de que são espécies todos os estudos ambientais apresentados como subsídio para a análise no licenciamento ambiental<sup>29</sup>. O artigo 1º da Resolução CONAMA 237/1997 deixa claro isso, denominando

27 Para além da sua aplicação tradicional (casos da exigência do procedimento completo, com LP, LI e LO), há situações de simples autorizações ou licenciamentos simplificados previstos via regulamentação legal que dispensam o licenciamento ambiental, mas que não fazem parte dessa pesquisa.

28 FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 26.

29 Segundo Fontenelle, os estudos ambientais como gênero são: “um conjunto de estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como, relatório ambiental, plano de controle ambiental, relatório ambiental preliminar e diagnóstico ambiental, dentre outros”. FONTENELLE, Miriam. Aspectos da política nacional do meio ambiente: o estudo de impacto ambiental como instrumento preventivo de gestão ambiental. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano 4-5, n. 4-5, 2003-2004, p. 281.

a avaliação de impactos ambientais de “estudos ambientais”<sup>30</sup>. Sobre o seu conteúdo, o artigo 6º da Resolução CONAMA 001/86 prevê as atividades técnicas que o EIA deve desenvolver, o que inclui um diagnóstico da área de influência do projeto, análise dos seus impactos ambientais, definição de medidas mitigadoras e elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento.

Nesse sentido, o EIA é um documento técnico. Possui como objeto o “diagnóstico das potencialidades naturais e socioeconômicas, os impactos do empreendimento e as medidas destinadas a mitigação, compensação e controle desses impactos”<sup>31</sup>. Já o RIMA é elaborado em uma linguagem mais acessível, ele tem como objetivo tornar mais compreensível o conteúdo do EIA para o público, aplicando, como já mencionado, o princípio da informação ambiental. Devem ser elaborados por profissionais legalmente habilitados e as despesas correrão por conta do proponente do projeto<sup>32</sup>. O ideal é que ele seja feito por uma equipe técnica multidisciplinar, ou seja, que contará com profissionais de diferentes áreas. Ao final, o EIA e o RIMA deverão ser encaminhados para o órgão ambiental competente para que ele possa proceder com a análise sobre o licenciamento ou não da atividade<sup>33</sup>.

Ao propiciar um estudo técnico dirigido à compreensão dos impactos do empreendimento, é um instrumento de aplicação do princípio da precaução, estando associado a uma perspectiva de gestão de riscos ambientais e prevenção de desastres<sup>34</sup>. Do ponto de vista material, a sua utilidade e função está no diagnóstico e identificação da extensão da repercussão do empreendimento em termos de impacto ambiental, sendo exigido constitucionalmente às atividades que causam ou possam causar degradação ambiental.

Além disso, de um ponto de vista do Direito administrativo, o EIA/RIMA é um instrumento a guiar a discricionariedade pública na tomada de decisão.<sup>35</sup> Na sua conexão com os já mencionados princípios da prevenção e precaução, mas também com o princípio da informação, o princípio do poluidor-pagador, princípio da integração e abordagem ecossistêmica, constrói-se as informações científicas e dados sobre os impactos, limites

30 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: a gestão ambiental em foco. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 381.

31 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília: TCU, 4.ª Secretaria de Controle Externo, 2007, p. 34.

32 Resolução CONAMA 237/97, art. 11: “Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor. Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais”.

33 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 261.

34 SILVA, Solange Teles. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: Varella, M. D.; Platiau, A. F. B. (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 85-100, 2004.

35 BENJAMIN, Antonio Herman V. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense** (Rio de Janeiro), n. 317, p. 25-45, jan-mar 1992.

à discricionariedade da administração pública na sua avaliação sobre a viabilidade da atividade.

A distinção entre o princípio da prevenção e da precaução tem direta relação com a identificação das ações tomadas diante de danos conhecidos (medidas preventivas) e ações precautórias diante de danos desconhecidos<sup>36</sup>. Nesse sentido, o EIA/RIMA instrumentaliza o princípio da prevenção na medida em que identifica o cumprimento de regras preventivas de impactos conhecidos, ou seja, se demonstra o cumprimento de disposições legais obrigatórias para a prevenção, mitigação e compensação dos danos conhecidos, associados à atividade, já estudados pelas ciências e que já tiveram regras de prevenção reconhecidas legalmente, ou seja, internalizadas pela lei ou outras normas como Resoluções CONAMA. Em complemento, aplica o princípio da precaução, na medida em que também tem por objetivo lidar com o dano ainda não totalmente dimensionado pela ciência, capaz de gerar perigo de dano ambiental sério e irreversível, de modo que, pelo EIA/RIMA, também devem ser demonstradas as técnicas e ações precautórias, análises de alternativas e de diferentes cenários de impactos possíveis diante do desconhecimento científico da extensão desses impactos<sup>37</sup>, a fim de preencher o processo de tomada de decisão, com o maior número de informações possíveis sobre os impactos.

É, assim, indispensável ao princípio da prevenção e precaução, por ser um instrumento científico de identificação das dimensões do impacto conhecidos precautória para os riscos de dano<sup>38</sup>, detalhando tanto o cumprimento de medidas de prevenção obrigatórias, como também medidas de mitigação, adaptação e ainda, alternativas possíveis de ação e seus respectivos impactos, para propiciar o maior número de informações possíveis para a tomada de decisão – um viés também fundado no princípio da informação – sobre que caminho de ações e de implementação a atividade a ser autorizada pelo licenciamento deve seguir. Com a publicidade do seu RIMA, conecta-se ainda com o princípio da participação. Este instrumento também tem a sua importância relacionada ao papel do Direito ambiental de internalizar as externalidades negativas

36 Sobre a distinção entre o princípio da precaução e da prevenção, ver: WEDY, Gabriel J. T. Os elementos constitutivos do princípio da precaução e a sua diferenciação com o princípio da prevenção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 68, out. 2015. Para uma análise desta distinção e da aplicação do princípio da precaução no judiciário: OLIVEIRA, C. C.; MORAES, G. G. B. L.; FERREIRA, F. R. (Orgs). **A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais**: análise nacional, comparada e internacional. Campinas: Pontes Editores, 2019; RIOS, A. O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira: estudos de casos. In: PLATIAU, A. F. B.; VARELLA, M. D. (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 373-400, 2004.

37 MACHADO, P. A. L. Princípio da precaução no Direito brasileiro e no Direito internacional e comparado. In: PLATIAU, A. F. B.; VARELLA, M. D. (orgs.). **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 369; NOIVILLE, C. Ciência, decisão, ação: três observações em torno do princípio da precaução. In: VARELLA, M. D. (org.). **Governo dos Riscos**. Rede Latinoamericana europeia sobre Governo dos Riscos, 2005, p. 34.

38 OLIVEIRA, C. C.; FERREIRA, F. R.; MORAES, G. G. B. L. Os limites do princípio da precaução nas decisões judiciais brasileiras em matéria ambiental. **Veredas do Direito** (Belo Horizonte), v. 15, n. 32, 2018, p. 352.

ambientais de uma atividade e também é uma aplicação do princípio do poluidor-pagador, ao ser uma obrigação do empreendedor custear a sua produção.

O EIA/RIMA é, por conseguinte, essencial para a análise dos impactos do projeto, sejam eles positivos ou negativos, diretos ou indiretos, permanentes ou temporários, imediatos ou a médio e longo prazo (Resolução CONAMA 001/86, art. 6º, II). Devem ser identificados considerando a totalidade do empreendimento, o que também aplica o princípio da integração como uma ferramenta de gestão<sup>39</sup> na interpretação da necessidade de uma abordagem ecossistêmica<sup>40</sup> na compreensão dos efeitos da poluição sobre o meio, avaliando os efeitos também pelas interações entre ecossistemas e entre os seus componentes, viés inerente à interdisciplinaridade da equipe multidisciplinar e no estudo do empreendimento como um todo para a avaliação dos diferentes impactos ambientais, suas conexões e repercussões interligadas<sup>41</sup>, a sua reversibilidade e como será a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

As conexões com os princípios ambientais acima apresentados refletem as diferentes funções fundamentais do EIA/RIMA como instrumento de prevenção, precaução, análise de efeitos sistêmicos e identificação de medidas que consideram a totalidade do empreendimento. Essas funções podem ser mitigadas, flexibilizadas ou mesmo excluídas do processo de tomada de decisão, quando ocorre o seu fracionamento ou dispensa sem embasamento legal ou sem concordância com as normas gerais no tema.

A eficácia jurídica da proteção ambiental na autorização/licenciamento de uma atividade está diretamente conectada com a exigência de uma apuração sistêmica e integral dos impactos do empreendimento – análise que é veiculada de forma pormenorizada pelo EIA/RIMA. Eficácia jurídica consiste na aptidão para a produção de efeitos, é eficaz o ato adequado para atingir a finalidade para o qual ele foi gerado<sup>42</sup>. No caso das normas que tratam dos recursos hídricos, responsáveis pela regulação hídrica, também é importante que existam estudos ambientais para avaliar os impactos da atividade nos recursos hídricos e garantir o cumprimento das normas, minimizando danos ambientais.

A eficácia de uma norma está ligada com a sua aplicabilidade, esta se refere à qualidade de uma norma vigente ser aplicável, e aquela à possibilidade de tais normas

39 FERRAÇO, André A; TAKARA, Naomy. A tipologia jurídica da integração ambiental como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. **Revista Direito Estado e Sociedade**, n. XX, 2021.

40 A abordagem ecossistêmica é justamente viabilizada pelo EIA/RIMA, uma vez este representar uma ferramenta de gestão dos recursos naturais com vistas a um uso sustentável e que, para que isso seja mantido, o estudo deve abordar o empreendimento como um todo, e não fracionado. UN ENVIRONMENT. **Ecosystem approach**. Disponível em: <https://www.cbd.int/ecosystem/>. Acesso em: 18 de abril de 2023.

41 ARAUJO, Fernanda Castelo Branco. Desafios à adoção da abordagem ecossistêmica como instrumento jurídico para a gestão de recursos marinhos na zona costeira brasileira. In: OLIVEIRA, Carina Costa, et al. **Meio ambiente marinho e direito: a gestão sustentável da investigação, da exploração e da exploração dos recursos marinhos na Zona Costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 87.

42 MACHADO, Ivja Neves Rabelo. **A eficácia dos direitos sociais**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2014.

gerarem efeitos jurídicos. Ambas se distinguem da eficácia social da norma, compreendida como a realização concreta do programa normativo na esfera dos fatos<sup>43</sup>. Para este estudo, é importante compreender que a eficácia jurídica corresponde a possibilidade de uma norma ser aplicada aos casos concretos e de gerar efeitos jurídicos. A interdisciplinaridade presente no EIA/RIMA, torna a sua análise essencial para prevenir os impactos no meio ambiente, nos recursos hídricos.

Os estudos ambientais são a base para que o órgão licenciador defina quais condicionantes, preventivas, mitigatórias e/ou compensatórias<sup>44</sup>, precisam ser cumpridas para que o empreendimento ou atividade tenha a sua licença concedida. Neles, são apresentadas sugestões de condicionantes, medidas mitigadoras de impactos negativos (Resolução CONAMA 001/86, art. 6º, III). A elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramentos dos impactos, mostrando quais fatores e parâmetros devem ser considerados no empreendimento em questão também são apresentados no bojo do Estudo de Impacto Ambiental (Resolução CONAMA 001/86, art. 6º, IV).

Em relação à realização de diagnósticos ambientais da área de influência do projeto (Resolução CONAMA 001/86, art. 6º, I), deve-se caracterizar a situação ambiental da área considerando o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico. Esse diagnóstico precisa contemplar uma descrição e uma análise completa dos recursos ambientais e suas interações e, isso inclui aspectos relacionados aos corpos de água, regime hidrológico, usos da água que serão levantados no ponto a seguir.

## 2.2 ASPECTOS PERTINENTES À RELAÇÃO DOS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL COM RECURSOS HÍDRICOS

O Estudo de Impacto Ambiental, conforme visto acima, é uma exigência constitucional e da legislação brasileira, sendo também indispensável para a prevenção dos danos aos recursos hídricos. Na lista de atividades em que o EIA é obrigatório, prevista no artigo 2º da Resolução CONAMA 001/86, destaca-se o inciso VII que trata especificamente de atividades e obras ligadas a recursos hídricos:

43 SARLET, Ingo Wolfgang. Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

44 STEIN, Tiago Ronei. **Licenciamento ambiental**. Porto Alegre: SAGAH, 2017, p. 101-103.

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: [...]

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

Este inciso se aplica para o caso do projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto, em instalação de sistemas de irrigação. Além desses aspectos que devem ser considerados na exigência do EIA, o artigo 5º da Resolução CONAMA 01/86 dispõe sobre as diretrizes que um EIA deve obedecer, entre elas, destaca-se o inciso III “Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza”.

Bacias hidrográficas são unidades territoriais de planejamento e gerenciamento das águas, elas se constituem “no conjunto de terras delimitadas pelos divisores de água e drenadas por um rio principal, seus afluentes e subafluentes”<sup>45</sup>. São uma área de drenagem de um curso de água. Segundo Machado<sup>46</sup>, as águas de uma bacia devem, prioritariamente, beneficiar os moradores e trabalhadores dessa unidade. Ademais, os planos e programas governamentais na área de influência do projeto (Resolução CONAMA 01/86, art. 5º, IV) devem ser considerados, o que inclui, por exemplo, os Planos por bacia hidrográfica e as políticas para o combate de eventual crise hídrica.

Presente a escassez de recurso hídrico, o órgão público responsável pela outorga de direito dos direitos de uso da água deve suspender total ou parcialmente, em definitivo ou por prazo determinado as que prejudicarem esse uso prioritário nos termos do art. 15, V, da Lei 9.433/1997. Por exemplo, na crise hídrica do Distrito Federal ocorrida principalmente entre 2016 e 2017, a Agência Reguladora de Águas do DF (ADASA) editou uma série de resoluções restringindo o uso dos mananciais na área rural. Entre elas, a Resolução conjunta da ADASA, SECIMA e ANA 1/2017 em seu art. 1º, II, determinou, na bacia hidrográfica a montante do Reservatório do Descoberto, a redução das captações de águas superficiais e subterrâneas, outorgadas para fins de irrigação e piscicultura e limitação da sua operação ao período de 6h às 9h. Além disso, ela suspendeu a emissão de outorgas prévias, preventivas e de direito de uso de recursos hídricos na bacia hidrográfica a montante do Reservatório do Descoberto com exceção da para fins de

45 MELO, C. I. P., et al. **Glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos**, 2008, p. 13.

46 MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 514.

consumo humano e de dessedentação animal.

O diagnóstico de impactos ambientais – que deve ser contemplado nos Estudos de Impacto Ambiental – inclui, como mencionado, a caracterização da área do projeto considerando os meios físico, biológico e socioeconômico (Resolução CONAMA 01/86, art. 6º, I). Será de grande relevância para a conclusão do estudo a descrição inicial do local, pois isso permitirá que seja feito um juízo de valor entre as vantagens de autorizar-se ou não o projeto<sup>47</sup>.

Supondo um projeto que leve em conta a utilização de recursos hídricos, a caracterização do meio físico (Resolução CONAMA 01/86, art. 6º, I, a) deve incluir inúmeros aspectos. Como exemplo, cita-se que a topografia, os tipos e aptidões do solo e o subsolo têm grande influência na infiltração das águas e na existência de corpos d'água superficiais e de reservatórios subterrâneos; a saturação do ar e o clima influenciam no ciclo hidrológico da água, em especial, na evapotranspiração; os regimes hidrológicos, correntes atmosféricas, correntes marinhas (aonde elas causarem influência) e as características do corpo d' água da região têm grande relação com a disponibilidade de recursos hídricos.

O meio biológico (art. 6º, I, b) em que se insere a atividade ou empreendimento causador de significativo impacto ambiental também merece atenção no EIA, destaca-se que os recursos hídricos são fundamentais para a manutenção da fauna e da flora, por isso possíveis alterações na sua disponibilidade devem ser estudadas. Ademais, o diagnóstico deve contemplar o meio socioeconômico (art. 6º, I, c), devendo ser atestadas as relações de dependência entre a sociedade local e os recursos ambientais, o que inclui a disponibilidade para uso dos recursos hídricos no momento atual e para a potencial utilização futura.

Nesse diapasão, o EIA, como instrumento inerente ao Direito ambiental, também tem a sua relevância como auxiliar ao Direito das águas e dos recursos hídricos. Nesse sentido, Machado<sup>48</sup> expõe que o direito de usar a água dos corpos hídricos para consumo pessoal faz parte do direito à vida. As necessidades humanas relativas à água em caso de racionamento precisam ser escalonadas hierarquicamente. Em primeiro lugar, a água como bebida deve ser assegurada, em segundo, a água para preparação da alimentação humana e, em terceiro lugar, a utilizada para higiene pessoal. No entanto, a água não é destinada somente ao consumo humano e, é por isso que a legislação brasileira divide o uso da água em prioritário e de uso múltiplo.

Para explicar melhor, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRS), instituída pela Lei 9.433/1997, prevê em seu art. 1º, IV, que um dos fundamentos em que ela se baseia é que a “gestão de recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas”.

47 MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 279.

48 MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 506.

No entanto, o art. 1º, III, desta mesma lei ressalta que em casos de escassez, o uso dos recursos hídricos será prioritariamente para o consumo humano e para a dessedentação de animais. Na outorga de direitos de uso de recursos hídricos, os Planos de Recursos Hídricos devem estabelecer as prioridades para ela nos termos do artigo 7º, VIII, da Lei 9.433/1997.

Os Planos de Recursos Hídricos, por sua vez, são elaborados por bacia hidrográfica, por estado e por país (Lei 9.433/1997, art. 8º), sendo que o plano fundamental é o Plano por bacia hidrográfica. As prioridades de usos das águas serão buscadas, em primeiro lugar, a nível da bacia hidrográfica, depois os Planos estaduais devem integrar essas prioridades a partir de uma interação dos dados e das prioridades apontadas nas bacias do estado e, por último, o Plano do país deve fazer a mesma coisa para estabelecer as prioridades nacionais<sup>49</sup>.

Ademais, cabe ainda expor sobre a outorga de direitos de uso de recursos hídricos, como um dos instrumentos da PNRS. Segundo o art. 11 da Lei 9.433/97, ela tem como objetivo assegurar o controle qualitativo e quantitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos. Machado<sup>50</sup> ressalta que:

A “autoridade responsável pela efetivação de outorgas de direito de uso dos recursos hídricos” procurará ter conhecimento sobre se foi ou não exigido o procedimento de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Se esse estudo foi exigido, poderá essa “autoridade” exigir esclarecimentos, vistorias e diligências da equipe multidisciplinar. Será da máxima utilidade que o órgão público responsável pela outorga acompanhe a Audiência Pública que for realizada. O conteúdo dos debates e documentos juntados na Audiência deverá embasar a decisão da outorga dos direitos de uso das águas.

Há uma relação intrínseca entre a outorga pelo uso da água e as informações técnicas fornecidas sobre os impactos da atividade nesse empreendimento. Nesse sentido, é possível afirmar a natureza jurídica dessa Outorga como ato administrativo dotado de discricionariedade técnica<sup>51</sup>. Para explicar melhor, sobre a discricionariedade, ela é uma das principais prerrogativas para a condução dos atos administrativos e existe porque a lei não é capaz de definir todas as condutas que os agentes administrativos devem realizar. O poder discricionário é uma prerrogativa dos agentes administrativos de

49 MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 521.

50 MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 535.

51 FERRAÇO, A. A. G.; MORAES, G. G. B. L. A natureza jurídica discricionária da outorga diante dos conflitos pelos usos múltiplos da água. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC (NOMOS)**, v. 40, n. 2 (2020), p. 79-100, jul-dez 2020.

escolherem, entre as várias condutas possíveis, a que acharem que melhor atende aos interesses da coletividade, avaliando a situação de acordo com critérios de oportunidade e conveniência<sup>52</sup>. Contudo, ela não é ilimitada, de modo geral, seus limites estão na lei e nos princípios legais, o que não é de todo evidente como em um ato vinculado, onde os requisitos e as características estão certos e postos na lei.

Dessa forma, nota-se que a concessão ou não da outorga de direitos de uso das águas pode ter informações importantes advindas de um EIA, ante os impactos ali descritos. Assim, a análise da repercussão dos impactos de um empreendimento na qualidade e da disponibilidade hídrica tem direta relação com a manutenção do direito de acesso à água, assim como garantir a gestão de recursos hídricos relacionada ao seu uso múltiplo.

Explicado de forma geral o EIA e os seus aspectos pertinentes com relação aos recursos hídricos, passa-se a apresentar a análise da interpretação do TJDFT na Ação Civil Pública relacionada ao projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto.

### **3. A ANÁLISE DA INTERPRETAÇÃO DO TJDFT NA ANULAÇÃO DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL DO PROJETO DE APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA DA BACIA DO RIO PRETO**

A análise da interpretação da anulação do EIA no caso do Projeto de Aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto merece destaque juridicamente por permitir uma reflexão sobre os limites da discricionariedade da exigência do EIA, à compreensão desses limites para a definição do não cabimento de um EIA fracionado, devendo ser exigido para a totalidade de um empreendimento, bem como para a análise da legalidade relacionada à avaliação de riscos e extensão real dos impactos dos empreendimentos. Trata-se de análise do Acórdão que decidiu sobre apelação cível na Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) contra o Distrito Federal, então apelante.

O caso diz respeito ao projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto, que se refere a um conjunto de pequenos e médios sistemas de irrigação constituídos de barramentos nos afluentes e no curso d'água principal, bem como de obras de captação, adução e distribuição de água em determinados locais, disponibilizando água para irrigação no período seco. Embora o projeto tenha identificado 26 áreas nas sub-bacias do Rio Preto no Distrito Federal, destinadas a implantar os barramentos, o Estudo de

---

52 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

Impacto Ambiental foi direcionado a dois barramentos - Projetos Pilotos (os barramentos do Ribeirão Extrema e do Rio Jardim). A bacia hidrográfica do rio Preto abrange os estados de Goiás e Minas Gerais e o Distrito Federal e faz parte da bacia hidrográfica do rio São Francisco. Ela ocupa área de 1.045.900 hectares no total, sendo 131.300 hectares no DF, na porção oriental, limitando-se a oeste e sudeste com as bacias do rio São Bartolomeu e do rio São Marcos, que drenam para o rio Paranaíba<sup>53</sup>. O uso da água da bacia é destinado principalmente para a irrigação.

A nulidade do EIA, a consequente anulação das licenças prévias e de instalação concedidas e a reparação de danos decorrentes da implantação do projeto foram pedidos da Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), pelo fato de os EIAs não terem contemplado a totalidade da área<sup>54</sup>.

Na sentença, o magistrado *a quo* havia julgado parcialmente procedentes os pedidos para declarar nulos os EIAs do Projeto de Aproveitamento Hidroagrícola do Rio Preto, incluindo o Barramento do Ribeirão Extrema e o Barramento Rio Jardim e, subsequentemente, o licenciamento ambiental com todas as licenças emitidas em favor do Projeto. Mas julgou improcedente o pedido de condenação do DF a reparar o dano ambiental decorrentes de atos de implementação do Projeto<sup>55</sup>.

No que diz respeito especificamente ao mérito recursal relacionado à anulação dos EIAs, o Distrito Federal argumentou que a escolha pela realização de EIA na forma como foi feita (de dois barramentos e não de toda a obra) estaria inserida no poder discricionário do administrador. O referido argumento não foi acolhido em sede recursal pelo TJDF com o fundamento de que a discricionariedade não é um poder ilimitado e que a exigência do EIA encontra limites legais, constitucionais e infralegais. Nesse sentido:

(...) Tenho que a decisão - de a Administração escolher um processo simplificado em vez de um estudo global de toda a bacia hidrográfica afetada no projeto de aproveitamento hidroagrícola da bacia do Rio Preto - ultrapassa o campo da discricionariedade administrativa, sujeitando-se ao controle judicial<sup>56</sup>.

53 CARNEIRO, P. J. R.; MALDANER, V.I.; ALVES, P.F; QUEIRÓS, I.A.; MAURIZ, TV.; PACHECO, R.F. Evolução do uso da água na Bacia do Rio Preto no Distrito Federal. **Revista Espaço & Geografia**, v. 10, n. 2, 2007, p. 328.

54 Outros elementos foram arguidos em juízo, mas não serão aqui objeto de análise. Entre eles, vale destacar o pedido de reconhecimento da incompetência absoluta da justiça local para conhecer da ação, uma vez as licenças ambientais terem sido emitidas pelo IBAMA, preliminar que foi afastada por não se identificar hipótese do art. 109 da Constituição Federal, ao se considerar que a nulidade da licença é acessória ao pedido principal de anulação do Estudo de Impacto Ambiental promovido a nível local pela Secretaria de Agricultura do Distrito Federal.

55 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 77.

56 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 11.

Ademais, outras ilegalidades foram identificadas como presentes, dada as omissões de avaliação de impactos, como a ausência de análise de risco sísmico, a ausência de identificação de jazidas e outras questões associadas às atividades presentes na implementação<sup>57</sup>.

Corroborar-se aqui com os fundamentos do Acórdão. No que diz respeito à discricionariedade, ainda que tenha a sua importância, não é ilimitada. A partir de uma interpretação da Constituição Federal e da Resolução CONAMA 001/1986, não se considera como escolha da administração pública, fracionar a área de Estudo de Impacto Ambiental, este devendo ser aplicado à totalidade dos impactos do empreendimento.

Em se tratando de EIA, pela sua exigência constitucional e infralegal, a sua elaboração deve ser direcionada à extensão do impacto ambiental total. Um Estudo de Impacto fragmentado não é capaz de identificar as repercussões da atividade para a totalidade do empreendimento, o que viola a exigência constitucional de EIA para obra causadora de significativa degradação ambiental (art. 225, §4º, da Constituição Federal). Além disso, um EIA fragmentado não está de acordo com o exigido pela Resolução CONAMA 001/1986, em especial sobre a definição dos limites geográficos direta e indiretamente impactados (a área de influência do projeto)<sup>58</sup>.

A área de influência do projeto a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos deve ser delimitada, inclusive, considerando a bacia geográfica na qual ela se localiza (Resolução CONAMA 001/1986, art. 5º, III). Em complemento, é possível ainda observar que os limites à discricionariedade também estarão no curso do processo de licenciamento ambiental e o próprio EIA tem papel fundamental nessa limitação, a partir da lógica da discricionariedade técnica, ao se considerar a constatação dos impactos e medidas preventivas e de adaptação conforme os documentos técnicos disponíveis, entre eles, o EIA. Nesse sentido, se o EIA estiver incompleto e não contemplar a totalidade do empreendimento, não é capaz de auxiliar na identificação das condicionantes da licença ambiental e outras cláusulas necessárias à implantação sustentável do empreendimento.

No caso em concreto, sobre os impactos diretos ou indiretos da área afetada, houve ainda uma análise de ilegalidade relacionada à insuficiência dos EIAs/RIMAs realizados para cumprir com a proteção ambiental associada à análise de risco e ao princípio da precaução. Trata-se da consideração da ilegalidade dos EIAs/RIMAs ao faltarem com a avaliação dos impactos de risco sísmico na construção dos barramentos nas bacias do Ribeirão Extrema e do Rio Jardim, o que deveria estar no estudo da topografia (Resolução 001/1986, art. 6º, I, a)<sup>59</sup>.

Na fundamentação da decisão, considerou-se faltar embasamento que sustentasse efeitos de pequeno porte que retirariam a necessidade da referida avaliação sísmica – já que

57 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 11.

58 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 11-12.

59 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 15.

não foi apresentado qualquer estudo ou elemento que demonstrasse a baixa magnitude ou inexistência de risco; e que a falha da avaliação de risco estaria também associada ao EIA ter desconsiderado elementos como o aumento da densidade demográfica da região centro-oeste. Nos termos do Acórdão:

(...) O autor então alega que, embora nos RIMAs realizados em Sub-bacias do Rio Jardim e do Rio Extrema o risco sísmico tenha sido considerado de magnitude muito restrita, sob o argumento de que o reservatório e o eixo da barragem são de pequeno porte, o EIA não apresentou qualquer análise teórica para se chegar a tal conclusão. Nem sequer dispôs o EIA sobre o aumento da densidade demográfica da região centro-oeste, em especial Brasília e suas cidades satélites, e as poucas estações de controle sismográfico (...).<sup>60</sup>

Considerando-se a análise de risco das consequências humanas como parte do processo de tomada de decisão racional<sup>61</sup>, com efeito, a ausência da avaliação de risco, tal como observada no caso do risco sísmico descrito acima, prejudica a qualidade do EIA como via instrumental do princípio da precaução e de gestão de riscos, e prejudica a funcionalidade do licenciamento ambiental como via de tomada de decisão racional sobre o impacto da atividade.

Outras omissões do EIA foram levantadas como, por exemplo, às omissões quanto a jazidas em que os materiais para a construção dos barramentos seriam extraídos e quanto ao local de onde seriam depositados os materiais oriundos do desmatamento, limpeza da área alagada e tratamento das fundações. A Relatora apontou que era obrigatório consignar no RIMA as fases de construção do projeto, indicando as jazidas, materiais a serem utilizados e o local de bota-fora, conforme o art. 9º, II, da Resolução CONAMA 001/1986<sup>62</sup>.

Em suma, a relatora considerou que o impacto ambiental decorrente do projeto de aproveitamento da bacia do Rio Preto se estendia a toda à bacia hidrográfica, assim, elaborar um EIA/RIMA fragmentado considerando apenas duas sub-bacias não atendia às normas ambientais vigentes. Com isso, manteve a sentença guerreada, sendo acompanhada na íntegra pelos outros relatores.

Nessa perspectiva, um EIA/RIMA fracionado se distancia de uma abordagem integrada e ecossistêmica, não deixando clara a conexão entre os diferentes impactos do empreendimento como um todo, suas repercussões, entre outras informações -

60 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 14.

61 BECK, Ulrich. **World risk society**. Cambridge: Polity Press, p. 19-47, 2013; COLOMBO, S.; FREITAS, V. P. Da teoria do risco concreto à teoria do risco abstrato na sociedade pós-industrial: um estudo da sua aplicação no âmbito do direito ambiental. **Quaestio Iuris**, v. 8, n. 03, 2015.

62 TJDF, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013, p. 15.

consequência da fragmentação dos estudos do empreendimento, prejudicando a análise de medidas de prevenção e precaução, assim como a formulação de condicionantes e ajustes. Isso, no tocante aos recursos hídricos, pode repercutir diretamente na sua alocação e disponibilidade.

A falta de informação integrada é ilustrada pelas omissões do EIA, tais como mencionadas acima, acerca da extração de jazidas, local de depósito, entre outras ações. A avaliação de impacto fracionada também é falha por que as omissões imersas nesse fracionamento são também violações ao princípio da informação, faltando transparência para com a veiculação dos diferentes diagnósticos e efeitos da atividade para o processo de tomada de decisão e, como consequência final, se aplicado de forma fragmentada, o EIA/RIMA deixa de ser um instrumento preventivo de dano ambiental.

A função preventiva do EIA também pode ser prejudicada ao ser dispensado como consequência da dispensa do licenciamento ambiental, conforme segue a análise.

#### **4. UMA CRÍTICA À AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL SOBRE OS ESTUDOS DE IMPACTO NA DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM INSTALAÇÃO DE IRRIGAÇÃO, NA RESOLUÇÃO 02, DE 16 DE OUTUBRO DE 2018 DO CONAM/DF**

Ao se buscar o estudo sobre o EIA/RIMA e licenciamento ambiental no DF, chamou-se atenção a omissão sobre a sua exigência em caso de dispensa de licenciamento. Trata-se da Resolução 02, de 16 de outubro de 2018 do CONAM/DF, que altera o anexo 2 da Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017 (que trata de dispensa de licenciamento) e, inclusive, prevê expressamente a respectiva dispensa para os empreendimentos localizados na bacia do Rio Preto. Buscando um alinhamento com o entendimento já veiculado no STF sobre dispensa de licenciamento ambiental – a exemplos das ADI 5.312/TO, ADI 5.475/AP e ADI 4.615/CE – é necessária uma análise de legalidade da norma distrital em relação às normas federais no tema. Isso porque nas ADI mencionadas, a dispensa do licenciamento ambiental foi questionada justamente por estar em desacordo com as disposições federais de prevenção de dano. Assim, primeiro se perpassa por uma breve compreensão do entendimento do STF no tema, para, em seguida, se estudar a legalidade da dispensa de licenciamento da resolução acima mencionada.

O ponto principal aqui retratado sobre o exame de constitucionalidade no STF, dos casos de dispensa de licenciamento – e consequente dispensa de EIA/RIMA, é a sua conexão com as normas federais, tendo como pressuposto que, se não estiverem de acordo, a proteção ambiental é fragilizada, situação que não pode prevalecer. Tendo isso em mente, na ADI 5.312/TO, o Tribunal Pleno do STF, por unanimidade, declarou

inconstitucional a dispensa do licenciamento ambiental às atividades agrossilvipastoris, previsão do art. 10 da Lei estadual 2.713 de 9 de maio de 2013, de Tocantins. O Tribunal considerou, entre outras questões, deficiência na proteção ambiental, diante da dispensa do licenciamento e conseqüente dispensa do EIA/RIMA, *in verbis*:

- (...) 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.
3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade.
4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a conseqüente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.
5. Ação direta julgada procedente.<sup>63</sup>

Na ADI 5.475/AP, o STF entendeu pela inconstitucionalidade do inciso IV e do § 7º do art. 12 da Lei complementar 5/1994 do Amapá, alterada pela lei complementar estadual 70/2012, uma vez que a legislação estadual, ao eliminar o licenciamento trifásico previsto nas normas federais para ser substituído por uma ‘licença ambiental única’ e que dispensa o estudo de impacto, estaria inovando na legislação e violando norma federal sobre o assunto.<sup>64</sup>

Com resultado oposto, mas por análise similar – de compatibilidade com normas federais – a terceira decisão do STF aqui mencionada – a ADI 4.615/CE – teve provimento negado pelo STF, por ter compreendido que havia concordância entre as normas federais (em especial, a Resolução 237/97) com o disposto na legislação estadual cearense questionada, a Lei estadual 14.882, de 27.01.2011, que regula os procedimentos ambientais simplificados para empreendimentos de porte micro com potencial poluidor degradador baixo. Nesse sentido:

- (...) 3. Este Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já se pronunciou sobre o tema, afirmando a regra de que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer

63 STF, ADI 5.312/TO, Tribunal Pleno, julg. 25/10/2018, Dje 11/02/2019.

64 STF, ADI 5.475/AP, Tribunal Pleno, julg. 20/04/2020, Dje 03/06/2020.

as normas gerais, restando aos Estados a atribuição de complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas. Nesse sentido: ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.937, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 194.704, Rel. p/ acórdão, Min. Edson Fachin.

4. A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental.

6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.<sup>65</sup>

Retomando a análise para a norma brasileira, a Resolução 02, de 16 de outubro de 2018 do CONAM/DF alterou o anexo 2 da Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017 e, nas alterações, incluiu, entre as atividades rurais dispensadas de licenciamento ambiental: a implantação e operação de sistema de irrigação para culturas temporárias nas bacias do Rio Preto e São Marcos, de porte menor ou igual a 50 hectares; a implantação e operação de sistema de irrigação localizada para culturas perenes nas referidas bacias, em porte menor ou igual a 100 hectares; a implantação e operação de sistema de irrigação localizada para culturas temporárias nas demais bacias hidrográficas, de porte menor ou igual a 10 hectares; a implantação e operação de sistema de irrigação por aspersão para olericultura, culturas perenes ou grãos nas referidas bacias (Rio Preto e São Marcos), exceto sistemas de pivô central, em áreas menores ou iguais a 10 hectares.

Para essas atividades do Anexo 2, a dispensa de licenciamento ambiental implica na obrigatoriedade da emissão de Declaração de Conformidade de Atividade Agropecuária (DCAA), ato previsto no art. 1º da Resolução 11, de 20 de dezembro de 2017, que prevê como critérios: o reduzido potencial poluidor; a ausência de supressão de vegetação nativa, intervenção em área de preservação permanente ou de reserva legal; a outorga ou autorização de direito de uso de recursos hídricos, quando necessário; e a adoção de boas práticas.

Vale lembrar, o licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação é regulamentado no nível federal pela Resolução CONAMA 284/2001, sendo o procedimento de licenciamento ambiental com LP, LI e LO obrigatório nos termos dos arts. 3º e 4º. Além disso, os estudos de impacto são também considerados obrigatórios, nos termos

65 STF, ADI 4.615/CE, Tribunal Pleno, julg. 20/09/2019, Dje 28/10/2019.

dos arts. 11 e 12, podendo ser exigidos mesmo superada as etapas de LP e LI, conforme as exigências do órgão ambiental licenciador (art. 11 da referida Resolução). Contudo, a mesma Resolução prevê a possibilidade de o órgão ambiental local definir critérios diferenciados de exigibilidade e procedimentos alternativos para o licenciamento na área de irrigação, nos termos do seu art. 5º:

Art. 5º - Os órgãos ambientais licenciadores poderão definir critérios diferenciados de exigibilidade e procedimentos alternativos para o licenciamento, considerando, além do porte, as características técnicas do empreendimento, localização, consumo de água e especificidades regionais, bem como a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

Ademais, a possibilidade de procedimento de licenciamento simplificado para determinados portes de empreendimentos de irrigação é prevista no art. 13 da Resolução CONAMA 284/2001 para os empreendimentos de irrigação da Categoria A (que são aqueles com porte menor que 50 hectares para os métodos de aspersão, localizado e superficial; com porte entre 50 e 100 hectares para os métodos de irrigação localizado; e com porte de 100 a 500 hectares para o método de irrigação localizado<sup>66</sup>).

Nesse sentido, a alteração configurada nas Resoluções do CONAM/DF 02/2018 e 11/2017 encontra amparo legal nos arts. 5º e 13º acima mencionados. A Resolução 11/2017 expressamente define que a emissão da Declaração de Conformidade para as atividades de irrigação é uma forma de simplificação prevista no art. 13 da Resolução CONAMA 284/2001. Formalmente, as regras de simplificação do licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação<sup>67</sup> e a sua substituição pela adoção de DCAA estão de acordo com normas gerais do tema, na correlação entre a atuação do CONAM/DF e as previsões da Resolução CONAMA 284/2001. Do ponto de vista material, contudo, algumas críticas podem ser observadas.

Primeiramente, sem uma previsão expressa e melhor detalhada dos efeitos dessa simplificação e dispensa de licenciamento ambiental, significaria dispensar o empreendimento de uma análise pormenorizada dos seus impactos; que, portanto, não

66 Pela tabela de classificação dos projetos de irrigação pelo método empregado (Resolução CONAMA 284/2001).

67 Embora não seja objeto da presente análise, é importante ressaltar que, a depender do empreendimento (excluindo-se os casos de empreendimentos de irrigação aqui analisados), a validade formal das previsões de dispensa de licenciamento da Resolução 11/2017 é plenamente questionada por ausência de amparo legal, assim como outras Resoluções que buscaram simplificações semelhantes do Distrito Federal ALMEIDA, et. al. **A fragilização do procedimento de licenciamento ambiental e da proteção ambiental no Distrito Federal**. In: 4º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental, Fortaleza, p. 285-291, 2018.

terão uma análise detalhada acerca dos riscos ambientais envolvidos, inclusive nos recursos hídricos, aplicados à área direta e indiretamente afetada pelo empreendimento, com a previsão de medidas de prevenção, mitigação e compensação, entre outras, que deveriam estar descritos no EIA/RIMA.

Também se considera difícil imaginar a implementação de um empreendimento de irrigação sem a sua conseqüente repercussão em área de preservação permanente (APP) e supressão de vegetação nativa, que são dois dos critérios previstos para o DCAA, nos termos do art. 1º da Resolução CONAM/DF 11/2017. Os sistemas de irrigação, por definição<sup>68</sup>, incluem obras para o reservatório, captação, adução e distribuição de água, drenagem, entre outros que estarão associados ao uso do corpo hídrico e da área de mata ciliar correspondente, esta que será enquadrada como APP, nos termos do art. 4º do Código Florestal<sup>69</sup>.

Vale lembrar, são critérios previstos para a DCAA (Resolução CONAM/DF 11/2017, art. 1º): o reduzido potencial poluidor; a ausência de supressão de vegetação nativa, intervenção em área de preservação permanente ou de reserva legal; a outorga ou autorização de direito de uso de recursos hídricos, quando necessário; e a adoção de boas práticas.

Considerando-se o critério para o DCAA “reduzido potencial poluidor”, por qual instrumento esse impacto é avaliado? Não há a previsão de um Estudo de Impacto em específico, entre os requisitos exigidos para a DCAA, como se observou na norma aplicável. De forma complementar, segundo a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI) do Distrito Federal, os requisitos para a emissão da DCAA são: ser Produtor Rural no Distrito Federal; ser pessoa jurídica, órgão ou entidade que desenvolver atividade agropecuária no Distrito Federal; a atividade constar entre as beneficiárias da referida Declaração; o cumprimento da legislação aplicável. Como documentos necessários, são previstos: Identidade, CPF (se for pessoa física); CNPJ para pessoa jurídica; comprovação de propriedade/ocupação ou posse; mapa com detalhamento da localização do empreendimento, inclusive áreas de preservação permanente e reservas legais; outorga de direito de uso de recurso hídricos ou/e de lançamento de efluentes em corpos hídricos<sup>70</sup>.

Se, por um lado, é possível ter conhecimento sobre a área a partir do mapa com

68 Conforme o parágrafo 2º do art. 1º da Resolução CONAMA nº 284/2001.

69 O entorno dos corpos hídricos serão APPs, uma vez enquadrados nos critérios do art. 4º do Código Florestal. As APPs são limitações ao uso do solo de áreas expressas em lei (no caso, nos arts. 4º, 5º e 6º da Lei 12.651/2012), cujos fundamentos são a proteção ambiental e a prevenção de desastres (desde crises hídricas, deslizamentos de terra, assoreamento de corpos hídricos, entre outros). Correspondem a uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Lei 12.651/2012, art. 3º, II).

70 SEAGRI. **Emissão de Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária** – DCAA, 09 nov. 2017.

o detalhamento da localização do empreendimento, bem como áreas de preservação permanente e no curso do procedimento para a outorga; por outro lado, dispensou-se a exigência de descrever as medidas de prevenção, mitigação e compensação de impacto ambiental normalmente exigidas em EIA/RIMA para licenciamento ambiental? Não há, no momento, previsão legal expressa que responda, a não ser que se considere válida a obrigatoriedade dos estudos de impacto nos termos dos arts. 11 e 12 da Resolução CONAMA 284/2001, mesmo que se tenha a aplicação de procedimento simplificado no lugar do licenciamento ambiental.

Isso posto, e tomando como exemplo o caso da análise do TJDFT para a importância do EIA/RIMA no projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto, os estudos de impactos são instrumentos que não podem ser negligenciados. Conforme a interpretação do TJDFT, são importantes para o conhecimento das dimensões do impacto do empreendimento, devendo ser aplicados considerando toda a área repercutida (e não fragmentado, como no referido caso questionado em juízo) e com análises completas dos riscos ambientais pertinentes à atividade. No caso, observou-se a constatação da ilegalidade do EIA pela ausência, por exemplo, de uma avaliação de risco de impacto sísmico e de previsão de jazidas<sup>71</sup>.

Com efeito, a ausência de um EIA prejudica a aplicação do princípio da precaução e as avaliações de diferentes riscos associadas ao instrumento. O EIA é um instrumento de aplicação das regras para prevenir, reduzir e controlar a poluição; sendo tanto um eixo de aplicação do princípio da prevenção, com a descrição de medidas para danos conhecidos, como do princípio da precaução, com a descrição dos estudos e medidas indicadas para as situações de danos ainda desconhecidos<sup>72</sup>.

Isso posto, ainda que do ponto de vista formal, a validade das regras de simplificação do licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação e a sua substituição pela adoção de Declaração de Conformidade de Atividade Agropecuária encontra resguardo na interpretação acima mencionada, na correlação entre a atuação do CONAM/DF e as previsões da Resolução CONAMA 284/2001. Por outro lado, do ponto de vista material, sem uma previsão expressa e melhor detalhada dos efeitos dessa simplificação e dispensa de licenciamento ambiental, na obrigatoriedade da exigência de Estudo de Impacto Ambiental, uma interpretação possível é a de que dispensar do licenciamento ambiental, dispensaria a exigência do estudo de impacto, uma vez este deter previsão de obrigatoriedade voltada ao licenciamento ambiental. Dispensado o EIA/RIMA e sem maior clareza sobre os estudos exigidos, há fragilidade na identificação dos impactos e seus efeitos ecossistêmicos.

71 TJDFT, 1ª T, APC 2004.01.1.102071-4, acórdão 659061, julg. 27/2/2013, Dje 8/3/2013.

72 VIÑUALES, Jorge. *Legal Techniques for Dealing with Scientific Uncertainty in Environmental Law*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 43, p. 437-503, 2010; GLASSON, J.; Therivel, R.; Chadwick. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 4. ed. Londres: Routledge, 2012, p. 4.

## 5. CONCLUSÕES

Instrumento de gestão e prevenção de riscos e danos ambientais, o EIA/RIMA é interdisciplinar, embasado nos princípios da prevenção, precaução, integração, abordagem ecossistêmica e poluidor-pagador, representando a identificação das ações preventivas de danos e de riscos ambientais, ao considerar o empreendimento como um todo. Parece óbvio explicar a importância da sua interdisciplinaridade para a prevenção ambiental, e, de certa forma, o é, ao ponto de se questionar a flexibilização da sua exigência ou a sua aplicação fracionada, pois minimizam, bloqueiam ou mesmo podem interromper essa conexão entre as informações sobre os impactos e o processo de tomada de decisão.

É, pois, pelo EIA/RIMA que se tem um amparo científico por equipe multidisciplinar para a coleta de dados, estudos de alternativas, abordagem ecossistêmica na reflexão sobre o cumprimento das medidas preventivas e proposição de medidas precautórias, mitigadoras e compensatórias, entre outras evidências que são trazidas por esses estudos, que se viabiliza algum conhecimento sobre a extensão do impacto e as possibilidades para a sua minimização, no processo de tomada de decisão sobre a autorização ou não da ocorrência da atividade. Isso posto, o seu fracionamento deve ser a todo tempo rechaçado, tal como ocorreu na interpretação do TJDFT no caso do projeto de aproveitamento hidroagrícola da Bacia do Rio Preto. Considera-se a necessidade da sua implementação integral, voltada para todo o empreendimento, e não de forma fracionada; bem como a importância da inclusão das avaliações de risco inerentes à atividade avaliada, sob pena de se tornar um EIA inócuo e sem função preventiva.

Ademais, ao se observar algumas alterações na regulação das atividades de irrigação no Distrito Federal, critica-se a ausência de previsão legal na Resolução CONAM 11/2017, sobre os efeitos da simplificação e dispensa de licenciamento ambiental em empreendimentos de irrigação, na obrigatoriedade da exigência de Estudo de Impacto Ambiental. Permite, pois, interpretar que se dispensa o empreendimento de uma análise pormenorizada dos seus impactos, bem como dos riscos ambientais envolvidos, inclusive nos recursos hídricos, aplicados à área direta e indiretamente afetada pelo empreendimento, com a previsão de medidas de prevenção, mitigação e compensação, entre outras, que deveriam estar descritas no EIA/RIMA. Nesse sentido, ainda que do ponto de vista formal, observou-se presente a conexão com os dispositivos normativos federais sobre o assunto em relação às regras de simplificação do licenciamento ambiental para empreendimentos de irrigação no Distrito Federal e a sua substituição pela adoção de Declaração de Conformidade de Atividade Agropecuária; por outro lado, do ponto de vista material, vê-se necessidade de uma previsão expressa e melhor detalhada dos

efeitos dessa simplificação e dispensa de licenciamento ambiental, na obrigatoriedade da exigência de Estudo de Impacto Ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95508>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95982>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 274, de 29 de novembro de 2000. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=97508>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 284, de 31 de agosto de 2001. Disponível em: [https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2001\\_Res\\_CONAMA\\_284.pdf](https://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2001_Res_CONAMA_284.pdf). Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102255>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 430, de 13 de maio de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=114770>. Acesso em: 10 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Resolução Conjunta ADASA/SECIMA-GO/ANA nº 01, de 06 de março de 2017. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1afdb8215faa49eb8d32e8f46706dbf9/adasa\\_secima\\_ana\\_rec\\_01\\_2017.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1afdb8215faa49eb8d32e8f46706dbf9/adasa_secima_ana_rec_01_2017.html). Acesso em: 10 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal. Resolução nº 02, de 16 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj>

Norma/44958ae05af4469cbba60df1e3d5fe54/conam\_res\_2\_2018\_rep.html. Acesso em: 10 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal. Resolução nº 11, de 20 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/af30a12a6a024634aa1f49d95ba57d5c/%20conam\\_res\\_11\\_2017\\_rep.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/af30a12a6a024634aa1f49d95ba57d5c/%20conam_res_11_2017_rep.html). Acesso em: 10 jan. 2023.

## JUDICIÁRIO

TJDFT. Apelação Cível. Acórdão 659061, processo nº 20040111020714, Ação Civil Pública. Relator: Simone Lucindo. Revisor: Alfeu Machado. 1ª Turma Cível. Data de julgamento: 27/2/2013, publicado no DJE: 8/3/2013.

STF. ADI 4.615/CE. Tribunal Pleno. Ementa. Relator: ministro Luiz Roberto Barroso, 20 set. 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 28 out. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414015/false>. Acesso em: 17 abril 2023.

STF. ADI 5.312/2019. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Org. Julg. Tribunal Pleno. Julg. 25.10.2018, publ. 11.02.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397942/false>. Acesso em: 17 abril 2023.

STF. ADI 5.475/AP. Tribunal Pleno. Ementa. Relatora Ministra Cármen Lúcia, 20 abr. 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425818/false>. Acesso em: 17 abril 2023.

## DOCTRINA

BALMEIDA, C. D.; MORAES, G. G. B. L.; RAMOS, F. F.; FERRAÇO, A. A. G. **A fragilização do procedimento de licenciamento ambiental e da proteção ambiental no Distrito Federal**. In: 4º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental, Fortaleza, p. 285-291, 2018. Disponível em: <http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2019/08/ANAIS-4oCBAI-2018.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ARAUJO, Fernanda Castelo Branco. Desafios à adoção da abordagem ecossistêmica como instrumento jurídico para a gestão de recursos marinhos na zona costeira brasileira. In: OLIVEIRA, Carina Costa et al. **Meio ambiente marinho e direito: a gestão sustentável da investigação, da exploração e da exploração dos recursos marinhos na Zona Costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**. Curitiba: Juruá, 2018.

BARCELOS, Eduardo Alvares da Silva. Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **AMBIENTES:**

**Revista de Geografia e Ecologia Política**, v. 2, n. 2, p. 278-329, 2020.

BECK, Ulrich. **World risk society**. Cambridge: Polity Press, p. 19-47, 2013.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense** (Rio de Janeiro), n. 317, p. 25-45, jan-mar 1992. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8746>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4.<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo, 2007.

CARNEIRO, P. J. R.; MALDANER, V.I.; ALVES, P.F; QUEIRÓS, I.A.; MAURIZ, T.V.; PACHECO, R.F. Evolução do uso da água na Bacia do Rio Preto no Distrito Federal. **Revista Espaço & Geografia**, v. 10, n. 2, p. 325–353, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CIRNE, M. B.; HABLE, J. S. S. A dispensa do licenciamento de empreendimentos agrossilvipastoris e a destruição da Amazônia brasileira. In: LEUZINGER, M. D.; SOUZA, L. R.; CIRNE, Mariana Barbosa. **40 Anos da Política Nacional do Meio ambiente** (Brasília: CEUB), p. 35-54, 2021.

CHACHÉ, Cristiane Bornorema. O licenciamento ambiental “fragmentado”: estudo de caso do COMPERJ. **Revista Ensaio**, v. 7, jul-dez 2014.

COLOMBO, S.; FREITAS, V. Da teoria do risco concreto à teoria do risco abstrato na sociedade pós-industrial: um estudo da sua aplicação no âmbito do direito ambiental. **Quaestio Iuris**, v. 8, n. 3, 2015.

COUCH, Stephen R.; KROLL-SMITH, Stephen. The Chronic technical disaster: toward a social scientific perspective. **Social Science Quarterly** (University of Texas Press), 66 (3), p. 565-575, 1987.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FERRAÇO, A. A. G.; MORAES, G. G. B. L. A natureza jurídica discricionária da outorga diante dos conflitos pelos usos múltiplos da água. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC (NOMOS)**, v. 40, n. 2 (2020), p. 79-100, jul-dez 2020.

FERRAÇO, André Augusto G.; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração ambiental como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. **Revista Direito Estado e Sociedade**, n. XX, p.1-31, 2021.

FONTENELLE, Miriam. Aspectos da política nacional do meio ambiente: o estudo de impacto ambiental como instrumento preventivo de gestão ambiental. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano 4-5, n. 4-5, p. 271-302, 2003-2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GLASSON, J.; Therivel, R.; Chadwick. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. 4. ed. Londres: Routledge, 2012.

GRAMLING, Robert; KROGMAN, Naomi. Communities, Policy and Chronic Technological Disasters. **Current Sociology**, v. 45, n. 3. 1997.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalhos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

MACHADO, Ivja Neves Rabelo. **A eficácia dos direitos sociais**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42267/a-eficacia-dos-direitos-sociais>. Acesso em: 04 maio 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Lema. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MACHADO, P. Princípio da precaução no Direito brasileiro e no Direito internacional e comparado. In: PLATIAU, A.; VARELLA, M. **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MANTELLI, Gabriel Antônio Silveira. Dos desastres socioambientais ao Direito: fatores aplicáveis e breve quadro jurídico. **Direito UFMS**, v. 4, n. 1, p. 74 – 95, 2018.

MELO, C. I. P., et al. **Glossário de termos relacionados à gestão de recursos hídricos**. Publicação específica para a I Oficina do Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NOIVILLE, Christiane. Ciência, Decisão, Ação: três observações em torno do princípio de precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias (Org.). **Governo dos riscos**. Rede Latinoamericana europeia sobre Governo dos Riscos. Brasília, 2005.

OLIVEIRA, C. C.; FERREIRA, F. R.; MORAES, G. G. B. L. Os limites do princípio da precaução nas decisões judiciais brasileiras em matéria ambiental. **Veredas do Direito** (Belo Horizonte), v. 15, n. 32, p. 327-356, maio-ago 2018.

OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela G. B. Lima; FERREIRA, Fabrício R. (Orgs). **A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional**. 1. ed. Campinas: Pontes Editores, 2019

OLIVEIRA, Frederico Fonseca Galvão de; ARAÚJO MEDEIROS, Wendson Dantas de. Bases teórico-conceituais de métodos para avaliação de impactos ambientais em EIA/RIMA. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**, v. 6, n. 11, p. 79-92, 2007.

RIOS, Aurélio. O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira: estudos de casos. In: PLATIAU, A.; VARELLA, M. **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 373-400, 2004.

SARLET, I. W. Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais. In: SARLET, I.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SEAGRI. **Emissão de Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária – DCAA**, 09 nov. 2017. Disponível em: <http://www.seagri.df.gov.br/emissao-de-declaracao-de-conformidade-da-atividade-agropecuaria-dcaa/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SILVA, Lara de Paula. Fracionamento de empreendimentos no licenciamento ambiental. **Direito Coletivo** – Comentário à Jurisprudência, v. 14, n. 25, p. 295-318, jul-dez 2015.

SILVA, S. T. Princípio da precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: Varella, M.; Platiau, A. **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 85-100, 2004.

STEIN, Tiago Ronei. **Licenciamento ambiental**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

VAMPRÉ, Spencer; MEDINA, Patrícia. Dispensa de licenciamento ambiental para atividades rurais no Estado do Tocantins: suporte teórico para um discurso argumentativo. **Veredas do Direito**, v.16, n. 34, p. 177-204, 2019.

VARELLA, Marcelo Dias (org.). **Governo dos Riscos**. Brasília: Rede Latino – Americana – Europeia sobre Governo dos Riscos, 2005.

VARELLA, Marcelo Dias; LAUTENSCHLAGER, L. Critérios de Efetividade na Proteção Ambiental. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 36.1, p. 295-329, 2016.

VIGLIO, J. E.; FERREIRA, L. C. A atuação dos peritos do Ministério Público no licenciamento ambiental do Projeto Mexilhão, São Paulo. **Sustainability in Debate** (Brasília), v. 13, n. 1, 368-383, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/download/41492/33082/128847>. Acesso em: 18 abr. 2023.

VIÑUALES, Jorge. Legal Techniques for Dealing with Scientific Uncertainty in Environmental Law. **Vanderbilt Journal of Transnational Law**, v. 43, p. 437-503, 2010.

UN ENVIRONMENT. **Ecosystem approach**. Disponível em: <https://www.cbd.int/ecosystem/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

WEDY, G. J. T. Os elementos constitutivos do princípio da precaução e a sua diferenciação com o princípio da prevenção. **Revista de Doutrina da 4ª Região** (Porto Alegre), n. 68, 2015. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao068/Gabriel\\_Wedy.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao068/Gabriel_Wedy.html). Acesso em: 17 abr. 2023.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.

# DEMOCRACIA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E ESTATUTO CONSTITUCIONAL DOS POVOS INDÍGENAS

## DEMOCRACY, ENVIRONMENTAL PROTECTION AND CONSTITUTIONAL STATUTE OF INDIGENOUS PEOPLES

Recebido: 03/03/2023

Aceito: 18/08/2023

### MAREN GUIMARÃES TABORDA

Doutora e Mestre em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Especialista em Gestão Tributária pela UCLM - Universidad Castilla La Mancha. Professora de Direito Constitucional na Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Procuradora do Município de Porto Alegre (inativa).

E-mail: tabordamaren@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-2947-7983>

### VANESCA BUZELATO PRESTES

Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do RGS – PUCRS. Doutora em “Forme Dell’ Evoluzione Del Diritto” pela Università Del Salento/Itália. Especialista em Direito Municipal pela Faculdade Ritter do Reis/ESDM. Diretora da ESDM - Escola Superior de Direito Municipal. Coordenadora geral do projeto “Direito e Mudanças Climáticas nos Países Amazônicos”, do Instituto O Direito por um Planeta Verde, da qual é Secretária Geral. Procuradora do Município de Porto Alegre (inativa).

Advogada e consultora jurídica, com ênfase em Direito Urbanístico, Ambiental, Municipal e Regularização Fundiária

E-mail: vanescaprestes@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0008-3019-8165>

## RESUMO

Trata o presente ensaio de demonstrar que a sustentabilidade institucional no Brasil depende da construção de instituições eficazes de proteção ao meio ambiente e aos povos originários, nos termos daquilo que foi objeto de deliberação prévia pela Constituição. Para atingir o objetivo, foram explicitados os fundamentos políticos da democracia moderna, para, a seguir, discorrer sobre o vínculo necessário entre proteção ambiental, participação popular e estatuto indígena, analisando-se casos concretos submetidos ao STF, ainda em aberto, que concretizam tais descrições e diferenciações. O caminho utilizado foi o dedutivo, pois, primeiro, fixa as distinções feitas pela filosofia política, pela teoria social e pela dogmática constitucional, de modo geral, para só então aplicá-las na observação de casos concretos. Os procedimentos, comparativos de posições teóricas e de decisões judiciais. Conclusões parciais foram sendo fixadas ao longo do texto, para restarem alinhavadas ao final.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade Institucional; Democracia; Proteção Ambiental; Estatuto Indígena.



Este é um artigo de acesso aberto licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações Internacional 4.0 que permite o compartilhamento em qualquer formato desde que o trabalho original seja adequadamente reconhecido.

*This is an Open Access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License that allows sharing in any format as long as the original work is properly acknowledged.*

## ABSTRACT

This essay is about demonstrating that institutional sustainability in Brazil depends on the construction of effective institutions to protect the environment and native peoples, in terms of what was the object of prior deliberation by the Constitution. To achieve the objective, the political foundations of modern democracy were made explicit, to then discuss the necessary link between environmental protection, popular participation and indigenous status, analyzing concrete cases submitted to the STF, still open, that materialize such descriptions and differentiations. The path used was the deductive one, since, first, it fixes the distinctions made by political philosophy, by social theory and by constitutional dogmatics, in general, to only then apply them in the observation of concrete cases. The procedures, comparison of theoretical positions and judicial decisions. Partial conclusions were fixed throughout the text, to remain stitched at the end.

**Keywords:** institutional Sustainability; Democracy; Environmental Protection; Indigenous Status.

## 1. INTRODUÇÃO

No momento em que estas páginas são escritas, o Brasil é o epicentro de tragédia humanitária de dimensões globais - a crise *Yanomami*. Os meios de comunicação do país estão mostrando aos brasileiros que a guerra aos povos originários ainda está em curso, com a destruição contínua de sua cultura e *habitat*, perpetuando-se a lógica escravagista e genocida. Faz mais de 400 anos que seus corpos são saqueados e transmigrados<sup>1</sup>. Tais

1 Sobre a contínua escravização e genocídio na América, é ampla a bibliografia. Literatura histórica dos últimos 30 anos, contém sínteses, valiosas, por exemplo: ALENCASTRO, Luiz Felipe. **O Trato dos Viventes. Formação do Brasil no Atlântico Sul**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; BUENO, Eduardo. **A Coroa, a Cruz e a Espada. Lei, ordem e corrupção no Brasil Colônia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006; BUENO, Eduardo. **Capitães do Brasil. A saga dos Primeiros Colonizadores**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1999; CROWLEY, Roger. **Conquistadores. Como Portugal forjou o primeiro império global**. São Paulo: Planeta, 2016; DORIA, Pedro. **1565. Enquanto o Brasil nascia**. A aventura de portugueses, franceses, índios e negros da fundação do País. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 201; FITZ, Francisco García. **La Edad Media. Guerra e ideología. Justificaciones religiosas y jurídicas**. Madrid: Sílex, 2003; FRAGOSO, João Luís Ribeiro, CARVALHO DE ALMEIDA, Carla Maria, SAMPAIO, Antonio Carlos Jucá (Org.). **Conquistadores & Negociantes. História das Elites no Antigo Regime nos trópicos. América Lusa, séculos XVI a XVIII**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007; GOMES, Laurentino. **Escravidão**. Vol. 1.1ª. |Ed., Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019; GUARACY, Thales. **A criação do Brasil 1600-1700: como uma geração de desbravadores desafiou coroas, religiões e fronteiras, dando ao país 5 dos seus 8,5 milhões de m2 e ilimitadas ambições de grandeza**. São Paulo: Planeta, 2018; MONTEIRO, John Manuel. **Negros da terra. Índios e bandeirantes nas origens de São Paulo**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2022; PAGE, Martin. **A primeira aldeia global. Como Portugal mudou o mundo**. 15ª. ed. Lisboa: Casa das Letras, 2016; WEFORT, Francisco. **Espada, Cobiça e Fé. As origens do Brasil**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012

eventos podem ser observados como uma “trama” que relaciona inclusão universal de todos no sistema da política, viabilizada pelo sistema de direitos fundamentais, a crise do Estado como lugar da centralização das decisões e governo da diversidade e a proteção do Meio Ambiente, a partir da ideia de democracia, uma aquisição evolutiva do sistema da política<sup>2</sup>.

Examinando-se o conteúdo do documento da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável<sup>3</sup>, adotado em setembro de 2015, observa-se que, dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, está a promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas e a *construção de instituições eficazes, isto é, de meios de implementação* (objetivo 16). Os subitens 16.3 (promoção do Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantia da igualdade de acesso à justiça, para todos), 16.6 (desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis), 16.7 (garantia de tomada de decisões responsivas, inclusivas, participativas e representativas em todos os níveis), 16.10 (garantia do acesso público à informação e proteção de liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais) e 16.b (promoção e execução de leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável), estão, *todos*, vinculados ao conceito mesmo de democracia, como diferenciado pela teoria jurídica e pela teoria política.

Com efeito<sup>4</sup>, subjaz ao documento a compreensão de que não há democracia sem publicidade do processo político, porque ela depende, em última instância, de cidadãos ativos, responsáveis e informados, que possam legitimar e controlar a ação dos governos. Em última análise, a democracia depende de instituições, de condições fáticas e jurídicas, e fundamentalmente, no caso brasileiro, de concretização da Constituição a partir de si mesma, isto é, dos princípios jurídicos, regras e valores que nela estão insculpidos. Assim, questões de acesso à informação e à deliberação democrática, ou de proteção ao meio ambiente e a construção de um estatuto dos povos originários, são de estruturação do Estado e não de deliberação independente.

Na segunda metade do século XX, com a ampliação dos limites temporais e espaciais, a confusão dos planos nacional e internacional, o decaimento do princípio da hierarquia normativa e forte dependência do conhecimento científico e a variação das fontes de legitimidade do ordenamento jurídico, pensar sobre a contribuição do direito

2 DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco**. Vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998, pp. 41.

3 BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Ministério das Relações Exteriores**, 2022. Disponível in: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/desenvolvimento-sustentavel/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em 22fev2023.

4 BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Ministério das Relações Exteriores**, 2022. Disponível in: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/desenvolvimento-sustentavel/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em 22fev2023.

para os caminhos para a sustentabilidade implica adotar as estratégias da filosofia política e da sociologia para descrever as relações entre a política (poder) e o direito (ordem legal), que enxergam uma cisão entre indivíduo (ser humano) e Sociedade.

Considerando característica básica da sociedade mundial contemporânea a sua fragmentação, em que há não só a diferenciação dos sistemas sociais, mas, sobretudo, a “tendência expansiva da política e de outros subsistemas sociais”<sup>5</sup>, objetivo deste ensaio demonstrar que a sustentabilidade institucional no Brasil depende da construção de instituições eficazes de proteção ao meio ambiente e aos povos originários, nos termos daquilo que foi objeto de deliberação prévia pela Constituição, incluindo a concretização e densificação das normas constitucionais a partir “de si mesmas”. Para atingir tal desiderato, inventariou-se, sumariamente, os fundamentos políticos da democracia moderna (1), para, a seguir, fazer-se a discussão sobre o vínculo necessário entre proteção ambiental, participação popular e estatuto indígena, analisando-se casos concretos submetidos à cognição da Justiça Constitucional que, com sucessivas descrições e diferenciações, a partir de distinções, pode orientar processos de decisão (política/administrativa ou judicial) (2). O caminho utilizado foi o dedutivo, pois, primeiro, fixa as distinções feitas pela filosofia política, pela teoria social e pela dogmática constitucional, de modo geral, para só então aplicá-las na observação de casos concretos. Os procedimentos são comparativos de posições teóricas e de decisões judiciais.

## **2. LIBERDADE, PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, PODER VISÍVEL E ESPECIALIZAÇÃO FUNCIONAL: OS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA DEMOCRACIA MODERNA**

O ponto de partida para a reflexão moderna sobre a democracia é o indivíduo como sujeito de vontade racional. O indivíduo racional deve reconhecer na vontade geral a sua vontade individual, contribuição para a formação daquela (a liberdade como autonomia). O pensamento político é representativo de *per se*: o poder não é propriedade de um

---

5 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais: constitucionalismo social na globalização**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 13

indivíduo, pertence a um grupo. Quando se diz que alguém está no poder, só estamos referindo ao fato de que ele foi empossado pelos demais, para agir em seu nome<sup>6</sup>. Assim, a regra é a representação e a participação direta, a exceção. Isso é fruto de uma longa evolução do sistema da política, que relaciona liberdade, participação política, poder visível e especialização funcional, a seguir sintetizada.

## 2.1 Da natureza do regime do regime democrático (sistema político)

No centro da ideia de democracia (ou *res publica*), tal como inicialmente formulado no mundo helênico, está a noção de governo das classes médias ou da maioria (*demos* ou *populus*) e a garantia da liberdade do cidadão, por meio da participação na vida pública<sup>7</sup>, cujo fundamento estava “no consentimento jurídico e na utilidade comum”<sup>8</sup>. Assim, nas sociedades gregas antigas e em Roma, democracia ou *res publica* era o regime político em que o cidadão, o indivíduo, podia decidir, pois participava diretamente do poder, ainda que o cidadão de uma democracia fosse diverso do de uma oligarquia. Para o exercício do poder, no entanto, decidia-se escolhendo representantes (magistrados), às vezes até por sorteio, de modo a participar do poder também por essa via. Então, a democracia dos antigos representava o poder do *demos* (*populus*). A participação direta, era a regra; a representação, a exceção.

O jusracionalismo inverteu essa perspectiva, que restou consolidada na obra de Montesquieu, segundo a qual se, nos estados livres, é o povo quem possui o poder legislativo, e nos grandes estados é impossível que o povo faça leis diretamente, é conveniente que o faça através de seus representantes<sup>9</sup>. O corpo de representantes é escolhido não para tomar resoluções “mas, sim, para fazer leis ou para ver se as que fez são bem executadas”. Na *Metafísica dos Costumes*, Kant assevera que, dentre os atributos jurídicos de um cidadão no Estado (*civitas*) estão “a liberdade legal de não obedecer a nenhuma lei além daquela à qual deu seu consentimento; a igualdade civil, é dizer não reconhecer nenhum superior no povo, só aquele que tem a capacidade moral de obrigar juridicamente do mesmo modo que este pode obrigar-se a ele”<sup>10</sup>. Na *Paz Perpétua*,

6 ARENDT, Hannah. **Poder e Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001, p. 26.

7 ARISTÓTELES, **Política**. Lisboa: Vega, 1998. Livro III, 1, 25, verbis: “(...) melhor critério para definir o que é cidadão, em sentido estrito, é entender a cidadania como a capacidade de participar da administração da justiça e do governo”, p. 187

8 CÍCERO. República, Livro I, XXV. In: **Os Pensadores**. Abril Cultural, São Paulo, 1980, p. 137-180, p. 147.

9 MONTESQUIEU. De l'esprit des lois (EL, XI, VI). KRIEGLER, BLANDINE. **Textes de Philosophie Politique Classique**. Coleção **Que sais-je?** Paris: Presse Universitaires de France, 1993, pp. 90-101, p. 94.

10 KANT, Immanuel. **La Metafísica de las Costumbres**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1999, p. 143.

retoma esses conceitos, para voltar a afirmar que a *res publica* está fundada segundo os princípios da liberdade, da dependência de todos em relação a uma legislação comum e da igualdade e para fazer a distinção entre *res publica* e democracia: democracia é uma das formas que pode assumir a soberania, e república é forma de regime, referindo-se ao modo como o Estado faz uso da plenitude de seu poder<sup>11</sup>.

Segundo isso, o desenvolvimento do tema “participação política”, nos últimos 50 anos, está relacionado à tentativa de fazer coincidir, o máximo possível, a realidade social e o centro das decisões políticas e administrativas, em um processo de “expansão progressiva e <quotidiana> do princípio da soberania popular, de modo a facilitar a integração, no aparelho do Estado, das forças sociais que dele estão excluídas”<sup>12</sup>. Tal concepção procedimental de democracia (conjunto de regras que tendem a preservar a liberdade dos indivíduos na tomada de decisões) pressupõe que o governo do “povo” é o governo da maioria, e, por “povo” - sujeito da democracia -, entende os destinatários da ordem jurídica (“a totalidade dos indivíduos submetidos à ordem jurídica”) que participam da criação do governo, diretamente pela assembleia desses indivíduos ou indiretamente por seus representantes<sup>13</sup>. *É justamente nesta função de participação na criação da ordem estatal que reside a ideia de democracia.* Como nem todo o “povo” possui direitos políticos, só aqueles que são cidadãos conseguem atuar no processo político, ocorrendo a inevitável diferenciação entre o “povo ativo” e o conjunto de indivíduos submetidos à ordem jurídica<sup>14</sup>.

Bovero, ao refletir sobre o regime democrático, distingue ‘democracia liberal’ e ‘democracia socialista’ concluindo que, em princípio, os valores sobre os quais se funda a democracia são, essencialmente, liberais (quatro grandes liberdades de Bobbio), quais sejam: liberdade pessoal, liberdade de manifestação do pensamento, liberdade de reunião e liberdade de associação<sup>15</sup>. Mas ele esclarece que essas quatro liberdades somente são possíveis a partir do respeito às necessidades primárias, conforme pugnado pelos valores socialistas, pois, se assim não for, as liberdades somente serão usufruídas por poucos privilegiados, de modo que, para se chegar à democracia formal (não aparente) buscada, as precondições a serem observadas são de natureza liberal-socialista.

11 KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2004, p. 130.

12 SAVIGNANO, Aristide. Partecipazioni, *In: Enciclopedia del Diritto*, Volume XXXII. Milano: Giuffrè, 1982, p. 2.

13 BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003, p. 144.

14 KELSEN, Hans. Essência e Valor da Democracia e Fundamentos da Democracia, *in: A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 37.

15 BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática democrática**. Rio de Janeiro: Campus, 2002, pp. 48-49.

Na realidade do Brasil, o Estado Democrático Brasileiro, instituído pela Constituição de 1988, nunca foi para todos: há uma multidão de excluídos do poder, que só é chamada em períodos eleitorais, como que para referendar um estado de coisas apenas formal. Essa ausência de “povo” na democracia é explicada, pela filosofia política<sup>16</sup>, Essa ausência de “povo” na democracia é explicada, pela filosofia política, com a tese da encriptação do poder, pois esta descreve a democracia como um simulacro, em que se reconhecem direitos e se os nega, ao mesmo tempo, de forma parcial ou total e automática, em razão da instrumentalidade do direito pelo poder constituído. A democracia é simulada para privilegiar o poder econômico e político, de modo que a chamada encriptação a desarticula politicamente, reduzindo os conflitos às formas jurídicas, retirando do povo a capacidade de discutir política e juridicamente os conflitos. Há, no caso, a operacionalização das formas para a dominação e ocultação do poder popular. Ricardo Restrepo indica que a tal ocultamento (encriptação) supõe, primeiro, o entrelaçamento progressivo da linguagem e da interpretação que constituem a realidade mesma; para além disso, arrebatada a realidade de sentido e saberes comuns para convertê-los em “capital exclusivo” de especialistas e, por último, produz o deslocamento das decisões dos foros politicamente abertos para foros especializados, subtraídos de responsabilidade na discussão pública, fazendo com que os atos de poder sejam visíveis, mas não inteligíveis.

Tal teoria, em que pese ser uma ontologia da filosofia política, dialoga com as teses do chamado pensamento decolonial, que advoga ter o capitalismo e o colonialismo imprimido “uma dinâmica histórica de dominação política e cultural submetendo à sua visão etnocêntrica o conhecimento do mundo, do sentido da vida e das práticas sociais”<sup>17</sup>, pois, nos dois casos, discute-se, criticamente, a capacidade das constituições de assimilar o social e o político em contínuo processo de interação social. Em nosso país, a Constituição tem falhado em impor seu código aos demais sistemas sociais, principalmente ao sistema político e ao sistema econômico. A indiferenciação funcional pode levar à destruição da democracia, e, por isso, é necessário verificar, ainda que sinteticamente, no que consiste a divisão funcional, em termos de filosofia (teoria)

16 Assim, BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**: uma gramática democrática; RESTREPO, Ricardo Sainz. **Teoría Crítica Constitucional: la democracia en la enésima potencia**. 1ª. Ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014, p. 207; NEGRI, Antonio. **Le pouvoir constituant**. Essai sur les alternatives de la modernité. Paris: Presse Universitaire de France – PUF, 1992, p.1-2; MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? In: **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**. Edição Especial. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000; HOLMES, Stephen. Linajes del Estado de Derecho. In: ACKERMAN, John M (Coord). **Más allá del acceso a la información. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho**. México: Siglo XXI, 2008, pp. 36-38.

17 SPAREMBERGER, Raquel Fabiana. O conhecimento jurídico colonial e o subalterno silenciado: um olhar para o pluralismo jurídico. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LIXA, Ivone Fernandes (orgs). **Constitucionalismo, decolonización y pluralismo jurídico en America Latina**. Aguascalientes: CENEJUS/Florianópolis. USFC-NEPE, 2015, pp; 195 a 216. Disponível in: [http://www.ppgdireito.ufc.br/public\\_html/images/Renato/Constitucionalismo%20descolonizacin.pdf](http://www.ppgdireito.ufc.br/public_html/images/Renato/Constitucionalismo%20descolonizacin.pdf), acessado em 02jun2022.

política, como segue.

## 2.2 A separação funcional como elemento da Constituição Democrática

Uma das funções da Constituição é disponibilizar institutos normativos que servem à garantia das estruturas e operações de outros sistemas sociais e institutos constitucionais para a eleição política, divisão de poderes e diferenciação entre política e administração<sup>18</sup>. Inovação institucional do Constitucionalismo (evolução do Humanismo), correlato à ideia de Estado de Direito como previsibilidade na aplicação da lei e igualdade de todos perante a lei, a separação funcional (mecanismo reflexivo próprio do direito), permite que os poderosos deleguem poderes específicos, como aqueles que podem incentivar “ódios e ressentimentos perduráveis”<sup>19</sup>, garantindo-se, com isso, vantagens de caráter político, como a redução da responsabilidade. Por isso, é melhor para os políticos renunciar ao poder judicial, pois este não estimula lealdades nem mobiliza apoio político.

A doutrina da divisão e/ou separação dos poderes do Estado se impôs, ao combater “a prática de concentração dos poderes típica do absolutismo, para ser depois recorrentemente desafiada, com variada sorte, pelas doutrinas e pelas práticas de várias formas de poder autoritário e totalitário”<sup>20</sup>. Para Bovero, a especialização funcional é a estrutura fundamental do Estado constitucional (forma evoluída do Estado moderno) por que institui “órgãos de poder distintos, entre os quais é necessário, dosando as suas competências, distribuir as diversas funções públicas”, que se constituem no eixo do sistema criado “pelas constituições modernas como remédio preventivo para o abuso do poder político por parte de seus próprios detentores”<sup>21</sup>. Assim, a especialização funcional é uma estratégia

“para tutelar dos abusos dos poderosos exatamente aquelas liberdades fundamentais ‘pré-políticas’ do indivíduo – a liberdade pessoal, a liberdade de pensamento e de expressão, a liberdade de reunião e de associação – que são as precondições indispensáveis da democracia”<sup>22</sup>.

18 NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro, São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2020.

19 HOLMES, Stephen. “Linajes del Estado de Derecho”, en ACKERMAN, John, (coord.), **Más allá del acceso a la información. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho**, México: Siglo XXI, 2008, p. 43.

20 BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática democrática**, p. 151.

21 BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática democrática**, p. 153.

22 BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática democrática**, p. 153.

A finalidade da democracia não é tão somente ser eficiente, mas ser democrática, e com isso, o presidencialismo não é compatível, porque é um sistema de poder em que o Executivo é mais forte que os demais. Este toma mais facilmente a forma de governo autoritário e antidemocrático porque, neste sistema, opõem-se falsamente a soberania do povo à soberania do parlamento, como se este não fosse o conjunto de representantes. Pressupõe uma concepção organicista do povo com massa que se reconhece compacta em um chefe. Só uma coletividade pressuposta homogênea pode ser representada por um único indivíduo. A coletividade articulada e pluralista só pode ser representada por um colegiado.

Por conseguinte, em face à crise de representatividade dos parlamentos, são necessárias novas diferenciações e descrições que permitam outras decisões para o aprimoramento do regime democrático. Isso é assim em razão da forma de atuação do ideal democrático: fora de um regime democrático, esse ideal é um antagonista; no interior de uma democracia, o princípio democrático tende a estabelecer medidas ideais para avaliar e controlar as conquistas democráticas do mundo real. A regra de conversão para a transformação dos ideais em realidade descoberta pelo constitucionalismo é a representação e a estrutura garantidora do Estado constitucional<sup>23</sup>.

A separação funcional é uma diferenciação consolidada no sistema político e no sistema jurídico, principalmente no que diz respeito à chamada “função-poder”, entendido o poder como um “conjunto de órgãos que exercem institucionalmente uma função com a correlativa autoridade”<sup>24</sup>. Como concretização do poder político, a expressão “função do Estado” desdobra-se em dois sentidos possíveis, relacionados ambos com o sentido originário da expressão “função”: função como *tarefa* ou incumbência em que o elemento finalístico se manifesta diretamente ou como *atividade* na qual a finalidade se manifesta indiretamente. Na primeira acepção, é tarefa ou incumbência (encargo) correspondente a certa necessidade coletiva, uma finalidade do Estado que se concretiza em certa época histórica. Alargando-se o espectro das necessidades humanas coletivas, as funções-tarefas assumidas pelo Estado são cada vez mais complexas: vão desde a garantia da segurança e da paz civil até a promoção do bem-estar e da justiça social<sup>25</sup>.

As chamadas “funções-atividades” do Estado constituem meios para atingir aquelas “funções-finalidades” previamente determinadas, são conhecidas através da análise da obra do Estado, de seus órgãos, agentes e serviços e dependem das normas constitucionais concernentes à organização do poder político, principalmente as normas de fixação e repartição de competência dos órgãos estatais. Ainda nesse caso, deve-se

23 SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada 1**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 183.

24 MODUGNO, Franco. Funzione. In: **Enciclopedia del Diritto**, Vol. XVII, Milão, Giuffré, 1964, p. 303.

25 MIRANDA, Jorge. **Funções, Órgãos e Actos do Estado** (Apontamento de lições). Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990, p. 5.

distinguir entre um significado impróprio do termo que define o conteúdo ou a espécie de uma atividade (função política, de controle, consultiva) e um próprio, mas parcial, que se refere à formalização da atividade mesma (função administrativa, legislativa e jurisdicional). Dentre os conteúdos e espécies da “função-atividade executiva” (função administrativa), está a “função de governo”, compreendida como “função-atividade” executiva em sentido impróprio.

No Brasil, a distinção funcional enfrenta numerosos desafios, desde a distorção histórica da Constituição Imperial de 1824 (a articulação do Poder Moderador), até nossos dias, com a constante debilidade do Legislativo e do Judiciário frente ao Executivo, que tende a preponderar, porque a Administração é mais apropriada para manipular necessidades concretas e distribuir privilégios. O Executivo, via de regra, não age conforme preceitos abstratos: desenvolvem-se sistemas com caráter de troca nos domínios da economia, da política e da educação. Além disso, mantém-se um “paralelismo jurídico”, constituído de práticas ilegais perpetradoras das situações de opressão intraclasses ou interclasses<sup>26</sup>.

Reconhecendo a existência de “atos de governo” diferentes, pela finalidade e conteúdo, dos atos administrativos (não “políticos”), a tradição constitucional brasileira determinou o campo de ação do Governo, “determinando que ao Poder Judiciário fosse vedado conhecer de questões exclusivamente políticas”<sup>27</sup>, a não ser que a ação governamental, no exercício de suas competências constitucionais, ameace ou venha a lesar direitos individuais e o direito objetivo<sup>28</sup>. “Governo” é o comando, a iniciativa, a fixação de objetivos do Estado e a manutenção da ordem jurídica vigente, atuando mediante atos de soberania ou de autonomia política na condução dos negócios públicos e “administração”, em sentido formal, o conjunto de órgãos que executam os objetivos do Governo; em sentido material, o conjunto das funções necessárias ao serviço público e, em sentido operacional, atividade técnica subordinada. O ato político é discricionário e não um ato neutro, vinculado à lei ou à norma técnica.

Em terras brasileiras, o Executivo se expande constantemente e isso impede a configuração funcional da divisão de poderes. Ainda que o *regime de governo*<sup>29</sup> seja democrático, o sistema da política acabou por engendrar, na última legislatura, um poder em que o Presidente da República, chefe do Estado e do Governo, irresponsável perante

26 LOPES, José Reinaldo. **Direitos Sociais**. Teoria e prática. 1ª ed., São Paulo: Editora Método, 2006, p. 113.

27 CRETELLA JÚNIOR, José. Teoria do ato de governo. **Revista de Informação Legislativa**, nº 95, 1987, pp.73-85, p. 80.

28 URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 25.

29 Regime de Governo é o que define, de forma integrada, a questão do fundamento, do funcionamento e da finalidade do poder. Assim, a República Federativa do Brasil constitui-se em *Estado Democrático de Direito*.

o Congresso, tratou matérias de “Estado” como se fossem de “Governo”. De fato, ocorreu aquilo que Neves apontou como uma disfuncionalidade, no sentido de que a política (em sentido amplo) desenvolveu-se sem considerar seu ambiente jurídico e o sistema jurídico não observou adequadamente o seu ambiente político<sup>30</sup>. No domínio das questões que entendeu “políticas”, o Executivo reivindicou liberdade e isenção de controle judicial.

No caso brasileiro, em muitas ocasiões, variáveis particularistas acabaram se impondo sobre uma prática universalista de decisão, fazendo-se um uso seletivo da legalidade contra a Constituição, como no caso da edição de vários decretos pelo Poder Executivo, de 2019 a 2021, reduzindo a participação social nos órgãos colegiados de deliberação sobre políticas públicas ambientais ou impondo sigilos a eventos não autorizados pela Constituição ou pela Lei de Acesso à Informação ou, ainda, no caso da interpretação que tem sido dada aos comandos constitucionais que dizem respeito ao estatuto indígena, em clara afronta à Constituição da República e seus princípios fundamentais. É o que se passa a descrever.

### **3. PROTEÇÃO AMBIENTAL, PARTICIPAÇÃO POPULAR E STATUS DOS POVOS ORIGINÁRIOS: UM VÍNCULO NECESSÁRIO**

A Constituição da República, ao consagrar a soberania do povo, que exerce o poder diretamente ou por meio de seus representantes, nos termos de seu artigo 1º, Parágrafo único, conforma o regime democrático brasileiro com fundamento na teoria eleitoral, ainda que, observados seus ‘Preâmbulo’ e art. 3º, bem como as várias referências à ‘Justiça’, se possa afirmar que a democracia, no País, é do tipo “participativa-deliberativa”, porque o processo de tomada de decisões está orientado antecipadamente. Isso é uma questão de conformação (constituição) do Estado, e não dos governos que possam vir a se estabelecer.

Por outro lado, considerada a relevância do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na afirmação do direito à vida, à saúde e da dignidade da pessoa humana e a conformação da ordem social, a Constituição brasileira também estruturou a proteção ao meio ambiente como uma *política de Estado*, no seu Título VIII, Capítulo V, artigo 225 e ss, da mesma forma que o fez em relação ao *status* dos povos originários, isto é, a posição (situação) jurídica dos indígenas na ordem nacional, no

---

30 NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**, p. 263.

Capítulo VIII, artigos 231 e 232.

### 3.1 O ‘Estado Socioambiental Democrático de Direito’: da participação popular na formulação de políticas públicas ambientais

A Carta Política de 1988 trouxe um novo paradigma para a concretização do direito, ao incluir, dentre as tarefas (funções) estatais, a proteção ambiental. Nos termos da Constituição, a defesa do meio ambiente é princípio estruturante da ordem socioeconômica, “ao lado dos princípios da função social da propriedade e da redução das desigualdades sociais”, como argumenta Prestes<sup>31</sup>, e está diferenciada nas normas constitucionais de vários modos, pois pode ser objeto de ação popular (art. 5º LXXIII), é finalidade de políticas públicas urbanas (art. 182), de saúde (art. 200, III) e de regulação (art. 174, § 3º), dentre outros. Por outro lado, os recursos naturais e ambientais são considerados bens da União (art. 20, II e IV) e os imprescindíveis ao bem-estar dos indígenas, integram o conceito de “terra tradicionalmente ocupada” (art. 231, § 1º).

Por meio ambiente, se entende um bem imaterial, cuja efetiva proteção depende da cooperação de diversos atores sociais, a partir da “perspectiva de *solidariedade* (benefícios e responsabilidades comuns)”<sup>32</sup>. São os recursos naturais e o ambiente construído pelo ser humano – artificiais e culturais – e nisso, o conceito jurídico de meio ambiente é distinto do conceito utilizado nas ciências naturais, como se vê da dicção da do art. 3º, I, da Lei Federal n. 6. 938/81, que define como meio ambiente “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”<sup>33</sup>. As normas constitucionais protegem esse bem contra intervenções danosas na qualidade dos recursos naturais, na vida e na saúde dos humanos.

O pensamento jurídico, tratando de fazer as distinções e descrições necessárias à concretização do novo paradigma constitucional, foi desenvolvendo teses como a que a Constituição institui um estado que pode ser adjetivado como “Estado Verde”, “Estado Constitucional Ecológico”, “Estado de Direito Ambiental” ou, ainda, um “Estado Ambiental

31 PRESTES, Vanêsa B. Municípios e Meio Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa B. (org.) **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, pp.19-50, p. 23.

32 KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao ar. 225, *caput*. In: CANOTILHO, J.J.Gomes...[*et al.*]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 2078-2086, p. 2078.

33 BRASIL. **Lei Federal 6938/81**. Disponível in: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm), acesso em 23fev2023.

de Direito”, como inventariado por Prestes<sup>34</sup>. Independentemente da nomenclatura, o que resta diferenciado é a descrição de um tipo de Estado social, “que reconhece direitos fundamentais e fornece meios jurisdicionais para sua garantia [...] dentre as quais, e com prevalência o direito ambiental” e, por isso, a autora visualiza um “Estado Socioambiental”, em que se garante “sobrevivência e conservação das espécies, inclusive a humana”<sup>35</sup>.

Assim, se na perspectiva do meio ambiente artificial (construído) está a “cidade”, o espaço urbano como *locus* próprio ao desenvolvimento da *cidadania*, essa qualidade que afirma o “direito a ter direitos” e identifica e localiza o sujeito no espaço político-jurídico, há íntima conexão entre o direito urbanístico e o direito ambiental, que pode ser refletida na descrição mais abrangente do “direito à cidade” e na teorização sobre o “direito urbano-ambiental”. Por conseguinte, na reflexão sobre o Direito Urbanístico, é preciso considerar o contexto maior em que se situa, ou seja, o Direito Ambiental. O tratamento concomitante das duas vertentes imperativas para a ordenação racional do espaço urbano e para a adequada proteção ambiental da cidade é a marca preponderante da tese do “Direito à cidade” (Capítulo II do Título VII da Constituição)<sup>36</sup>.

A legislação infraconstitucional acabou por afirmar essa compreensão e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) determina que os Planos Diretores dos municípios (o estado em que todos vivem) considerem diversas diretrizes que dizem respeito à proteção ambiental, além de prever a necessidade da aprovação, não mais de um zoneamento urbano e sim de um zoneamento ambiental. Para Prestes, que visualiza o “Estado Socioambiental” a cidade “é um espaço da cidadania e da expressão das diferenças”, cuja prática constitucional tem “a dignidade da pessoa humana como fio condutor.” A “sustentabilidade urbano-ambiental” é meta principal da política pública e permeia todas as ações da cidade, não sendo política de um órgão só. Tal cidade é “democrática” e, nela, a propriedade só é legítima na observância da função socioambiental estabelecida no Plano Diretor. Articula-se, portanto, um *direito fundamental à cidade*, que se constitui em garantia contramajoritária e está positivado na Constituição por meio de vários princípios, como o da gestão democrática (participação popular no poder) e o da função socioambiental da propriedade, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>37</sup>.

34 PRESTES, Vanêscia B. **Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUCRS. Porto Alegre, 2008, pp.50-52.

35 PRESTES, Vanêscia B. **Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil**, p. 52.

36 TABORDA, Maren Guimarães Participação Popular, direito fundamental à cidade e transparência na gestão pública: relato sobre a práxis do direito constitucional no Brasil meridional, de 1989 a 2016. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, ano 19, n.70 (out./dez 2018). Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp.143-159.

37 PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil**, pp. 52-53.

Com isso, a concreção do alcance dos preceitos constitucionais inscritos no art. 225 da Constituição consagra, “prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, declarou o Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento da ADI-MC 3540-1/DF<sup>38</sup>, em 2005. Segundo o entendimento do relator, consubstanciado já na Ementa do Acórdão, o direito ao meio ambiente equilibrado é típico de terceira dimensão (ou geração), assiste a todo o gênero humano, e, por isso, resta justificada a obrigação do Estado e da coletividade de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das gerações humanas. Como isso, evita-se “que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social”

Já em 2022, estando em curso um projeto autoritário de poder, em que decretos presidenciais foram editados para excluir a sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, governadores, do Conselho Nacional da Amazônia e extinguir o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia, o STF<sup>39</sup>, assentou que, por tais decretos, frustrou-se a participação da sociedade nas decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental, e que esta exclusão atinge a opção constitucional “pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia” e que, por isso mesmo, são inconstitucionais.

No voto da relatora, fica expresso o entendimento de que, se na Constituição da República, dispõe-se ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, sua defesa e preservação cabem aos Poderes Público e à coletividade em geral, “sendo que toda pessoa deve ter a possibilidade de participar no processo de tomada de decisões na formulação, execução e controle das políticas públicas ambientais”<sup>40</sup>. Ressalta-se, por igual, na decisão, que a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente, é dever do Poder Público (inc. VI do § 1º do art. 225), bem como que as medidas de proteção ambiental impostas pelo Estado “*exigem a garantia de informações e de participação social,*” (grifos nossos), em razão da dupla funcionalidade da proteção ambiental, ao mesmo tempo uma tarefa estatal e um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade.

38 BRASIL. STF. **ADI-MC 3.540-1/DF**. Relator Min. Marco Aurélio Melo. Julgamento em 01/09/2005 Acórdão disponível in: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2311268>, acesso em 22fev2023

39 BRASIL. STF. **ADPF 651/DF**. Relatora Min. Carmen Lúcia Antunes da Rocha. Julgamento em 28/04/2022. Acórdão disponível in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352994204&ext=.pdf>, acesso 22fev2023.

40 BRASIL. STF. **ADPF 651/DF**, item 28 do voto-condutor, p. 16.

Se a proteção ambiental é dever dos Poderes Públicos, a política ambiental é uma política de “Estado”, e não de “Governo”, porque, neste caso há limitações à discricionariedade estatal, a adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente não é livre, insindicável (“ato de governo”), e, sim, vinculada, hierarquizada (“ato de administração”), havendo clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, restringindo-se a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente”<sup>41</sup>.

Assim, a retora da decisão é a de que a participação da sociedade civil nos órgãos de deliberação de políticas ambientais “é uma derivação do princípio da participação popular nas instâncias de poder como fundamento do Estado democrático (ins. II e V do art. 1o. da Constituição do Brasil)”<sup>42</sup>, bem como que a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado é responsabilidade social e estatal. Além disso, ainda com base na lição de Sarlet e Fensterseifer, a relatora afirma que as normas impugnadas na ação, (Decretos n. 10.224/2020 e 10.239/2020)<sup>43</sup> ofendem “ao princípio da vedação do retrocesso, pois diminuem o nível de proteção do meio ambiente a partir do enfraquecimento dos órgãos de controle ambiental por elas afetados, afastando a participação popular”.

Da mesma forma, aduziu a relatora que extinguir a paridade Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, assim como eliminar a participação popular das entidades da sociedade civil

“evidenciam centralização antidemocrática da intervenção estatal exclusiva, vale dizer, afastada da participação da sociedade civil nas políticas públicas ambientais, deslegitimando as ações estatais, em ofensa ao princípio da participação popular, prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República”<sup>44</sup>.

Por igual, o voto afirma que o direito ambiental se apoia em três princípios, que são identificadores do âmbito material: a consideração da ciência no que se refere ao conhecimento produzido no tema, a participação popular, em colaboração necessária com o Estado, “sendo o mais alargado passo da democracia participativa efetiva da sociedade civil” e a cooperação internacional.

41 SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília, 2012, pp. 118-203, Disponível in: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Acesso 23fev2023.

42 BRASIL. STF. **ADPF 651/DF**, item 34 do voto-condutor, p. 38.

43 BRASIL. **Decreto nº 10.224/2020**. Disponível in: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm), acesso 03 mar 2023; BRASIL. **Decreto nº 10239/2020**. Disponível in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm) Acesso 03 mar 2023;.

44 BRASIL. **ADPF 651/DF**, item 36 do voto-condutor, p. 39.

Na mesma linha de argumentação, o Min. Alexandre de Moraes<sup>45</sup> agregou que o princípio da proibição ao retrocesso diz respeito não só à proteção à dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente, “mas também, expressamente, à necessidade de participação popular”, uma vez que o constituinte previu expressamente isso, ao erigir a ação popular e a ação civil pública como instrumentos judiciais de defesa do meio ambiente.

Assim, se a Constituição diferenciou o regime democrático e a proteção ambiental, como elementos dela integrantes (como o são o sistema administrativo que inclui as relações exteriores e a administração da Justiça), os governos de plantão não podem impor novas finalidades a tais decisões, porque elas são fundamentais, constitutivas, do Estado, assim como o são as políticas públicas relativas aos povos originários (indígenas), desenhadas, em suas linhas gerais, no artigo 231 da Carta de 1988. Analisando-se casos concretos submetidos à cognição do STF, verifica-se que democracia, especialização funcional, proteção ambiental e descrição adequada de um estatuto indígena, que envolva a demarcação suas terras, estão umbilicalmente ligados, de modo que não há e não haverá democracia no País sem o reconhecimento dos direitos indígenas e do multiculturalismo das respectivas nações. É essa complexidade que se passa a observar.

### 3.2 Sobre o vínculo entre proteção ambiental e demarcação de terras indígenas

No ambiente brasileiro, os direitos fundamentais têm sido institucionalizados de forma distorcida e a separação de poderes e as eleições respondem a fórmulas de reconciliação mais amplas, com o objetivo de manter os privilégios dos “sobreintegrados” (“superintegrados” na linguagem de Müller)<sup>46</sup>, que podem dispor da Constituição. As exclusões são geradas pela sociedade moderna como diferença funcional, pois a exclusão econômica permite que a ordem social e jurídica se fragmente entre aqueles que não têm acesso às prestações materiais vitais (exclusão primária) ou não o têm mais em razão do empobrecimento e do descenso social maciço (exclusão secundária)<sup>47</sup>.

No caso dos indígenas brasileiros, a exclusão se dá em todos os âmbitos:

45 BRASIL. **ADPF 651/DF**, voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 76.

46 MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? *In: Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Edição Especial. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000, p. 29.

47 NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**, p. 300 e Müller, Friedrich. **Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, p. 29.

político, econômico, social, jurídico, pois, ainda que a eles se reconheçam formalmente direitos, as normas jurídicas são objeto de disputa e “pano de fundo para a negação dos direitos que elas pretendem afirmar, o que se chamou de ‘inclusão da exclusão’ dos povos indígenas no Brasil”, asseveram Caixeta e Neuenschwander, sobre o tema<sup>48</sup>. Isso é assim porque, na democracia liberal, verifica-se a tendência, sempre crescente, de reprimir as novas subjetividades, e isso diz respeito ao paradoxo da democracia, que “decorre da possibilidade de produzir ampliação das diferenças – e, conseqüentemente, de produzir novas desigualdades – por meio da compensação do tratamento de outras desigualdades”<sup>49</sup>. Tal constatação levou historiadores, juristas e sociólogos a referirem-se à colonização da América não como um evento passado, por exemplo, mas como uma “lógica de dominação, exploração e controle que inclui a dimensão do conhecimento e também do conhecimento jurídico”<sup>50</sup>. O paradoxo da modernidade consiste exatamente na afirmação de ideias pretensamente universais, como democracia, Estado, etc., que escondem (ou permitem) a perpetuação da dominação, exploração, dispensabilidade das vidas humanas, subalternização de saberes, e assim por diante.

A história contínua de violência, exclusão, subalternização e discriminação vivida pelos povos autóctones<sup>51</sup> da América, que possuem culturas e costumes absolutamente distintos daqueles vivenciados pelos europeus no século XVI, perpassa os discursos e argumentos sobre a questão indígena. No Brasil mais especificamente, ocorreu “um inigualável aniquilamento físico da população indígena, cuja quantificação é quase impossível, [...] o que resta de cada povo é somente um exemplo de tenacidade com que as culturas resistem à opressão e a assimilação compulsória.”<sup>52</sup> Essa assimilação compulsória estava imbricada no conteúdo das legislações que tratavam sobre o assunto na época, ou seja, as mesmas oscilavam pelo reconhecimento ao direito dos povos indígenas de se manterem culturalmente diferenciados, bem como ao mesmo tempo possibilitavam os aldeamentos<sup>53</sup>.

48 CAIXETA, Ruben; NEUENSCHWANDER, Juliana. Duas visões do passado e um só futuro para os povos indígenas no Brasil: um julgamento histórico no STF. In: **Dois marcos temporais**. A Terra é redonda. Disponível in: <https://aterraeredonda.com.br/dois-marcos-temporais/> acessado em 12jan.2023.

49 DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco**, p. 46.

50 SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; KYRILLOS, Gabriela de Moraes. **Desafios coloniais e interculturais**: o conhecimento jurídico colonial e o subalterno silenciado. Revista Contribuciones a Las ciencias sociales. Universidad de Málaga, Espanha, 2013, p. 195. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/cccss/24/colonialidade.html> Acesso em 12set.2022

51 Povos autóctones segundo Rouland “são aqueles instalados em um território há tempos imemoriáveis ou (a alternativa é importante) considerados como tais” ROULAND, Norbert (Org.). **Direito das minorias e dos povos autóctones**. Brasília: Editora UnB, 2004, p. 458

52 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Introdução ao direito socioambiental. In. LIMA, Andre. (Org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p.38.

53 Sobre os aldeamentos, aldeias de repartição e encomiendas, na América, ver: FREIRE, José Ribamar; MALHEIROS, Márcia Fernanda. **Os aldeamentos indígenas no Rio de Janeiro**. Disponível em: [www.educacaopublica.gov.br](http://www.educacaopublica.gov.br)., acessado em 12fev.2023; CAPDEQUÍ, José Maria Ots. **Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propriamente Indiano**. Tomo I. Buenos Aires: Instituto de Historia del Derecho Argentino, 1943, pp. 88-89.

Na época contemporânea, tanto na Constituição do Brasil quanto na Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas<sup>54</sup>, os indígenas não são tratados numa perspectiva de inferioridade e, sim, na perspectiva de diferença, ou seja, não são mais classificados dentro de uma escala evolutiva a partir do “paradigma da integração”, sendo-lhes garantido o direito de serem “diferentes” a partir do “paradigma da interação”, que respeita a cultura e os valores indígenas. Tal declaração é resultado de longa resistência do movimento indígena na América, e reconhece, entre outros pontos importantes, a autodeterminação dos povos indígenas.

Na Carta brasileira de 1988, a primeira da América Latina a afirmar o direito originário, autônomo dos povos indígenas, reconhece a sua organização social como estando “fora do paradigma da modernidade”, e ao fazer isso, “não criou uma categoria genérica, quer dizer, não se trata de uma organização de todos os índios do Brasil, mas cada povo que mantenha sua organização social é, como tal, reconhecido”, afirma Souza Filho<sup>55</sup>. Segundo isso, os índios devem desfrutar de um espaço que lhes assegure meios dignos de sobrevivência econômica para mais eficazmente preservar o seu modo de vida: sua identidade somática, linguística e cultural.

O que a Constituição afirma, então, é o valor da inclusão comunitária pela via da identidade étnica, superado o paradigma assimilacionista (integração dos indígenas à cultura branca)<sup>56</sup> e o da integração<sup>57</sup> (o índio é um ser incapaz, que deve ser integrado à sociedade nacional), esclarecendo as bases do paradigma da interação (a organização social, os costumes, a língua, as tradições, as crenças, bem como os direitos originários sobre as terras devem ser reconhecidos aos indígenas e defendidos pelas instituições).

Em 2009, o relator do acórdão da Petição 3.388, Roraima<sup>58</sup> assentou-se que há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de ‘conservação’ e ‘preservação’ ambiental, pois “índios e meio ambiente mantêm entre si uma natural relação de unha e carne”. Mais do que uma relação de compatibilidade, esse vínculo é de ortodoxa pertinência e, por isso, às terras que vão sendo demarcadas, são conferidas uma dupla afetação: a ecológica e a propriamente indígena. Quer dizer, cada demarcação acaba se constituindo uma APP – Área de Preservação

54 ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas** Rio de Janeiro: NAÇÕES UNIDAS, 2008. Disponível in: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf), acesso em 12set.2022.

55 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Comentário aos artigos 231 e 232 In: CANOTILHO, J.J.Gomes...[et al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 2147-2157, p. 2150.

56 SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; KYRILLOS, Gabriela de Moraes. **Desafios coloniais e interculturais**: o conhecimento jurídico colonial e o subalterno silenciado. Revista Contribuciones a Las ciencias sociales. Universidad de Málaga, Espanha, 2013. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/ccss/24/colonialidade.html>. Acesso em 12set.2022

57 BARRETO, Helder Girão. **Direitos indígenas**: vetores constitucionais. Curitiba: Juruá, 2004, p.34.

58 BRASIL. STF. **Petição 3.388 Roraima**.

Permanente, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 1º da Lei Federal No 4771/65, porque tais áreas, cobertas ou não de vegetação nativa, são precisamente protegidas em razão de sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas que nela vivem (no caso particular, os “povos da floresta”).

Por outro lado, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 709 MC/DF<sup>59</sup>, proposta pela APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) e seis partidos políticos, apontando falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, o alto risco de contágio e mesmo extermínio de etnias, em violação à dignidade da pessoa humana, aos direitos à vida e à saúde, bem como ao direito de tais povos a viverem em seu território, de acordo com suas culturas e tradições, é um paradigma para a visualização da complexidade da “questão indígena”, porque, na decisão, os vínculos entre democracia, proteção ambiental e estatuto constitucional indígena restam explicitados.

Os argumentos utilizados pela APIB são os de que os povos indígenas estão sujeitos a múltiplas vulnerabilidades, como a *imunológica*, por possuírem uma memória imunitária distinta da de outros povos, que estiveram mais expostos a determinadas enfermidades; *social*, decorrente de sua cultura e modo de vida peculiar, caracterizados pela intensidade da vida comunitária e pelo compartilhamento de habitações e objetos; e *política*, dada sua baixa representação nas instâncias majoritárias e/ou sua dificuldade de manifestação pelos mesmos mecanismos de representação comumente aceitos pelo Estado. Além disso, apontaram atos comissivos e/ou omissivos do Poder Público, como a não contenção ou não remoção de invasões às terras indígenas, por grileiros, garimpeiros, desmatadores e grupos de extração ilegal de madeira e as ações deficientes do governo federal em matéria de saúde. Por fim, alertaram para o risco iminente de que ocorra um genocídio indígena, decorrente da inação ou da ação inapropriada do Poder Público. Pediram que fosse determinado à União Federal que tomasse as medidas necessárias para a retirada dos invasores nas Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá, valendo-se para tanto de todos os meios necessários, inclusive, se fosse o caso, do auxílio das Forças Armadas.

No particular, o tribunal determinou a criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União; a instalação de “Sala de Situação”, como previsto nas normas vigentes, para a gestão de ações quanto aos povos em isolamento e de contato recente, com representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral

---

59 BRASIL. STF. **ADPF 709-DF**. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 10/07/2020. Acórdão disponível in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>, acessado em 15 ago.2022.

da República e da Defensoria Pública da União; a adoção de medidas emergenciais de contenção e isolamento dos invasores em relação às terras indígenas, “sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintrusão”<sup>60</sup> e a determinação de que os serviços do ‘Subsistema de Saúde Indígena’ fiquem acessíveis a todos os aldeados.

Premissas da decisão foram os princípios da precaução e da prevenção, no que toca à proteção da vida e da saúde, “a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição”<sup>61</sup> e que as questões envolvendo indígenas, como a demarcação de suas terras, e a garantia de seu bem-estar, se tratam de deveres constitucionais “*e não de escolha política*” (grifos não originais). A leitura das peças processuais revela que a questão da demarcação das terras indígenas perpassou toda a discussão, assim como o ambiente institucional: em seus votos, em diferentes ocasiões, o relator toma, como ponto de partida, a “grande resistência no governo quanto à concretização dos direitos dos povos indígenas”<sup>62</sup>, chegando a reproduzir declarações do Chefe do Executivo, como “Reservas indígenas inviabilizam a Amazônia”<sup>63</sup>. O Executivo, até dezembro de 2022, tergiversou como pode, apresentou informações inexatas, relatou inúmeras dificuldades e nada fez.

De outra parte, desde dezembro de 2016, está submetido ao conhecimento do STF recurso com repercussão geral<sup>64</sup>, em que se discute o direito de posse em área de tradicional ocupação indígena, no estado de Santa Catarina. No centro do debate está a tese do “marco temporal”, segundo a qual o direito dos indígenas às terras tradicionalmente por eles ocupadas depende do fato desses efetivamente “estarem habitando-as” em 05 de outubro de 1988, data em que foi promulgada a Constituição.

A decisão do caso Raposa do Sol reafirmara a dicção constitucional, no sentido de que o direito dos povos originários às terras tradicionais, é “originário” ou “natural” e, assim, o seu reconhecimento tem o caráter declaratório, e não constitutivo. Declarou-

60 BRASIL. STF. **ADPF 709-DF**. Voto do Relator Min. Roberto Barroso, p. 24.

61 BRASIL. STF. **ADPF 709-DF**. Voto do Relator Min. Roberto Barroso, pp.12-13.

62 BRASIL. STF. **ADPF 709-DF**. Voto do Relator Min. Roberto Barroso, p. 13.

63 “De fato, a imprensa atribui ao então Presidente da República as seguintes declarações: “Não entro nessa balela de defender terra pra índio”; “[reservas indígenas] sufocam o agronegócio” (Campo Grande News, 22.04.2015) [4]; “Em 2019 vamos desmarcar [a reserva indígena] Raposa Serra do Sol. Vamos dar fuzil e armas a todos os fazendeiros” (No Congresso, 21.01.2016) [5]; “Se eu assumir [a Presidência do Brasil] não terá mais um centímetro quadrado para terra indígena” (Dourados, Mato Grosso do Sul, 08.02.2018) [6]; “Reservas indígenas inviabilizam a Amazônia” (Revista Exame, 13.02.2020) [7]. Esse é o contexto, portanto, em que se insere a presente discussão e que reforça o dever de cuidado por parte do Tribunal quanto a tais povos”. BRASIL. STF. **ADPF 709-DF**. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 10/07/2020. Acórdão disponível in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>, acessado em 15 ago.2022, p. 13.

64 BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário 1.017.365**. Relator Min. Edson Fachin. Julgamento em 21/02/2019. Acórdão disponível in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339909193&ext=.pdf>, acessado em 15 ago.2022.

se, no caso concreto, uma situação jurídica ativa preexistente à ocupação europeia, e restou clara a compreensão de que os fenômenos econômicos e os jurídicos e políticos se entrelaçam para dar resultado à unidade da vida social, uma vez que todos os direitos procedem de uma determinada experiência jurídica, sobre a qual sua construção repousa<sup>65</sup>.

Dúvidas não existem de que o “querer” da decisão *Raposa do Sol* pode ser incluído, sem contradição, no conjunto das normas que definem o estatuto dos indígenas, bem como que uma determinada concepção de justiça norteou toda a decisão, a saber, aquela segundo a qual é objetivo da República Brasileira a construção de uma sociedade fraterna (livre, justa e solidária) e multicultural, de modo que a integração comunitária se dá pelo respeito aos segmentos minoritários. No caso, concebeu-se que os indígenas têm direito a desfrutar um “espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural, razão de ser de sua incomparável originalidade”<sup>66</sup> e estão em condição de transmitir aos demais brasileiros os mais valiosos conhecimentos e posturas de vida.

As terras indígenas, pela decisão que confirma o “querer” constitucional, foram consideradas desde o ponto de vista do imaginário coletivo aborígene, pois não são simples objeto de direito, constituindo-se em verdadeiros entes ou “ser que resume em si toda a ancestralidade, toda coetaneidade e toda a posteridade de uma etnia”<sup>67</sup>, o disse o Relator. O instituto da posse civil restou modificado para ser entendido como um heterodoxo instituto do Direito Constitucional, em razão da proibição de remoção dos povos nativos das terras por eles tradicionalmente ocupadas, do reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, e de que todas essas terras são inalienáveis e disponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. Para além disso, a decisão chama a atenção do intérprete para o fato de a Constituição fazer uso das tradições indígenas o engate lógico para a compreensão da semântica da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas.

A justiça da decisão se revela no reconhecimento de que a proteção constitucional não se limita aos indígenas; na afirmação de que tais terras são parte essencial do território

65 Cf. STAMMLER, Rudolf. **Economía Y Derecho según La Concepción Materialista de la Historia**. Madrid: Editorial Reus, 1929, pp. 315-322. Filósofo de orientação kantiana, Stammler, em 1897, com fundamento no materialismo histórico, faz, pela primeira vez, um uso não político da doutrina materialista da história e da sociedade. Primeiro opositor do positivismo, Stammler pode ser considerado como verdadeiro criador da filosofia do direito no seu sentido atual, por que, em seu trabalho, realizou, de certa forma, uma síntese entre o positivismo jurídico e o jusnaturalismo. Para isso, ver, também, PANIÁGUA, José Maria Rodríguez. **História del Pensamiento Jurídico**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1988, p. 455-458 e LARENZ, Karl. **Metodología da Ciência do Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pp. 116/117.

66 BRASIL. STF. **Petição 3.388 Roraima**, p.32.

67 BRASIL. STF. **Petição 3.388 Roraima**, p. 8.

brasileiro; na consolidação da necessária liderança institucional da União; no uso do conceito de “constitucionalismo fraternal”, que se volta à efetivação da igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o “proto-valor” da integração comunitária. Ademais, a decisão ressalta que o desenvolvimento nacional a que alude a Constituição engloba o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, humanizado e culturalmente diversificado, considerado um direito fundamental dos brasileiros, assim como dá um conteúdo positivo ao ato de demarcação das terras indígenas, como a consideração da tradicional da ocupação, da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação.

Problemática, no entanto, foi a imposição, *naquele caso específico* (Petição Roraima), de uma série de condicionantes chamadas de “salvaguardas institucionais”, entre elas, o critério do *marco temporal da ocupação*, porque o STF, equivocadamente, interpretou a expressão constitucional “terras que tradicionalmente ocupam”, como se essa se referisse apenas àquele presente, de 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição). A interpretação não considerou que a própria Constituição é um processo de construção histórica que se projeta para o futuro e, por isso mesmo, os verbos são utilizados no tempo presente, a indicar um “acontecer contínuo”. Isso significa que em 2009, 2023 ou qualquer data no futuro, os povos originários sempre poderão reivindicar terras a serem demarcadas, desde que se comprove, com laudos antropológicos, que tradicionalmente a ocuparam, ou de que delas foram violentamente retirados.

De lá para cá, baseando-se nas condicionantes desse julgamento, foi realizada uma série de instrumentos anulando a demarcação de terras indígenas e determinando o despejo de comunidades inteiras. Assim, desde 2016, a tese do “marco temporal” está no centro do debate constitucional do País. As comunidades e organizações indígenas, junto ao Ministério Público federal têm buscado nova manifestação na Corte, para definir se as condicionantes postas no julgamento *Raposa do Sol* se estendem automaticamente a outras terras, ou não, porque, já em 2013, o STF analisou questão idêntica e decidiu que as condicionantes daquele julgamento não vinculava juízes e tribunais quando do exame de outros processos relativos a terras indígenas diversas, e que a decisão valia apenas para a terra em questão.

Assim, não só pela matéria e alcance da decisão, tal julgamento é histórico, porque diz respeito a uma decisão sobre o passado e o futuro dos povos indígenas do Brasil. Na ação, constam como *amicus curie* mais de 90 entidades da sociedade civil, e revela-se altamente complexa, como aduz o relator. Segundo o ministro, a questão diz respeito à luta dos povos nativos para manter a sua relação de estreita dependência em relação à terra, desde os tempos coloniais, porque ela “em sua visão, não se resume a aspectos meramente econômicas, mas que, como já ressaltou o I. Relator da Pet nº 3.388, ‘no imaginário coletivo aborígine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão

de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia”<sup>68</sup>.

A tese do marco temporal, ficção jurídica que é, desconsidera que o direito é ordem de cultura e convivência, que os direitos fundamentais positivados na Constituição são o resultado das lutas e relações de força que foram o marco institucional do fim da ditadura militar, como argumentam Marcus Giralde e Marcus de Matos<sup>69</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Governo Federal do Brasil, no período de 2019-2022, no que condiz com a proteção ao meio ambiente, garantia de direitos humanos e dos processos democráticos de decisão, foi antidemocrática, na medida em que o sistema político caminhou na direção do poder autocrático, isto é, do poder opaco. O poder público federal de então, na concretização da Constituição, não considerou que as decisões sobre proteção ambiental ou sobre o estatuto indígena não eram livres (de governo) e sim hierarquizadas (administração). Nos termos da Constituição, essas matérias são de estruturação do Estado, e, portanto, os governos de plantão não podem impor novas finalidades a tais decisões.

De outra parte, a partir da dicção do STF, restou evidenciado que concretização do direito ambiental implica considerar a complexidade, sabendo-se aquilo que se pode supor a partir das ciências biológicas, históricas, antropológicas, econômicas, sociais, etc., e que aspectos importantes da importantes da ecologia mudam pelo emprego da técnica e dos seus produtos e ainda podem provocar danos. Por conseguinte, se as concatenações causais de numerosos processos biológicos, assim como sua longa duração, não permitem atribuições precisas, o sistema social não se deixa mais descrever como linearidade “causa/consequência/resultado” e exige a adoção de novas descrições, a partir de outras observações, como a que descreve o sistema social como diferenciado, por que estas possibilitam o conhecimento das alternativas possíveis, a partir de distinções.

Nos conflitos que têm chegado ao Judiciário, estão se concretizando e densificando, pouco a pouco, as normas e princípios relativos ao *status* indígena, em uma disputa ideológica e política de grandes proporções, que ainda está em aberto. Estes conflitos refletem o fato de que, na sociedade mundial, a autonomia dos sistemas

68 BRASIL. STF. **Recurso Extraordinário 1.017.365**.

69 GIRALDES, Marcus; MATOS, Marcus V.A.B. O direito dos índios. **A Terra é redonda**. Disponível in: <https://aterraeredonda.com.br/o-direito-dos-indios/> Acesso em 12jan2023.

sociais exclui radicalmente os seres humanos da sociedade, constituindo-se uma diferença intransponível entre instituições sociais e seres humanos concretos, e assim, as pretensões de indivíduos de carne e osso à integridade corporal e psíquica, são o que se pode descrever como direitos humanos latentes, surgidos dos conflitos comunicativos e de seus resultados obtidos na política, moral, religião e direito.

Considerando, ainda, que pode ser observado, na sociedade mundial, a expansão do direito dos juízes e um retorno teórico ao direito natural (ou um neorealismo de cariz fenomenológico), resta claro que os juristas nacionais, para enfrentar as demandas de concretização do estatuto indígena, deverão adotar outros métodos de concreção do direito e fazer novas descrições e diferenciações, que permitam a tomada de decisões.

No caso das decisões administrativas, o Executivo Federal brasileiro do período, movendo-se na lógica do poder autoritário, e na defesa intransigente da exploração econômica da Amazônia por pessoas privadas, tratou de subverter, de forma inconstitucional, as políticas públicas socioambientais, de transparência e as que dizem respeito à garantia dos povos originários. Não fosse o funcionamento do sistema de Justiça, barrando iniciativas autoritárias, o apoio de organismos internacionais de direitos humanos e ações da sociedade civil, a devastação institucional teria sido maior do que foi. Contudo, não livrou a nação Yanomami da possibilidade de extinção.

Enfim, fazer novas descrições, aprofundar a diferenciação funcional, compreender que proteção ambiental e garantia do estatuto indígena são intimamente ligados, é fundamental para a consolidação da cultura democrática no país e, portanto, essencial à sustentabilidade institucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDR, Hannah. **Poder e Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- BARRETO, Helder Girão. **Direitos indígenas**: vetores constitucionais. Curitiba: Juruá, 2004.
- BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

- BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática democrática**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BRASIL. **Decreto nº 10.224/2020**. Disponível in: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10224.htm), acesso 03 mar 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 10239/2020**. Disponível in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm) Acesso 03 mar 2023.
- BRASIL. **Lei Federal 6938/81**. Disponível in: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm), Acesso em 23fev2023.
- BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Ministério das Relações Exteriores**, 2022. Disponível in: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/desenvolvimento-sustentavel/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em 22fev2023.
- BRASIL. STF. **ADI-MC 3.540-1/DF**. Relator Min. Marco Aurélio Melo. Julgamento em 01/09/2005 Acórdão disponível in: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2311268>, acesso em 22fev2023.
- BRASIL. STF. **ADPF 651/DF**. Relatora Min. Carmen Lúcia Antunes da Rocha. Julgamento em 28/04/2022. Acórdão disponível in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352994204&ext=.pdf>, acesso 22fev2023.
- BRASIL. STF. **ADPF 709-DF**. Relator Min. Roberto Barroso. Julgamento em 10/07/2020. Acórdão disponível in: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343710124&ext=.pdf>, acessado em 15 ago.2022.
- BRASIL. STF. **Petição 3.388 Roraima**. Rel. Ministro Ayres Britto. Julgamento em 19.03.2009. Acórdão disponível in: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PET+3388%29&pagina=3&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ya24pn34>, acessado em 29ago.2022.
- CÍCERO. República. In: **Os Pensadores**. Abril Cultural, São Paulo, 1980, pp.137-180.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Teoria do ato de governo. **Revista de Informação Legislativa**, nº 95,1987, pp.73-85.
- DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco. Vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.
- HOLMES, Stephen. “Linajes del Estado de Derecho”, en ACKERMAN, John, (coord.), **Más allá del acceso a la información. Transparencia, redición de cuentas y Estado de Derecho**, México: Siglo XXI, 2008.
- KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- KANT, Immanuel. **La Metafísica de las Costumbres**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

KELSEN, Hans. *Essência e Valor da Democracia e Fundamentos da Democracia*, in: **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao ar. 225, *caput*. In: CANOTILHO, J.J.Gomes... [et al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 2078-2086.

LOPES, José Reinaldo. **Direitos Sociais. Teoria e prática**. 1ª ed., São Paulo: Editora Método, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Funções, Órgãos e Actos do Estado (Apontamento de lições)**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1990.

MODUGNO, Franco. Funzione. In: **Enciclopedia del Diritto**, Vol. XVII, Milão, Giuffré, 1964.

MONTESQUIEU. **Espírito das Leis**. Paris: Presse Universitaires de France, 1993. In: KRIEGEL, BLANDINE. **Textes de Philosophie Politique Classique**. Coleção **Que sais-je?** pp. 90-101.

MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? In: **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**. Edição Especial. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**, São Paulo, Editora WMF Martins Fontes, 2020.

ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas**. Rio de Janeiro: NAÇÕES UNIDAS, 2008. Disponível in: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_das\\_Nacoes\\_Unidas\\_sobre\\_os\\_Direitos\\_dos\\_Povos\\_Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf), acesso em 12set.2022.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: a necessidade de uma gestão urbano-ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.) **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, pp.19-50.

RIVERO, Jean. Introduction. In: **La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative**. Bruxelles. Bruylant Bruxelles, 1986.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. **O princípio da proibição do retrocesso ambiental**. Brasília, 2012, pp. 118-203. Disponível in: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, acesso 23fev2023

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada 1: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SAVIGNANO, Aristide. Partizipazioni, In: **Enciclopedia del Diritto**, Volume XXXII. Milano:

Giuffrè, 1982.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Comentário aos artigos 231 e 232.** In: CANOTILHO, J.J.Gomes...[et al.]. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, pp. 2147- 2157, p. 2150.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; KYRILLOS, Gabriela de Moraes. **Desafios coloniais e interculturais:** o conhecimento jurídico colonial e o subalterno silenciado. Revista Contribuciones a Las ciencias sociales. Universidad de Málaga, Espanha, 2013. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/ccss/24/colonialidade.html> Acesso em 12set.2022.

TABORDA, Maren Guimarães. Participação Popular na Administração Pública: o caso dos Planos Urbanísticos no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental** (Cessou em 2005. Cont. ISSN 2175-1994) **Revista Magister de Direito Ambiental**, v. Ano II, p. 9-34, 2008.

TABORDA, Maren Guimarães. Participação Popular, direito fundamental à cidade e transparência na gestão pública: relato sobre a práxis do direito constitucional no Brasil meridional, de 1989 a 2016. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, ano 19, n.70 (out./dez 2018). Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp.143-159.

TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais:** constitucionalismo social na globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

URUGUAI, Paulino José Soares de Souza, Visconde de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo.** Brasília: Ministério da Justiça, 1997.



Gostaria de submeter seu trabalho a **Revista Direito.UnB?**  
Visite <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb>  
e saiba mais sobre as nossas Diretrizes para Autores.



UnB

**FUTURO  
É AGORA**



latindex

Sistema Regional de Información  
en línea para Revistas Científicas de América Latina,  
el Caribe, España y Portugal